

Discours d'ouverture du Président Didier Migaud Quatrième Rencontre annuelle des référents déontologues

Sénat – 23 juin 2023

Mes chers collègues, membres du collège de la Haute Autorité,

Mesdames et Messieurs les référents déontologues,

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi d'ouvrir aujourd'hui, cette 4^{ème} Rencontre annuelle des référents déontologues. Je tiens tout d'abord à remercier le président du Sénat, Monsieur Gérard Larcher, qui a eu la bienveillance de nous accueillir pour la troisième année entre ces murs et de faciliter ainsi nos échanges.

Vous êtes aujourd'hui plus de 130 à avoir répondu présent à cet événement, et je me réjouis de l'engouement croissant que cette rencontre suscite.

Ces rencontres constituent pour nous tous un temps primordial de réflexion en matière de déontologie. Je souhaite revenir un instant sur ce terme. On le sait, la déontologie consiste à inventorier très concrètement les obligations qui incombent à un professionnel dans l'exercice de sa tâche. La déontologie, écrit par exemple *Le Petit Larousse*, est « *l'ensemble des règles et des devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et leurs clients ou le public* ». Nous allons évoquer aujourd'hui, lors de la table-ronde de ce matin et pendant les ateliers de l'après-midi, diverses règles, techniques, risques, mécanismes permettant de faire respecter cette déontologie professionnelle.

Une part de la déontologie la rapproche de la morale, sans tomber dans le moralisme : la morale consiste à répondre à la question « Que dois-je faire ? », et non pas « Que doivent faire les autres ? ». La morale, disait Alain, n'est jamais pour le voisin¹. Selon Comte-Sponville, la morale « c'est l'ensemble de ce qu'un individu s'impose ou s'interdit à lui-même, non pour augmenter son bonheur ou son bien-être, ce qui ne serait qu'égoïsme, mais pour tenir compte des intérêts ou des droits de *l'autre* ».

La morale est déontologie lorsqu'elle porte strictement sur des devoirs professionnels que l'on est censé s'imposer à soi-même, sans que « la peur du gendarme » n'y soit pour quelque chose ou à tout le moins, n'en soit la cause principale. Il s'agit bien, *in fine*, de faire des

¹ Esquisse d'Alain (1930), *II. La conscience morale*, Deuxième leçon, 11 novembre, PUF, 1964

référénts déontologues et de la Haute Autorité des partenaires des administrations et institutions publiques, leur rôle de « contrôleur », de « facteur limitant » des mobilités ne constituant finalement qu'un rôle subsidiaire, même s'il est important. Du chemin reste à parcourir en ce sens, cependant.

Je suis persuadé que le partage d'expériences et de bonnes pratiques entre homologues participe activement à la **diffusion d'une culture de l'intégrité dans la sphère publique**, et à la constitution d'un corpus de positions et de perspectives communes.

Face à des situations juridiques complexes, les référents déontologues peuvent parfois se sentir isolés dans l'exercice de leurs missions. La Haute Autorité a souhaité mettre en place un dispositif d'accompagnement et de conseil qui leur est destiné, la partie la plus visible étant l'organisation de cette Rencontre annuelle. Cet événement illustre le rôle de tête de réseau que la Haute Autorité endosse en matière de déontologie, un rôle renforcé depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Il est, je crois, essentiel d'offrir un espace de dialogue aux praticiens, qui permet à la fois à la Haute Autorité de diffuser sa doctrine et de l'expliquer tout en bénéficiant des retours d'expériences des référents déontologues. Nous l'avons évoqué avec la secrétaire générale de la Haute Autorité, une rencontre annuelle peut ne pas être suffisante, et nous allons réfléchir à multiplier les rencontres, par exemple sur des thèmes plus précis, voire à organiser des rencontres régionales pour faciliter le déplacement des uns et des autres. Ces rencontres contribuent à animer un véritable réseau des référents déontologues. Cette journée est la vôtre, elle favorise les échanges entre vous et avec la Haute Autorité. Le dialogue entre les uns et les autres est important. Si les échanges sont à sens unique, autant les remplacer par des communiqués, pour reprendre les termes teintés d'ironie d'Albert Camus².

Les premières éditions de la Rencontre annuelle ont permis de lancer et structurer ce réseau. Elles ont également permis à chacun de bénéficier de nombreuses illustrations quant aux outils et aux bons réflexes propres à permettre une appropriation des dispositifs déontologiques au sein des administrations, y travailler à la prévention des conflits d'intérêts et à la diffusion d'une culture de l'intégrité.

En 2021, la Troisième rencontre s'efforçait de tirer un premier bilan de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, cette loi que mon prédécesseur, Jean-Louis Nadal, qualifiait de « moment déontologique ». Elle a marqué une étape primordiale dans le renforcement de l'encadrement des mobilités entre secteurs public et privé, mais aussi dans le rôle des référents déontologues, qui a pris une nouvelle dimension, au-delà de la mission de conseil qui lui était initialement confiée.

1. **Aujourd'hui, la réflexion se poursuit grâce à cette Quatrième rencontre, qui porte sur une thématique importante, qui s'est imposée naturellement comme le fil conducteur de nos échanges : la prévention des conflits d'intérêts comme enjeu de sécurisation de l'action publique, au service du renforcement de la confiance des citoyens dans l'action publique.**

² « Nous sommes lucides. Nous avons remplacé le dialogue par le communiqué » (Albert Camus, *La Chute*).

Les travaux de l'OCDE ainsi qu'une enquête réalisée par le Réseau France Bleu pendant la présidentielle le montrent : l'exemplarité constitue une des premières préoccupations des citoyens. C'est une attente majeure et légitime.

Le conflit d'intérêts est normal, dans une démocratie comme la nôtre : on pourrait même soutenir qu'il est le fondement de la politique, puisque c'est par celle-ci que l'on peut résoudre les conflits d'intérêts entre individus sans avoir à recourir à la violence. C'est « l'insociable sociabilité » de l'homme comme écrivait Kant³ – et j'ajoute de la femme – qui conduit à des conflits d'intérêts réglés, en démocratie, par des mécanismes pacifiques tels que les élections périodiques au suffrage universel, la séparation des pouvoirs, l'indépendance des juges, l'État de droit et plus récemment, la Haute Autorité, autorité administrative collégiale et indépendante, et les référents déontologiques dont l'indépendance doit elle aussi être affirmée par rapport à la structure qui les nomme.

Ce sont les situations de conflits d'intérêts non traitées qui marquent tout particulièrement l'opinion publique car elles peuvent conduire assez naturellement, si elles ne sont pas réglées en amont, à des infractions à la probité punies par la loi : prise illégale d'intérêts, favoritisme, corruption. Au-delà des infractions, c'est la confiance des citoyens dans leurs représentants qui est sapée lorsque les intérêts personnels de ces derniers prennent le dessus sur l'intérêt général. Identifier ces conflits d'intérêts, les prévenir et les désamorcer est donc un enjeu capital.

Les référents déontologiques participent activement, dans ce cadre, de la sécurité juridique et protègent les administrations et les agents de plusieurs risques. Les règles mises en place n'ont pas pour objet et ne doivent pas avoir pour effet, c'est important de le souligner, d'affadir les initiatives, d'écarter les « esprits libres » des fonctions de direction ou encore de nuire à l'efficacité des organismes publics et privés. Bien au contraire, et pour faire mentir Jean-Jacques Rousseau qui soutenait – en le regrettant il est vrai – *qu'« on ne demande plus à un homme s'il a de la probité, mais s'il a des talents »* (*Discours sur la science et les arts*), il est bien clair qu'il nous faut les deux.

C'est un élément essentiel de la confiance des citoyens dans nos dirigeants, politiques comme administratifs ou privés : sans cette certitude que ces personnes exercent leurs fonctions de façon intègre, impartiale et objective, le risque dans une société démocratique est l'abandon de la sphère publique par les citoyens qui se tourneront alors vers leur propre sphère privée, ainsi que l'a montré Tocqueville au regard de la tendance de l'homme à l'individualisme. Ce désintérêt pour la politique, entendue comme la gouvernance de la société, est dangereux. Pour citer encore Alain, *« il faut penser à la politique : si nous n'y pensons pas assez, nous serons cruellement punis »*⁴.

Nous sommes dans une phase, il faut le reconnaître, particulière et sensible. Alors que les dispositifs de prévention des atteintes à la probité se sont très sensiblement renforcés, la défiance des citoyens envers les décideurs publics demeure élevée comme le montre les dernières études publiées par le CEVIPOF. Les citoyens ne sont pas toujours conscients de ces efforts, d'où l'importance des missions des institutions comme la nôtre et celles exercées par

³ E. Kant, *Idée d'une histoire universelle d'un point de vue cosmopolitique*, IV^{ème} proposition (1784)

⁴ *Propos* du 18 juin 1921

les référents déontologues. Il est primordial de montrer et diffuser toutes les initiatives en la matière, et d'assumer les progrès que nous avons faits : nous prenons sinon le risque de n'en parler que lorsqu'un responsable public a commis des manquements.

Si, dans l'ensemble, une immense majorité des élus et responsables publics sont tout à fait respectueux des obligations déclaratives et déontologiques qui sont les leurs, il faut pouvoir sanctionner celles et ceux qui ne respectent pas ces règles. Le non-dépôt d'une déclaration d'intérêts soulève notamment un problème car en l'absence de déclaration, il n'est pas possible de contrôler et le cas échéant de détecter les potentielles situations de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts. Sur ce point, les marges de manœuvre sont réelles : le régime de sanction pourrait et devrait être revu en profondeur pour laisser davantage de place à une sanction administrative. Cela ne rendrait pas la sanction pénale inutile – bien au contraire puisqu'elle est toujours indispensable pour les manquements les plus graves –, mais il reste une marche intermédiaire pour les manquements moins importants qui constituent bien souvent l'antichambre des atteintes profondes à la probité. Cela pourrait être notamment le cas lors du non-respect des obligations déclaratives, après relances et injonctions. C'est la condition nécessaire pour que cette confiance puisse exister parmi nos concitoyens.

2. Dans ce climat particulier, les référents déontologues ont un rôle essentiel à jouer dans la diffusion d'une culture de l'intégrité et dans la prévention des conflits d'intérêts.

Les référents déontologues, et vous n'êtes bien sûr pas sans le savoir, ont d'abord un rôle de conseil. Ils peuvent être consultés par les élus et les agents sur toute question déontologique dans un sens large puisqu'ils ont pour mission d'apporter « *tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* ». Ces conseils se doivent d'être concrets, opérationnels et rassurants face aux difficultés qui peuvent se poser dans l'exercice des missions publiques. Le référent déontologue incarne un relai de diffusion privilégié des exigences d'impartialité, d'intégrité et de probité qui doivent irriguer l'action publique.

La loi du 6 août 2019, en le plaçant au plus près de l'examen des projets de mobilité des agents publics, lui a donné une toute autre ampleur.

Les référents déontologues interviennent désormais en qualité de pivot du dispositif de contrôles déontologiques de la grande majorité des agents publics, préalablement à leur nomination s'ils ont exercé une activité dans le secteur privé, en cas de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise, ou lors de leur mobilité vers le secteur privé. Ils interviennent au titre du contrôle des mobilités qui ne relèvent pas du contrôle direct de la Haute Autorité, ce qui représente un champ de 6 millions d'agents publics (15 000 pour la Haute Autorité). Certes, l'intervention du référent déontologue n'est requise qu'en cas de doute de l'administration, mais ce doute constructif mérite d'être encouragé, l'analyse du référent déontologue étant bien souvent de nature à éclairer l'autorité hiérarchique.

Ces missions ne sont pas toujours d'application aisée et je souhaite remercier Mesdames et Messieurs Élise Untermaier Kerléo, Emmanuel Aubin, Véronique Brumeaux et Jean-Luc Tournier, qui ont accepté d'intervenir tout à l'heure lors de la table-ronde pour évoquer leurs expériences respectives. Cela donnera lieu à des débats enrichissants et, je n'en doute pas, instructifs pour nous tous.

Permettez-moi pour ma part de revenir sur l'activité de la Haute Autorité durant l'année passée.

3. 2022 aura été une année particulière, marquée par plusieurs réformes et par une actualité politique très riche qui a fortement impacté l'activité de la Haute Autorité.

Alors que la Haute Autorité avait rendu 307 avis sur des projets de mobilité entre les secteurs publics et privés en 2021, ce ne sont pas moins de 550 avis concernant des agents publics qui ont été rendus en 2022. Notre activité a été particulièrement marquée par le nombre de saisines pour prénomination, imputable aux élections présidentielles et législatives qui ont impliqué un changement de Gouvernement et, par là même, la nomination de nouveaux conseillers ministériels qui entrent dans le champ du contrôle préalable à la nomination obligatoire de la Haute Autorité. Environ un tiers des membres des cabinets ministériels viennent du secteur et nécessitent donc préalablement à leur recrutement un avis de la Haute Autorité, ce qui est également le cas lorsqu'ils quittent le cabinet pour rejoindre le secteur privé. Il semble aujourd'hui y avoir davantage de mouvements dans les cabinets ministériels qu'il n'y en avait, avec une durée d'exercice des fonctions qui se raccourcit, ce qui nourrit en conséquence notre activité de contrôle.

Outre les contrôles déontologiques, l'année 2022 aura encore été dense au regard du nombre de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale reçues – près de 11 000, dont 5 165 déclarations d'intérêts. La prévention des conflits d'intérêts passe aussi par cet outil. Cette déclaration, qui porte sur l'ensemble des intérêts du déclarant résultant notamment de ses activités professionnelles, passées et présentes, et de celles de son conjoint, de ses participations financières, de ses fonctions dirigeantes au sein d'organismes publics ou privés ou de ses activités bénévoles, se doit d'être exacte, exhaustive et sincère. La Haute Autorité a procédé au contrôle de plus de 2 500 de ces déclarations et a envoyé près de 1 000 courriers à des responsables publics pour demander la mise en place de mesures de prévention – un déport dans la très grande majorité des cas. Près de 70 % des contrôles ont donné lieu à une demande de mesures de prévention. On le constate beaucoup plus au niveau des élus locaux qu'au niveau des élus nationaux, ce qui peut s'expliquer par le fait que l'élu local conserve des activités professionnelles et est plus susceptible de se trouver en situation de conflit d'intérêts.

Cette année a bien évidemment constitué un défi pour notre institution au regard de ces éléments. Nous avons cependant bien anticipé cette échéance et avons mis en place des procédures et des webinaires pour sensibiliser nos interlocuteurs. Nos équipes ont été entièrement mobilisées, au moyen d'astreintes quand cela était nécessaire, notamment dans le cadre du remaniement gouvernemental intervenu en juillet 2022.

Les avis de compatibilité avec réserves ont aussi considérablement augmenté depuis 2020, passant de 50 % à 69 %. Ces chiffres témoignent de l'appréciation *in concreto* de la Haute Autorité. Je le redis, le contrôle ne vise pas à empêcher un agent public d'acquérir une expérience dans le privé ou encore à entraver l'action publique, mais à sécuriser la sphère publique. La Haute Autorité veille donc à rendre des avis proportionnés et adaptés à chaque situation.

La proportion d'avis d'incompatibilité sur des projets de mobilité vers le secteur privé, autour de 6,3 %, a d'ailleurs baissé de près de 3 points de pourcentage en comparaison de

celle observée en 2021. Une telle décision n'est prononcée que lorsque le risque pénal de prise illégale d'intérêts est réel ou qu'aucune mesure ne paraît susceptible de neutraliser un risque déontologique substantiel. J'insiste d'ailleurs sur le fait qu'aujourd'hui, la Haute Autorité est l'institution qui fournit l'essentiel de la doctrine sur la prise illégale d'intérêts.

En tout état de cause, dans l'ensemble, il me faut souligner une appropriation des dispositifs en progression, qui s'est manifestée aussi bien dans la baisse très significative du nombre d'avis d'irrecevabilité et d'incompétence – de 33 % en 2020 à 3,8 % en 2022 - que dans la qualité des saisines. Ces progrès sont dus, je crois, à l'effort conjoint des administrations, des référents déontologues et de la Haute Autorité.

Cette amélioration notable reste cependant inégale. La fonction publique hospitalière est par exemple encore à l'origine de peu de saisines avec une part plus importante d'avis d'irrecevabilité ou d'incompétence. Cela peut s'expliquer en partie par l'absence de référent déontologue dans les établissements de petite taille. Conscients de ce problème, nous avons renforcé nos efforts durant l'année passée pour identifier les référents déontologues de la fonction publique hospitalière, comme en témoigne la présence de plusieurs d'entre vous aujourd'hui.

Nous avons aussi observé un faible nombre de saisines pour cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprises, une tendance déjà observée en 2021. Cela ne peut que nous interroger sur l'appropriation de ce pan du contrôle déontologique par les autorités hiérarchiques, au regard du nombre d'agents publics potentiellement concernés. Plus généralement, le faible nombre de saisines subsidiaires, qui représentent environ 4 % de l'ensemble des saisines pose également question et nous aiguille quant à des marges de progrès.

Concernant les contrôles menés au fond, le collège de la Haute Autorité a très largement constaté que le projet poursuivi par l'agent était compatible avec ses anciennes fonctions, mais a assorti ses avis de réserves dans 69 % des cas. D'où le défi du suivi des réserves : cela n'aurait pas de sens d'émettre des réserves si nous n'avions pas la capacité de les suivre ni de les faire respecter par les intéressés.

Les avis de la Haute Autorité constituent en réalité des décisions. Ils engagent l'agent concerné et son administration, qui doit assurer le suivi des avis – les leurs et ceux de la Haute Autorité, le cas échéant – et plus généralement le suivi de la carrière des agents. Vous le savez, des sanctions sont possibles si les réserves ne sont pas respectées et le dialogue avec les référents déontologues doit être systématiquement encouragé.

J'en suis conscient, nous en sommes conscients, au niveau des services comme du collège : les récentes évolutions ont pu susciter des interrogations, aussi bien parmi celles et ceux qui font l'objet de ces contrôles que parmi les administrations et les référents déontologues. Les procédures ainsi que certaines notions, ont pu, et peuvent toujours, être difficiles à appréhender. Je pense notamment à la prise illégale d'intérêts ou au conflit d'intérêts public-public. Cette possibilité, unique puisque nous sommes le seul pays à le faire, élargit considérablement la notion de conflit d'intérêts. Elle a aussi pu être la source de difficultés d'interprétation.

Début 2022, la loi dite « 3DS » a introduit plusieurs modifications significatives en matière de déontologie et de probité. Les élus locaux bénéficient, depuis le 1^{er} juin 2023 d'un droit similaire à celui ouvert aux agents en 2016 et peuvent donc solliciter un conseil confidentiel sur toute question déontologique rencontrée. Cela constitue, je le crois, une avancée pour la prévention des atteintes à la probité au niveau local. Cette loi a aussi contribué à clarifier la situation des élus siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité et à les sécuriser juridiquement au regard du risque pénal et déontologique. Certains critères choisis par le législateur ont suscité je le sais, ici ou là, une certaine perplexité. À cet égard il nous est apparu nécessaire de proposer une doctrine, qui émerge et s'affine progressivement. Nous sommes de plus en plus consultés par des collectivités et les associations d'élus (AMF, France Urbaine) pour que nous puissions apporter notre appréciation sur l'interprétation qu'il faut donner à la loi. Nous avons publié le mois dernier notre doctrine en la matière, au travers de deux délibérations dans lesquelles le collège a souhaité faire œuvre de pédagogie quant à l'application des nouvelles dispositions législatives. Ces publications s'accompagnent d'un tableau récapitulatif des risques et des déports à mettre en place en fonction des différents organismes de droit public et de droit privé dans lesquels sont susceptibles de siéger les élus locaux.

Tout au long de cette période, nous nous sommes attachés à faire preuve, plus encore qu'à l'ordinaire, d'écoute et de pédagogie dans notre action.

4. Accompagner, sensibiliser, conseiller, sont des fonctions cardinales de notre action, qui s'inscrit essentiellement dans une démarche préventive, contribuant à apporter davantage de sécurité juridique aux acteurs publics.

Cela s'est manifesté dans les relations quotidiennes avec les autorités hiérarchiques des administrations, comme dans les demandes de conseil juridique reçues de la part des référents déontologues. Un dialogue quotidien s'est développé avec ces derniers en parallèle des saisines formelles, impliquant plus de 500 échanges sur l'année 2022. Il a permis en retour d'améliorer la qualité des saisines.

Cette année encore, nos services ont été sollicités régulièrement, avec environ 3 500 appels et près de 2 600 mails reçus dans l'année dans le cadre des échanges avec les responsables publics.

La Haute Autorité se tient aussi aux côtés des responsables publics pour les accompagner. Ainsi, en application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, les personnes soumises à obligation déclarative peuvent saisir la Haute Autorité pour un avis confidentiel sur « toute question d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions ». Depuis 2014, 225 avis ont été rendus (dont 24 en 2022) et ces demandes ont tendance à se multiplier ces dernières années.

Il existe d'autres voies qui permettent aux administrations de saisir la Haute Autorité d'une demande d'avis. Je pense par exemple au dispositif prévu aux articles L. 122-4 et suivant du code de la fonction publique : pour certains emplois publics, la nomination est conditionnée à la transmission d'une déclaration d'intérêts à l'autorité hiérarchique qui, lorsqu'elle ne s'estime pas en mesure d'apprécier si l'agent se trouve en situation de conflit d'intérêts, peut saisir la Haute Autorité. Nous n'avons enregistré qu'une seule saisine à ce titre en 2022. Peu

utilisée, cette faculté contribue pourtant à la prévention des conflits d'intérêts et à ce que la prise de fonction de l'agent se fasse dans les meilleures conditions.

La transparence sur notre action et la diffusion de notre doctrine, absolument nécessaires, nous ont conduit à amplifier la publication des délibérations, dans leur intégralité ou bien sous forme de résumés anonymisés. Nous souhaitons encore intensifier ces publications, en publiant par exemple les délibérations relatives aux contrôles des conseillers ministériels, dans l'objectif de favoriser une meilleure cohérence dans l'action déontologique administrative.

Nous constatons d'ailleurs un réel intérêt puisqu'en 2022, notre site a fait l'objet de près de trois millions de visites, le nombre de consultations de nos avis déontologiques s'élevant à près de 30 000. Entre 2021 et 2022, ce nombre a cru de 103 %. Une telle progression témoigne d'un intérêt croissant pour la doctrine de la Haute Autorité.

Cependant, l'action de la Haute Autorité dans l'accompagnement des agents et des responsables publics ne serait rien sans le travail que vous faites et je tiens à vous saluer pour votre engagement dans la diffusion quotidienne d'une culture de l'intégrité, et à vous manifester tout mon soutien pour votre belle mission quotidienne. Vous êtes nombreux à vous être emparés d'un nouvel office : celui de la formation et de la sensibilisation des agents et responsables publics. En prenant l'initiative d'élaborer de nombreux outils pédagogiques – guide de bonne pratique, foire aux questions, diffusion de supports sur l'intranet, ... vous contribuez à l'essor d'une action publique plus exemplaire.

Cette exigence ne pourra aboutir que par la poursuite de la coopération entre tous les acteurs de l'intégrité, que je souhaite toujours aussi fructueuse dans les années à venir. Le socle du dispositif de promotion de la déontologie et de prévention des atteintes à l'intégrité est, aujourd'hui, j'en suis convaincu, la Haute Autorité et les référents déontologues, et l'une ne va pas sans les autres. Dit autrement, l'action de la Haute Autorité est renforcée par le rôle joué par les référents déontologues, ces derniers pouvant quant à eux s'appuyer sur l'expertise de notre institution.

Merci pour votre attention et, surtout, très bons échanges.

*