



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2023

Entretien avec Didier Migaud

Président
de la Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique



L'année 2023 a marqué les dix ans des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique : quels constats faites-vous sur les progrès réalisés depuis par la France en matière de prévention des atteintes à la probité ?

Didier Migaud : Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont clairement marqué une nouvelle étape. Elles étaient l'aboutissement d'une longue réflexion et d'un mouvement progressif de renforcement des exigences de transparence dans la sphère publique.

Il est important de souligner les progrès accomplis depuis dix ans. La création de la Haute Autorité en 2013, puis celle de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales et du Parquet national financier la même année, suivies de celle de l'Agence française anticorruption en 2016, ont contribué à renforcer de manière significative la prévention des atteintes à la probité et la lutte contre la corruption en France.

Reste un paradoxe : alors que ces dispositifs de prévention et de répression se sont très sensiblement renforcés, la confiance des citoyens envers les décideurs publics demeure faible. Cela étant, et c'est un facteur encourageant, des études révèlent que, lorsque les citoyens sont davantage informés sur les contrôles existants, leur défiance recule. La transparence est un facteur de confiance qui appelle des actions continues de communication et de sensibilisation. Il est crucial d'expliquer que des mécanismes de contrôle existent et que les faits répréhensibles – qui demeurent isolés – ne restent pas impunis. De même, il faut souligner que de très nombreuses données relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à la lutte contre la corruption sont régulièrement rendues publiques par la Haute Autorité,

à destination de toutes et tous. Nous constatons d'ailleurs au quotidien l'intérêt qu'elles suscitent, avec une moyenne de 250 000 visites par mois sur notre site Internet.

Dans ce contexte, comment concevez-vous l'action de la Haute Autorité et son rôle dans la vie publique ?

D. M. : La Haute Autorité est désormais bien identifiée dans le paysage institutionnel français, avec une dynamique positive et la confiance du législateur, qui lui attribue régulièrement de nouvelles missions. Elle est devenue un tiers de confiance essentiel entre les décideurs publics et les citoyens, et l'interlocutrice privilégiée des agents publics, des élus et des administrations sur les questions de déontologie. En contribuant à prévenir les atteintes à la probité, la Haute Autorité exerce une mission essentielle dans une démocratie, qui est celle de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions et les responsables publics.

Pour remplir cet objectif, la Haute Autorité dispose de plusieurs leviers. La transparence tout d'abord, même si cette dernière n'est pas une fin en soi et qu'elle doit être complétée par des actions de sensibilisation et de pédagogie destinées à renforcer la connaissance et l'appropriation des obligations qui pèsent sur nos déclarants. La publicité ensuite. Nous devons veiller à ce que les données rendues publiques soient lisibles et utiles aux citoyens. L'effectivité des contrôles enfin, qui demeure un enjeu fondamental et que différentes propositions de ce rapport visent à renforcer. Je pense par

exemple à l'octroi d'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration, ou encore à l'amélioration de nos moyens d'enquête grâce à un droit de communication direct.

Pour terminer, je considère qu'au terme de dix années d'existence, il devient nécessaire de s'interroger sur les moyens dont est dotée la Haute Autorité, gages de son indépendance mais aussi de sa capacité à mener à bien l'ensemble de ses missions, toujours plus étendues au cœur de notre système démocratique. Pour cela, des ressources humaines et budgétaires supplémentaires paraissent indispensables.

Comment l'institution a-t-elle accompagné les acteurs locaux, et notamment les élus, dans la mise en œuvre des évolutions qui sont intervenues ces dernières années en matière de prévention des atteintes à la probité ?

D. M. : Depuis maintenant deux ans, les dispositifs destinés à prévenir les atteintes à la probité au niveau local ont été sensiblement renforcés, contribuant ainsi à la diffusion d'une culture de l'intégrité à tous les niveaux de l'action publique. Je pense tout d'abord à la loi dite « 3DS » qui a permis de clarifier les situations de conflit entre intérêts publics lorsque des élus siègent au sein d'organismes extérieurs. Depuis le 1^{er} juin 2023, chaque élu peut en outre consulter un référent déontologue, chargé de le conseiller sur le respect des principes déontologiques qui s'imposent à lui. L'année 2023 est aussi celle de la mise en œuvre de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux actions d'influence menées en direction des collectivités locales notamment. Cette évolution met encore davantage en évidence les insuffisances et les limites juridiques du dispositif, déjà identifiées par la Haute Autorité.

La transparence de la vie publique est un pilier de la confiance renforcée des citoyens dans leurs institutions et dans leurs élus. Pour cette raison, nous devons poursuivre nos missions sans relâche. La déontologie appelle une réflexion constante, à titre individuel et collectif. La Haute Autorité a continué d'assurer

en 2023 un accompagnement permanent pour garantir le respect des obligations déclaratives et diffuser les bons réflexes déontologiques, notamment au niveau local : interventions devant des élus et des agents publics pour présenter notre doctrine en matière de conflits d'intérêts public-public, publication de nouvelles lignes directrices à destination des représentants d'intérêts, organisation de webinaires pour les déclarants et les référents déontologues des élus...

En France, mais aussi à l'échelle européenne, les actions d'influence et d'ingérence exercées par des États étrangers représentent un véritable enjeu démocratique. Comment la Haute Autorité se positionne-t-elle sur cette question ?

D. M. : La multiplication des actions d'influence et d'ingérence exercées par des États étrangers, leur manque de traçabilité et leur complexité font peser des risques importants sur les processus démocratiques nationaux. Les missions actuelles de la Haute Autorité – en particulier celles de contrôle du lobbying et des mobilités professionnelles entre les secteurs privé et public – la placent dans une position intéressante pour détenir une information structurée sur l'influence étrangère. Les outils qu'elle met à la disposition du public – comme le répertoire des représentants d'intérêts, la publication des déclarations d'intérêts et d'un nombre croissant d'avis de mobilité professionnelle – peuvent contribuer à mettre en lumière cette influence.

Ce rôle explique qu'elle ait été, en 2023, régulièrement sollicitée pour s'exprimer sur cet enjeu, transversal à ses missions, au regard notamment de débats en cours pour faire évoluer le cadre juridique en vigueur, en France et dans l'Union européenne. La Haute Autorité a chargé l'OCDE de lui remettre un rapport d'analyse du cadre législatif et institutionnel français, et de formuler des solutions concrètes pour encadrer cette influence. Une proposition de loi à l'initiative du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en cours d'examen au Parlement, pourrait justement lui confier une nouvelle mission en la matière.

Rôle et missions de la Haute Autorité

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est une autorité administrative indépendante dont le rôle est de **garantir la probité de l'action publique**.

L'institution **accompagne et contrôle quotidiennement des responsables et agents publics et des représentants d'intérêts**, afin de donner aux citoyens l'assurance que la décision publique est prise dans l'intérêt général.

Les missions de la Haute Autorité s'articulent autour de quatre grands axes :

- le contrôle des **déclarations** de patrimoine et d'intérêts
- la prévention des **conflits d'intérêts**
- le contrôle des **mobilités** entre les secteurs public et privé
- la régulation de la **représentation d'intérêts**

Sommaire

Entretien du président Didier Migaud	3
Les chiffres clés de l'année 2023	8
Les événements marquants	12
Le collège et l'organisation de la Haute Autorité	14
Les ressources humaines et budgétaires de la Haute Autorité	22
2023, les dix ans des lois « transparence »	24

PARTIE 1

Accompagner, conseiller, sensibiliser : poursuivre le développement d'une culture forte de l'intégrité en France et à l'international

32

1 Un accompagnement continu des déclarants	35
2 Une activité de conseil déontologique en constante augmentation	37
3 Une diffusion large de l'expertise de la Haute Autorité	44
4 La promotion du dispositif français d'intégrité publique à l'étranger	48

PARTIE 2

Contrôler le patrimoine et les intérêts des responsables publics pour assurer l'intégrité de l'action publique

54

1 Le bilan général des déclarations reçues	57
2 Un taux de conformité variable selon les catégories de déclarants	58
3 Les procédures de contrôle des déclarations	62
4 Le bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts	65
5 Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers	76
6 La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts	78

Focus – La prévention des risques d'ordre pénal et déontologique dans le secteur sportif	79
---	-----------

PARTIE 3

Contrôler les mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé pour prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique

84

1 Bilan global du contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé	87
2 Les résultats des contrôles menés en 2023 confirment la hausse de la part des avis de compatibilité avec réserves observée depuis 2020	90
3 Une doctrine précisée et plus largement diffusée	96
4 Prioriser et rationaliser la détection des défauts de saisine et le suivi du respect des avis de compatibilité avec réserves et d'incompatibilité	101

PARTIE 4

Encadrer la représentation d'intérêts pour renforcer la transparence sur la prise de décision publique104

1 Le respect des obligations déclaratives	108
2 Le bilan des déclarations d'activités au titre de 2022 (publié en juillet 2023)	112
3 Un premier bilan de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux activités visant certaines collectivités territoriales et de nouvelles catégories de responsables publics	117
4 Un contrôle intensifié des obligations des représentants d'intérêts	121
5 Le partage de bonnes pratiques au niveau international sur l'encadrement du lobbying	127

Synthèse des propositions133

Renforcer les prérogatives de contrôle de la Haute Autorité	133
Faire évoluer le cadre juridique des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts	134
Simplifier le cadre juridique de la gestion sans droit de regard des instruments financiers	134
Renforcer le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé	135
Modifier le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts	135

Annexes136

1 Les interventions de la Haute Autorité par type de public en 2023	137
2 Les auditions du président de la Haute Autorité durant l'année 2023	140
3 Les publications de la Haute Autorité en 2023	142
4 Le contrôle préalable à la nomination (articles L. 124-7 et L. 124-8 du code général de la fonction publique)	143
5 Le contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise (article L. 123-8 du code général de la fonction publique)	144
6 Le contrôle des projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé (articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique)	145
7 Le contrôle des projets de mobilité des anciens membres du Gouvernement, des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes et des anciens chefs d'un exécutif local vers le secteur privé (article 23 de la loi du 11 octobre 2013)	146
8 Tableau récapitulatif des mesures de prévention pour les élus locaux désignés dans des organismes extérieurs	147
9 Tableau comparatif des obligations déclaratives des responsables publics à l'international	148

Les chiffres clés de l'année 2023

COLLÈGE

13

membres



GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

9,6 M€

Budget

TRANSPARENCE

2,7

millions
de pages vues
sur hatvp.fr



71

agents
permanents
(au 31/12/2023)



LE CONSEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT

Plus de

7000

appels et courriels traités
dans le cadre de l'assistance
aux responsables publics
et aux représentants d'intérêts



35

interventions
extérieures

LE CONTRÔLE DE LA SITUATION DES RESPONSABLES PUBLICS

8 816

déclarations reçues



700

relances

136

injonctions

17

dossiers transmis
à la justice
pour **non-dépôt
de déclaration**



3 536

déclarations contrôlées



56%

**Déclarations
initiales entièrement
conformes**

aux exigences
d'exhaustivité,
d'exactitude
et de sincérité

44%

**Déclarations
modificatives
demandées**

1,5%

**Rappels
aux obligations
déclaratives
ou appréciations**
portées sur
une déclaration
rendue publique

DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS



Plus de

3 déclarations sur 10

ont conduit la Haute Autorité à demander
des **mesures de prévention** d'une situation
de conflit d'intérêts

LE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DES AGENTS ET RESPONSABLES PUBLICS

438



**avis rendus
sur des projets
de mobilité entre
les secteurs public
et privé**



18%

**Avis de
compatibilité**



77%

**Avis de
compatibilité
avec réserves**



5%

**Avis
d'incompatibilité**

MOBILITÉS VERS LE SECTEUR PRIVÉ



Près de
80%
Avis de
compatibilité
avec réserves

7,2%
Avis
d'incompatibilité



L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

2968

entités
inscrites
sur le répertoire
(au 31/12/2023)

5 

mises en demeure
de respecter
les obligations
déclaratives

13579

fiches d'activités
déclarées
sur le répertoire
(au titre de l'exercice 2022)

6 

dossiers transmis
à la justice
pour **non-dépôt**
de déclaration

197

contrôles clôturés



120

contrôles
des non-inscrits

58%

ont abouti à une **inscription**
sur le répertoire

75

contrôles
des déclarations

100%

ont donné lieu à des **modifications**
dans les déclarations

Les évènements marquants

2 fév.



Audition de Didier Migaud, président de la Haute Autorité, à l'Assemblée nationale par la commission d'enquête sur les ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français

15 fév.



Publication et bilan des déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XVI^e législature

3 avr.



Date limite de dépôt des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des 170 sénateurs de la série 1

23 juin



4^e Rencontre annuelle des référents déontologues de la sphère publique

28 juin



Audition de Didier Migaud par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le rapport d'activité de la Haute Autorité

3 juil.



Publication du bilan de l'exercice 2022 des déclarations d'activités des représentants d'intérêts et des nouvelles lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts

4-5 oct.



Réunion du Réseau européen d'éthique publique en Slovénie

11 oct.



Colloque à l'occasion des dix ans de la Haute Autorité sur le thème « *La probité dans la vie publique : dix ans après les lois transparence, quelles avancées et quels nouveaux défis ?* »

18 oct.



Audition de Didier Migaud devant le Comité national pour le renforcement de l'éthique et de la vie démocratique dans le sport

6 avr.



Audition de Didier Migaud à l'Assemblée nationale par la commission d'enquête relative aux révélations des *Uber Files* : l'ubérisation, son lobbying et ses conséquences

16-30 avr.



Élections territoriales polynésiennes

10 mai



Publication de la doctrine de la Haute Autorité en matière de conflits d'intérêts publics

26 mai



Signature d'une convention de partenariat entre la Haute Autorité et le Centre national de la fonction publique territoriale

5 juil.



Audition de Didier Migaud par la commission des lois du Sénat sur le rapport d'activité 2022 de la Haute Autorité

20 juil.



Remaniement du Gouvernement de Madame Élisabeth Borne

24 sept.



Élections des sénateurs de la série 1

1^{er} oct.



Entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts

22-23 nov.



Mission d'appui européenne auprès de la Commission de prévention de la corruption de Macédoine du Nord

4 déc.



Date limite de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts et d'activités des sénateurs de la série 1

21 déc.



Publication des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement de Madame Élisabeth Borne

Le collège et l'organisation de la Haute Autorité



Le président

Didier Migaud a été nommé président de la Haute Autorité par décret du Président de la République le 29 janvier 2020.

Député de l'Isère de 1988 à 2010, Didier Migaud a occupé successivement à l'Assemblée nationale les fonctions de rapporteur général de la commission des finances (1997-2002), questeur (2002-2007) et président de la commission des finances (2007-2010). Il est le co-auteur, avec Alain Lambert, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), nouvelle constitution budgétaire de l'État adoptée en 2001. Il a par ailleurs exercé des responsabilités en tant qu'élu local, comme maire de Seyssins et président de la communauté d'agglomération de Grenoble, de 1995 à 2010.

Didier Migaud a été Premier président de la Cour des comptes entre 2010 et 2020. À ce titre, il présidait également la Cour de discipline budgétaire et financière, le Haut Conseil des finances publiques et le Conseil des prélèvements obligatoires.



Patrick Matet
Élu en décembre 2019 par l'assemblée générale de la Cour de cassation

Patrick Matet est conseiller honoraire à la Cour de cassation, où il a notamment occupé la position de doyen de section de la chambre qui traite des contentieux de l'arbitrage, du droit international privé, de l'état des personnes et du droit patrimonial de la famille jusqu'en 2017. Il préside la commission de déontologie de Sciences Po Paris.



Anne Levade
Nommée en janvier 2020 par le président du Sénat

Anne Levade est professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Elle a notamment été membre du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. Elle dirige le centre de préparation aux concours administratifs Prép ENA Paris I-ENS et préside la Fondation Paris I Panthéon-Sorbonne.



Martine Provost-Lopin
Élue en décembre 2019 par l'assemblée générale de la Cour de cassation

Martine Provost-Lopin est conseillère honoraire à la Cour de cassation où elle était affectée à la troisième chambre civile. Elle a notamment été première juge d'instruction au tribunal de grande instance de Créteil avant de devenir conseillère à la cour d'appel de Paris, puis première vice-présidente du tribunal de grande instance de Paris.



Frédéric Lavenir
Nommé en janvier 2020 par le Gouvernement

Inspecteur général des finances, Frédéric Lavenir a occupé plusieurs fonctions au sein du ministère de l'économie et des finances. Il a travaillé au sein du Groupe BNP Paribas comme dirigeant d'une filiale puis comme responsable des ressources humaines. Il a été administrateur-directeur général de CNP Assurances. Il préside l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie).



Sabine Lochmann
Nommée en février 2020
par le Gouvernement

Ancienne directrice générale puis présidente de Vigeo Eiris (groupe Moody's) de 2019 à 2022, Sabine Lochmann est désormais associée du cabinet de conseil en stratégie ESG Ascend, qu'elle a cofondé en 2023. Elle a auparavant travaillé en tant que juriste d'entreprise au sein de Serete, JCDecaux et Johnson & Johnson, avant de rejoindre et présider BPI Groupe.



Florence Ribard
Nommée en février 2020
par le président
de l'Assemblée nationale

Florence Ribard a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administratrice adjointe en 1988. Elle a notamment occupé les fonctions de chef de cabinet de M. Laurent Fabius à la présidence de l'Assemblée nationale puis au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.



Pierre Steinmetz
Nommé en mai 2020
par le président du Sénat

Pierre Steinmetz a successivement occupé des fonctions de préfet et des postes au sein de cabinets ministériels, avant de devenir directeur général de la gendarmerie nationale puis directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2002. Il a officié en tant que conseiller d'État en service extraordinaire avant de devenir membre du Conseil constitutionnel de 2004 à 2013.



Dominique Dujols
Élue en décembre 2021
par la chambre du conseil
de la Cour des comptes

Dominique Dujols est conseillère maître à la Cour des comptes. Elle a notamment occupé les fonctions de cheffe de division au sein du ministère de la culture et de directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat.



Gérard Terrien
Élu en décembre 2021
par la chambre du conseil
de la Cour des comptes

Gérard Terrien est président de chambre à la Cour des comptes, dont il préside la mission permanente d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes. Il a notamment présidé la chambre régionale des comptes Île-de-France à partir de 2013, avant d'être nommé en 2018 président de la 5^e chambre de la Cour.



Rémi Bouchez
Élu en décembre 2023
par l'assemblée générale
du Conseil d'État

Rémi Bouchez est président de la section de l'administration du Conseil d'État depuis 2019, après avoir été président adjoint de la section des finances de 2010 à 2019. Il a été notamment chef de bureau à la direction du budget et conseiller pour les affaires économiques auprès du secrétaire général du Gouvernement (SGG). Nommé conseiller d'État en 2001, il a en outre exercé les fonctions de commissaire à la simplification au SGG, de membre de la Cour de discipline budgétaire et financière, et de président de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

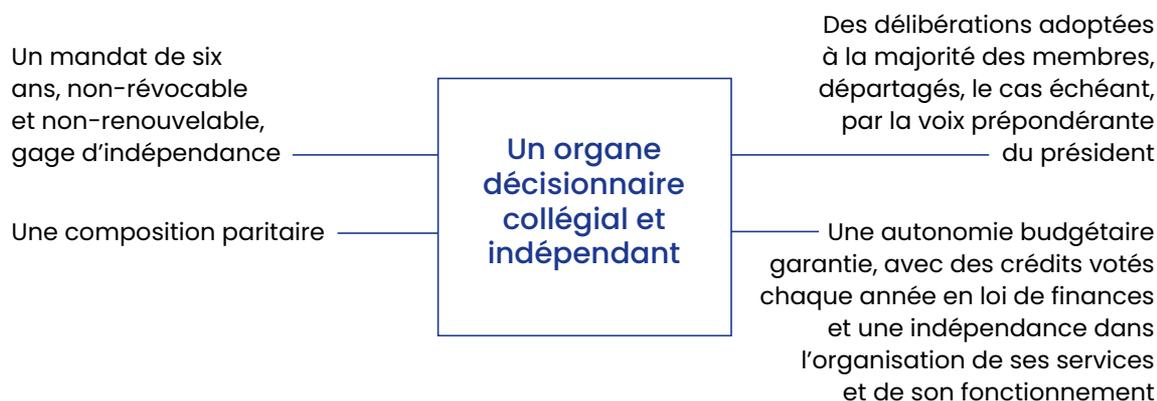


Fabrice Melleray
Nommé en septembre 2023
par la présidente
de l'Assemblée nationale

Agrégé de droit public, Fabrice Melleray est professeur des universités à l'École de droit de Sciences Po. Auparavant, il a été successivement professeur aux universités de Poitiers (2002-2004), Bordeaux (2004-2012) et Paris I (2012-2017), où il a enseigné les différentes branches du droit administratif. Il est notamment rédacteur en chef de l'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA, éd. Dalloz).

**Membres dont le mandat
s'est achevé en 2023 :**
Jacques Arrighi de Casanova,
Daniel Hochedez
et Odile Piérart

Un fonctionnement collégial et indépendant



DES GARANTIES DÉONTOLOGIQUES FORTES

Des fonctions exercées avec dignité, probité et intégrité

Un strict respect des devoirs de discrétion et de secret professionnel

Des déclarations de patrimoine et d'intérêts rendues publiques

LES CHIFFRES
DU COLLÈGE
EN 2023

27
séances

307
délibérations
adoptées

3
auditions
réalisées



Le président et les membres du collège en février 2024

LE RECOURS À DES RAPPORTEURS EXTÉRIEURS

Certains dossiers, en raison de l'apparition d'une question juridique nouvelle, d'une difficulté sérieuse ou dont l'instruction souligne des faits susceptibles de caractériser une infraction pénale, peuvent être confiés à des rapporteurs extérieurs. Ceux-ci sont des magistrats issus des trois plus hautes juridictions (Cour de cassation, Conseil d'État et Cour des comptes).

De même que les membres du collège et que les agents de la Haute Autorité, les rapporteurs extérieurs respectent les principes déontologiques. Ils sont soumis au secret professionnel et doivent prévenir toute situation de conflit d'intérêts.

En 2023, la Haute Autorité a fait appel à un rapporteur extérieur à trois reprises.



Le comité de direction de la Haute Autorité

LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES MEMBRES DU COLLÈGE ET DES AGENTS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Conformément à la loi du 20 janvier 2017, les membres du collège de la Haute Autorité déposent une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine. Chacune fait l'objet d'un contrôle approfondi par deux rapporteurs. Le contrôle des déclarations d'intérêts permet de mettre en œuvre toutes les mesures de déport appropriées.

Depuis 2017, leurs déclarations de patrimoine sont mises à disposition pour consultation sur le site Internet de la Haute Autorité.

La secrétaire générale et ses adjoints doivent également adresser au président une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, chacune de ces déclarations étant examinée par deux membres du collège désignés par le président.

Par ailleurs, les agents qui ont reçu une délégation de signature adressent une déclaration d'intérêts au président et au référent déontologue.

Enfin, chaque agent de la Haute Autorité, quel que soit son rang hiérarchique, doit communiquer à la secrétaire générale et à son supérieur hiérarchique une liste des déclarants, représentants d'intérêts et agents publics avec lesquels il entretient un lien d'intérêt susceptible d'interférer avec les missions qui lui sont confiées.

Organigramme de la Haute Autorité



Les six directions de la Haute Autorité travaillent de manière transversale et complémentaire et contribuent par leurs efforts communs à préserver la probité des responsables et agents publics. La coordination de leur travail permet un meilleur contrôle et un accompagnement adapté des différents publics.

Les ressources humaines et budgétaires de la Haute Autorité

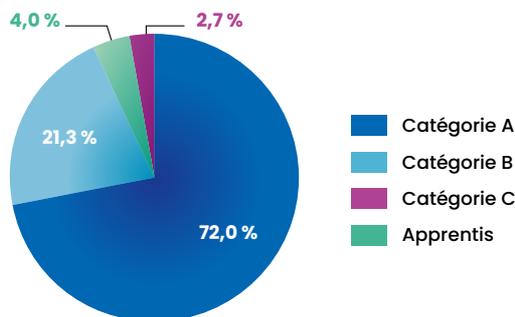
71 agents
au 31 décembre 2023
(67 en 2022)

68 % de femmes
32 % d'hommes

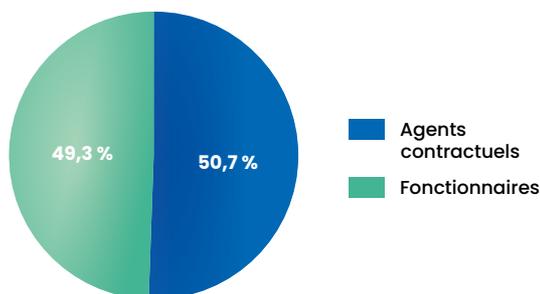
38
ans

la moyenne d'âge
des agents
de la Haute Autorité
(44 ans dans
la fonction
publique
en général)

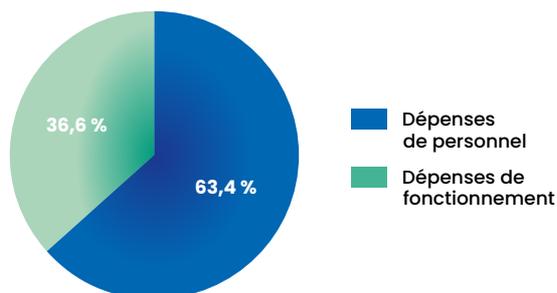
Répartition des agents de la Haute Autorité par catégorie de la fonction publique



Répartition des agents de la Haute Autorité par type de statut

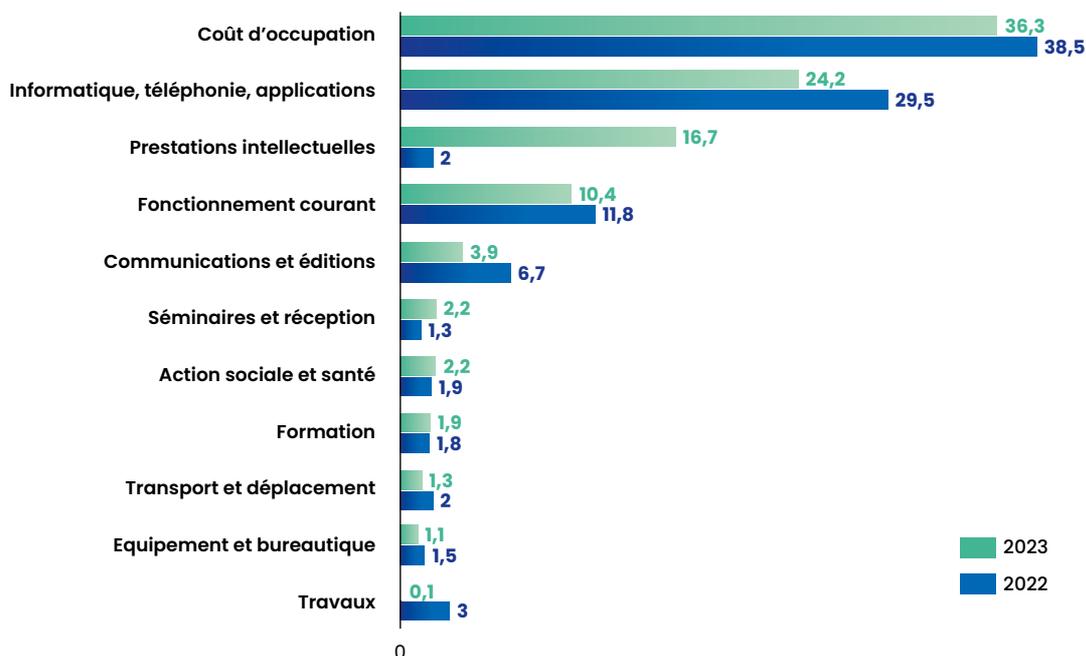


Répartition des dépenses exécutées (en crédits de paiement), 2023



9,6 M€
Budget 2023

Répartition des dépenses (en crédits de paiement), 2022-2023 (en %)



LE DÉPLOIEMENT D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'INFORMATION

Depuis plusieurs années, la Haute Autorité investit d'importants moyens humains et financiers afin de refondre son système d'information. En 2023, la hausse des dépenses de prestations intellectuelles témoigne de la montée en puissance de ces différents projets, qui impliquent dans certains cas le recours à des prestataires extérieurs.

La Haute Autorité doit disposer d'outils à la hauteur de ses ambitions, c'est-à-dire performants, efficaces et à même de fournir toutes les garanties de sécurité informatique nécessaires. Le système d'information doit permettre à la fois de soutenir le travail quotidien des services et d'inscrire la Haute Autorité dans son temps.

Le futur outil de contrôle commun à ses services renforcera la qualité des contrôles effectués par la Haute Autorité, tout en garantissant, comme aujourd'hui, la sécurité des données détenues. Il permettra un meilleur suivi des mouvements entre les secteurs public et privé et facilitera un accompagnement plus adapté des responsables et agents publics et des représentants d'intérêts.

Déployé en plusieurs phases, le nouveau système d'information concernera courant 2024 les saisines déontologiques. Il sera étendu par la suite au contrôle des représentants d'intérêts et à celui des responsables publics.

2023, les dix ans des lois « transparence »



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Une institution au service de la confiance des citoyens dans l'action publique

La création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013, est l'aboutissement d'une longue réflexion et d'un mouvement progressif de renforcement des exigences de transparence dans la sphère publique.

La fin des années 1980 et le début des années 1990 marquent l'ouverture d'un premier « moment déontologique » avec la création de plusieurs institutions chargées de lutter contre les manquements à la probité des responsables publics : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission de déontologie de la fonction publique et la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Cette dernière, instituée en 1988, avait pour mission de contrôler les déclarations de situation patrimoniale déposées par les plus hauts responsables politiques au début et à la fin de leurs fonctions, afin d'identifier d'éventuelles variations susceptibles de traduire un enrichissement illicite. En pratique, ce dispositif, comme les moyens accordés à cette commission, se sont révélés très insuffisants.

Alors que différents acteurs avaient déjà souligné les insuffisances des dispositifs en vigueur, la découverte, en 2013, de comptes bancaires dissimulés à l'étranger par un membre du Gouvernement a provoqué une onde de choc au sein de l'opinion publique. Cette affaire a mis en évidence la nécessité de revoir profondément le cadre juridique de garantie de la probité, de prévention de la corruption ainsi que de sanction des infractions financières.

Le législateur s'est emparé de ces enjeux et les lois relatives à la transparence de la vie publique de 2013 ont créé la Haute Autorité, sous le statut d'autorité administrative indépendante. L'action de la Haute Autorité s'inscrit en complémentarité de celle d'autres institutions majeures en matière de lutte contre les atteintes à la probité, créées la même année : l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales¹ et le Parquet national financier².

Dotée de pouvoirs propres, la Haute Autorité est, dès l'origine, chargée de veiller à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations des responsables publics. Dans le cadre du contrôle de leur situation patrimoniale, elle a la faculté de solliciter de l'administration fiscale la transmission de données et peut mettre en œuvre un droit de communication afin d'obtenir toute information nécessaire à son contrôle. La Haute Autorité se voit aussi



1. Décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales

2. Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance financière, loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier



confier une mission en matière de prévention des conflits d'intérêts, la loi ordinaire de 2013 définissant pour la première fois la notion comme une « *situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». À cette fin, elle dispose d'un pouvoir d'injonction de faire cesser les situations de conflit d'intérêts et peut rendre des avis visant à les prévenir.

Par la suite, le législateur a confié à la Haute Autorité de nouvelles missions. Tout d'abord, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires, élargit le champ des contrôles concernant les responsables publics. Puis, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II », lui donne une mission inédite de régulation de la représentation d'intérêts. Ensuite, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique formalise la compétence de la Haute Autorité pour vérifier toute situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts lors d'un changement de Gouvernement.

Enfin, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique élargit considérablement le champ de compétence de l'institution en matière d'encadrement des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé. En plus de la mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, anciens exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes que la loi de 2013 lui confiait, la Haute Autorité contrôle désormais les projets de mobilité des agents publics exerçant des fonctions stratégiques, en lieu et place de la Commission de déontologie de la fonction publique qui est supprimée.

Ainsi, la Haute Autorité est aujourd'hui l'institution de référence en matière de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique et le partenaire privilégié des agents publics, des élus et des administrations sur les questions de déontologie. Elle est également mieux identifiée par les citoyens, qui sont exigeants sur la qualité et la pertinence des contrôles menés. Si seuls 38 % des Français avaient déjà entendu parler de la Haute Autorité en 2021, ce chiffre monte à 43 % en 2022. Il est démontré qu'une meilleure information des citoyens joue un rôle clef dans leur perception de l'institution et de ses missions³ et a pour effet de faire reculer leur défiance envers les institutions et les responsables publics.

La Haute Autorité bénéficie par ailleurs d'une reconnaissance internationale. Elle est largement considérée comme un modèle, parce que pionnière dans son champ de compétence⁴, ce qui explique qu'elle soit systématiquement consultée lors des réflexions menées dans le cadre de l'Union européenne. Elle est aussi un acteur central des différents réseaux européens d'éthique publique ou de lutte contre la corruption et est régulièrement sollicitée par des pays étrangers qui souhaitent s'inspirer du dispositif français d'intégrité et de transparence.

Au terme de ses dix ans d'existence, il est nécessaire de s'interroger à la fois sur la pertinence du champ de contrôle de la Haute Autorité, sur l'utilité et la valorisation des données rendues publiques par l'institution et enfin sur ses moyens, gages de son indépendance. Afin de mener à bien l'ensemble de ses missions, la Haute Autorité doit disposer de nouveaux moyens d'action et d'investigation, lesquels appellent nécessairement des ressources humaines et budgétaires supplémentaires.

3. Jean-François Kerléo et Benjamin Monnery, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », *Revue française d'administration publique*, n° 184, 20244/4, pp. 1097-1113

4. Parlement européen, résolution du 16 septembre 2021 sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des institutions de l'Union par la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique, 2020/2133(INI)

Dix ans, un bilan chiffré

18 000

responsables publics
soumis au contrôle
de leur patrimoine
et de leurs intérêts

15 000

responsables publics
soumis au contrôle
des mobilités
public-privé

3 000

**représentants
d'intérêts** inscrits
sur le répertoire



Plus de
100 000

**déclarations
de patrimoine
et d'intérêts**
reçues



Plus de
1 800
**contrôles
de mobilités**
public-privé
réalisés

Environ

800

**contrôles
de représentants
d'intérêts** lancés
(non-inscrits,
déclarations
d'activités
et de moyens,
obligations
déontologiques)



Plus de
250

dossiers transmis
à la **justice**



Environ
250

avis
déontologiques

Près de

70 000

fiches d'activités
déclarées par
les représentants
d'intérêts

Retour sur le colloque organisé le 11 octobre 2023 à l'occasion des dix ans de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

« La probité dans la vie publique : dix ans après les lois *transparence*, quelles avancées et quels nouveaux défis ? »

Le 11 octobre 2023, afin de célébrer les dix ans de la promulgation des lois pour la transparence de la vie publique qui l'ont créée, et de se tourner résolument vers l'avenir, la Haute Autorité a organisé un colloque à l'Hôtel de Lassay sur le thème « *La probité dans la vie publique : dix ans après les lois transparence, quelles avancées et quels nouveaux défis ?* ».

Cette journée a réuni près de 300 participants : parlementaires, acteurs institutionnels, étudiants, associations ou ONG engagées dans la lutte contre la corruption, référents déontologues, représentants des élus locaux, journalistes...

Dans son discours d'ouverture, la présidente de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, a apporté son soutien à l'institution en rappelant qu'elle était « *d'utilité publique* ». Puis Didier Migaud, le président de la Haute Autorité, a dressé le bilan

des dix années d'existence de l'institution. Il a souligné qu'elle contribue à sécuriser l'action publique tout en protégeant l'intérêt général et qu'elle a su asseoir sa légitimité dans ses contrôles autant que dans une démarche préventive basée sur l'accompagnement, le conseil et la pédagogie. Il a estimé que, malgré des progrès indéniables en matière de probité, de nouvelles évolutions étaient aujourd'hui possibles et souhaitables afin de renforcer l'efficacité de son action et la lisibilité des différents dispositifs.

Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité de sa création à 2020, est ensuite revenu sur la naissance de l'institution tandis que Pierre Rosanvallon, professeur honoraire du Collège de France, a porté un regard philosophique et historique sur les notions de contrôle et de surveillance, en insistant sur le rôle déterminant des institutions de régulation, héritières des censeurs romains, dans les démocraties contemporaines.

La journée s'est ensuite articulée autour de trois tables rondes :

– la première a porté sur la notion de transparence en tant que gage de confiance pour les citoyens. Modérée par Didier Migaud, elle a été introduite par Martial Foucault, directeur du Cevipof, et par Benjamin Monnery, maître de conférences en économie à l'université Paris Nanterre. Afin de croiser les regards, les débats ont rassemblé Sacha Houlié, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Patrick Lefas, président de *Transparency International France*, et Anne Michel, journaliste au *Monde* ;





– la deuxième table ronde, intitulée « Influence et décision publique : faire primer l'intérêt général », a permis de revenir sur le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts, dans le contexte de son extension récente au secteur public local, ainsi que des récentes affaires liées à des actions d'ingérence d'États étrangers. Modérée par Sofia Wickberg, *assistant professor* en politiques publiques et gouvernance à l'université d'Amsterdam, cette table ronde a réuni Arnaud Bazin, sénateur et président du comité de déontologie du Sénat, Raphaël Glucksmann, député européen, Elsa Pilichowski, directrice de la gouvernance publique de l'OCDE, et Cécile Robert, professeure de science politique à Sciences Po Lyon ;

– une troisième table ronde était consacrée à l'action publique locale et à la déontologie des élus locaux. René Dosière, président de l'Observatoire de l'éthique publique, Guy Geoffroy,

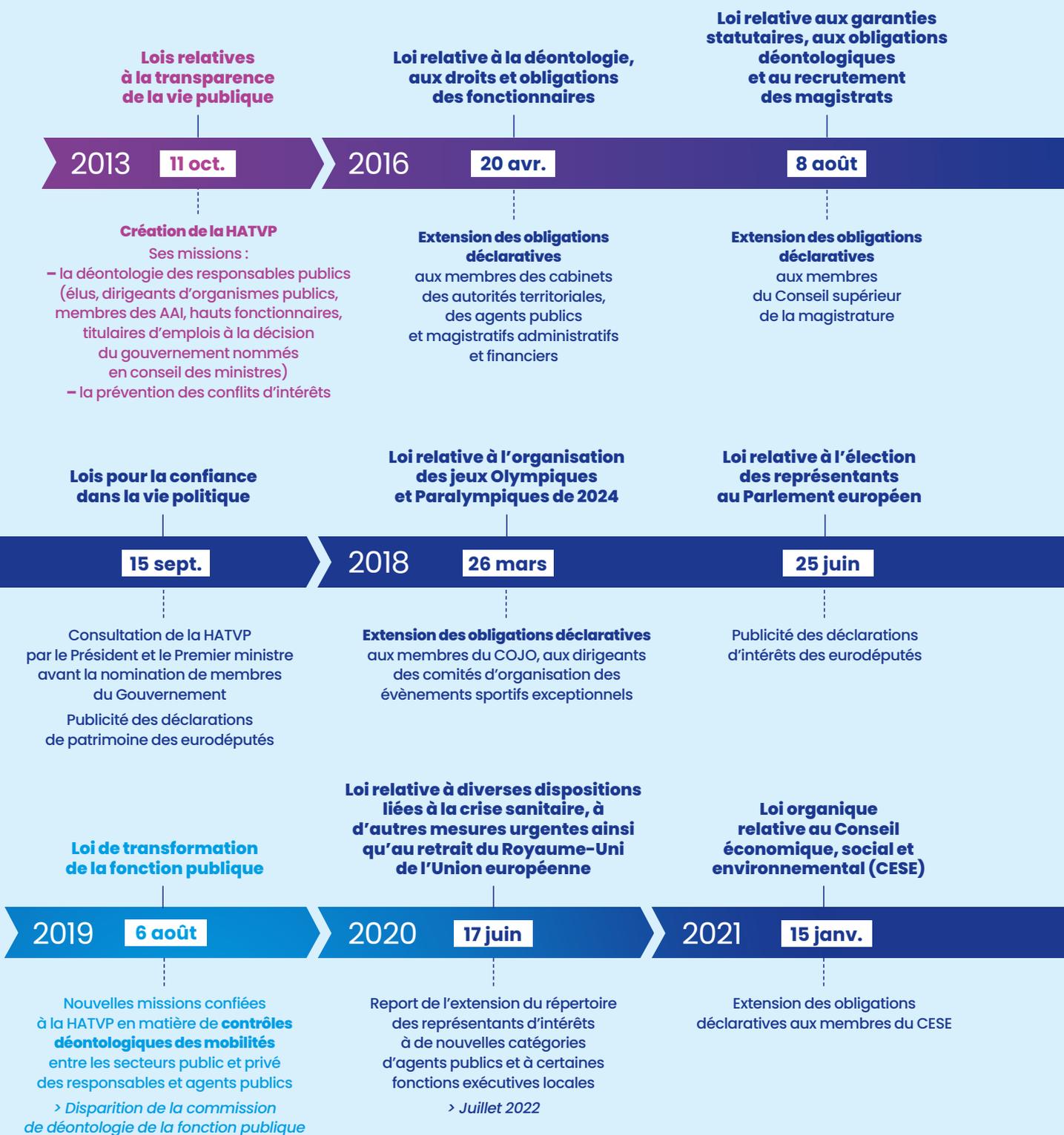
vice-président de l'Association des maires de France, et Catherine Husson-Trochain, déontologue et présidente de la commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ont débattu des enjeux d'éthique et de probité propres au secteur local, à l'aune de la notion de sécurité juridique. Les échanges étaient animés par Chloé Morin, politologue.

Didier Migaud a clos cette journée d'échanges et de réflexion en évoquant plusieurs pistes d'amélioration pour l'avenir : œuvrer à une transparence mieux comprise et plus utile ; garantir l'efficacité et la cohérence des dispositifs de contrôle ; assurer l'efficacité de l'action de la Haute Autorité et veiller à son indépendance en la dotant de moyens adaptés et de prérogatives de contrôle accrues.

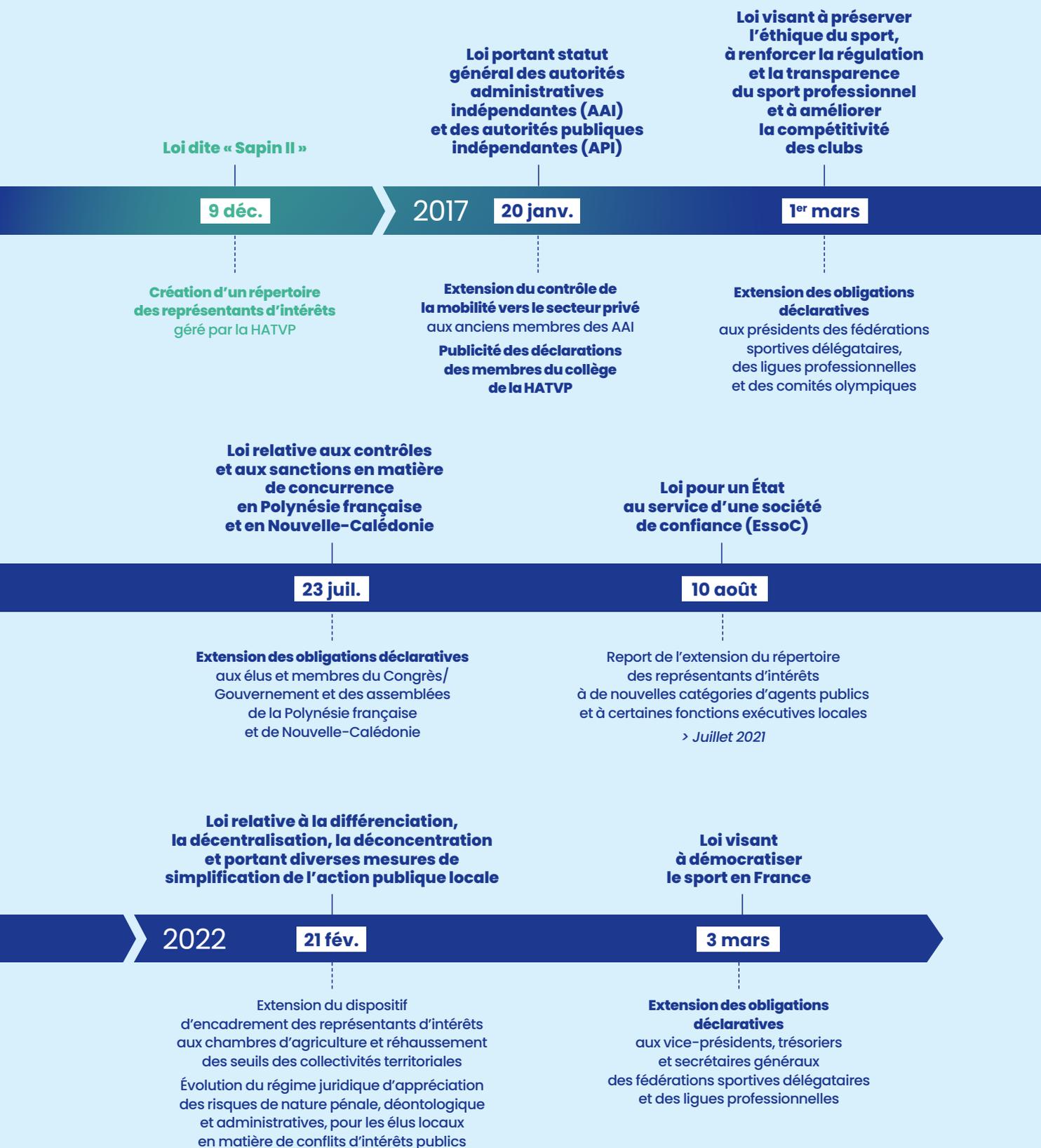
Une synthèse de la journée a été publiée sur le site de la Haute Autorité⁵.

5. Synthèse des échanges du colloque des 10 ans, « La probité dans la vie publique : dix ans après les lois transparence, quelles avancées et quels nouveaux défis ? » : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/01/HATVP_SYNTHESE-COLLOQUE-10ANS_VF.pdf

Principales évolutions législatives ayant eu un impact sur la Haute Autorité*



*Plusieurs évolutions réglementaires, non mentionnées dans cette frise, ont également eu un impact sur les missions de la Haute Autorité.



Accompagner, conseiller, sensibiliser : poursuivre le développement d'une culture forte de l'intégrité en France et à l'international

1 – Un accompagnement continu
des déclarants
page 35

2 – Une activité de conseil déontologique
en constante augmentation
page 37

3 – Une diffusion large de l'expertise
de la Haute Autorité
page 44

4 – La promotion du dispositif français
d'intégrité publique à l'étranger
page 48

La Haute Autorité assiste au quotidien les responsables publics et les représentants d'intérêts dans le respect de leurs obligations. Elle les accompagne, les forme, les conseille et les sensibilise à la déontologie lors de nombreuses interventions extérieures. Elle répond également à un nombre croissant de sollicitations de la part de ses interlocuteurs français et étrangers, ce qui lui permet d'enrichir son action et de partager son expertise.

Un accompagnement continu des déclarants

L'actualité politique et électorale de 2023 a justifié un accompagnement particulier des responsables publics et des représentants d'intérêts.

L'accompagnement des responsables publics

Plusieurs événements politiques et électoraux ont conduit, en 2023, à un renouvellement des responsables publics soumis aux obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité :

- l'élection des 57 représentants à l'Assemblée de la Polynésie française en avril a été suivie, en mai, de la composition d'un nouveau gouvernement territorial ;
- le Gouvernement de Madame Élisabeth Borne a connu un remaniement le 20 juillet, marqué par l'entrée en fonctions de nouveaux ministres et, par conséquent, de nouveaux membres de cabinets ministériels ;
- les élections sénatoriales, organisées en septembre, ont entraîné le renouvellement des 170 sièges de la série I.

Il en a résulté une activité soutenue pour la Haute Autorité : réception de nouvelles déclarations de patrimoine et d'intérêts (des responsables publics nouvellement élus ou nommés, mais aussi des sortants), contrôles déontologiques préalables à la nomination et contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé – notamment pour les collaborateurs du Président de la République et les membres des cabinets ministériels qui y sont soumis en vertu du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.



Afin d'anticiper et de préparer ces échéances, la Haute Autorité a organisé des campagnes ciblées auprès des responsables publics pour les sensibiliser à leurs obligations déclaratives et déontologiques, particulièrement à l'attention des nouveaux déclarants, peu habitués à ces procédures. Ces sessions complètent les publications en ligne de la HATVP⁶. Une première session d'information à destination des sénateurs « sortants », sous forme de webinaire, a été organisée dès le mois de février 2023, puis une seconde à destination des sénateurs « entrants » en octobre, à la suite des élections sénatoriales. Ces sessions dématérialisées ont permis aux sénateurs concernés de disposer des informations nécessaires au dépôt de leurs déclarations (initiales ou de fin de mandat) et d'obtenir directement des réponses à leurs questions.

Enfin, dans le contexte de la Coupe du monde de rugby qui s'est déroulée en France en 2023 et à l'approche des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, la Haute Autorité a porté son attention sur les responsables publics exerçant leurs fonctions au sein des fédérations sportives, des ligues professionnelles, du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français. Cette action s'est inscrite dans le cadre de la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, qui a assujéti de nouvelles personnes à des obligations déclaratives et déontologiques auprès de la Haute Autorité⁷.

En parallèle de ces actions ciblées, les services de la Haute Autorité ont été mobilisés tout au long de l'année 2023 pour répondre aux interrogations des responsables publics, par téléphone et par courriel⁸.

L'assistance téléphonique a été très sollicitée. Elle a été renforcée, lorsque nécessaire, par un dispositif d'astreintes, notamment lors des

Plus de

7000

appels et courriels
traités dans le cadre
de l'assistance
aux responsables publics
et aux représentants
d'intérêts



principales périodes de dépôt des déclarations qui, selon les cas, suivent ou précèdent la tenue de scrutins.

L'accompagnement des représentants d'intérêts

La Haute Autorité déploie de nombreux outils à destination des représentants d'intérêts afin de les accompagner, tant dans l'appréciation de leur situation au regard du cadre juridique que dans la détermination des informations à déclarer.

Une session d'information en ligne leur a été proposée en mars 2023, avant la clôture de l'exercice déclaratif au titre de l'année 2022⁹, afin de leur rappeler leurs obligations déclaratives et de répondre à leurs interrogations.

Pour prendre en compte notamment l'extension des obligations déclaratives des représentants d'intérêts auprès de nouvelles catégories de responsables publics, intervenue le 1^{er} juillet 2022, la Haute Autorité a mis à jour ses lignes directrices¹⁰, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2023. Celles-ci, destinées à accompagner les représentants d'intérêts dans leur exercice déclaratif, exposent la doctrine de la Haute Autorité en matière de représentation d'intérêts¹¹. Un webinaire a été organisé en juillet 2023 afin de présenter les évolutions

6. Brochure à destination des parlementaires (édition 2023) : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Brochure_parlementaires_HATVP-2023-bd_compressed.pdf

7. Cf. p. 80

8. Les responsables publics peuvent solliciter la Haute Autorité par téléphone au 01 86 21 94 97 (du lundi au vendredi, de 9h à 12h30 et de 14h à 17h) ou par courriel à l'adresse adel@hatvp.fr

9. L'exercice déclaratif a lieu dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice comptable, qui, pour la plupart des entités, intervient au 31 décembre 2023. Dans la majorité des cas, l'exercice déclaratif se termine donc au 31 mars de l'année qui suit.

10. Nouvelles lignes directrices : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf

11. Cf. p. 110-111

introduites par ces nouvelles lignes directrices. L'ensemble des modèles¹² mis à disposition et la « foire aux questions » créée sur le site de la Haute Autorité ont été actualisés pour que les intéressés bénéficient d'informations pertinentes et accessibles en ligne¹³.

Ces ressources documentaires ont été complétées par plusieurs interventions du président de la Haute Autorité ou des services auprès d'associations d'élus locaux ou de représentants d'intérêts. Par exemple, deux présentations ont été organisées auprès de représentants d'intérêts en formation continue, dans le cadre du certificat d'affaires publiques de Sciences Po *Executive Education*, au sein du module « Maîtriser le cadre déontologique et les débats autour de la fonction affaires publiques : le cadre légal et déontologique pour la pratique des affaires publiques ».

Les représentants d'intérêts bénéficient également d'une assistance par téléphone ou par

courriel¹⁴. Cet accompagnement personnalisé vise à leur apporter une expertise juridique et à répondre à leurs interrogations sur les informations à déclarer – appréhension d'une action de représentation d'intérêts ou encore déclaration des moyens alloués. Il permet de garantir la qualité et la lisibilité des informations publiées sur le répertoire des représentants d'intérêts, accessibles à tous.

Cette assistance est particulièrement sollicitée en début d'année, les représentants d'intérêts disposant d'un délai de trois mois après la clôture de leur exercice comptable pour déclarer leurs activités (le plus souvent le 31 décembre). Deux tiers des appels ont d'ailleurs été passés durant les quatre premiers mois de l'année. De même, la Haute Autorité a observé un pic de contacts par courriel entre février et avril 2023, puis en octobre 2023 à la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices.

2 Une activité de conseil déontologique en constante augmentation

La Haute Autorité occupe une place de premier ordre en terme d'accompagnement et de conseil en matière de déontologie et de probité auprès des personnes qui relèvent de sa compétence. Cette action de prévention sécurise sur le plan juridique les responsables publics et leur administration en les alertant sur les éventuels risques encourus.

Le conseil aux responsables publics

En vertu du 3^o du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité émet des avis sur les questions d'ordre déontologique

que les responsables publics soumis à des obligations déclaratives peuvent rencontrer dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions¹⁵. Ces avis confidentiels permettent aux responsables publics de bénéficier de l'expertise de la Haute Autorité et de sécuriser leur action.

¹². Modèles mis à disposition des représentants d'intérêts : [hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/ressources/#post_14647](https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/ressources/#post_14647)

¹³. Foire aux questions sur la représentation d'intérêts : [hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/](https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/)

¹⁴. Les représentants d'intérêts peuvent solliciter la Haute Autorité par téléphone au 01 86 21 92 29 (du lundi au vendredi, de 9h à 12h30 et de 14h à 17h) ou par courriel à l'adresse agora@hatvp.fr.

¹⁵. Les modalités de saisine sont disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité : [hatvp.fr/espacedeclarant/patrimoine-interets-instruments-financiers/le-conseil-deontologique/#post_8400](https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/patrimoine-interets-instruments-financiers/le-conseil-deontologique/#post_8400)

LES SAISINES POUR CONSEIL DÉONTOLOGIQUE PEUVENT ÊTRE CLASSÉES EN TROIS CATÉGORIES

– **Les demandes à titre individuel** : elles concernent la situation personnelle du responsable public auteur de la saisine – par exemple lorsque l'intéressé envisage une mobilité vers le secteur privé, un cumul d'activités ou qu'il s'interroge sur un risque de conflit d'intérêts lié à son entourage.

– **Les demandes à titre institutionnel** : elles consistent, par exemple, à solliciter un avis sur un dispositif déontologique – charte ou code de déontologie, fiches destinées à sensibiliser les managers, etc. – ou sur la manière de traiter certains types de conflits d'intérêts à l'échelle d'une collectivité, notamment les conflits d'intérêts publics suite à l'adoption de la loi dite « 3DS ».

– **Les demandes au sujet d'un tiers** : il s'agit, par exemple, d'interrogations de la part de responsables publics sur les aspects déontologiques d'une nomination à laquelle ils doivent procéder ou de présidents d'un exécutif local sur les conditions d'un cumul, par l'un de leurs vice-présidents, de son mandat avec une activité privée.

Au cours de l'année 2023, la Haute Autorité a rendu 27 avis déontologiques. Ce nombre, en légère augmentation par rapport à l'année précédente, apparaît relativement stable depuis 2019. La Haute Autorité est désormais bien identifiée par les administrations et les collectivités territoriales, qui n'hésitent pas à initier un dialogue très en amont sur les difficultés éventuelles qu'elles pourraient rencontrer.

Près des deux tiers des auteurs de demandes d'avis déontologique sont membres d'un exécutif local (17 des 27 avis rendus). Cette part significative s'explique par les problématiques complexes propres à l'environnement politique et administratif local que peuvent rencontrer les collectivités territoriales et leurs groupements et qui nécessitent le recours à une expertise dédiée. À terme, la généralisation de la désignation de référents déontologues, obligatoire depuis juin 2023, devrait entraîner la diminution de ces demandes d'avis.

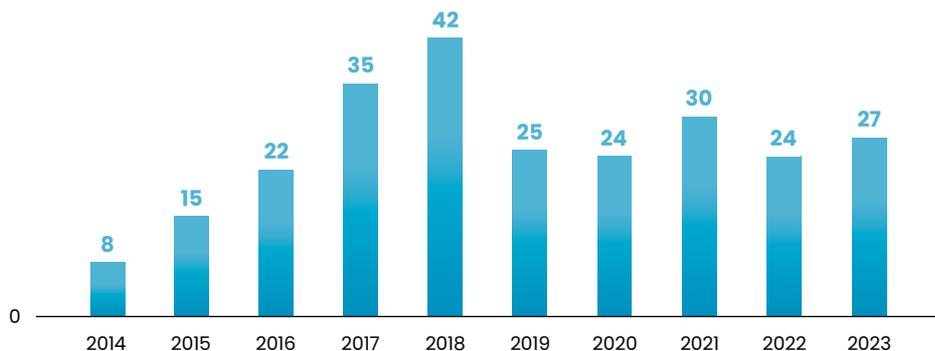
Les dispositions de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », ont suscité de nombreuses interrogations. Outre l'introduction d'un droit de solliciter le conseil confidentiel d'un référent



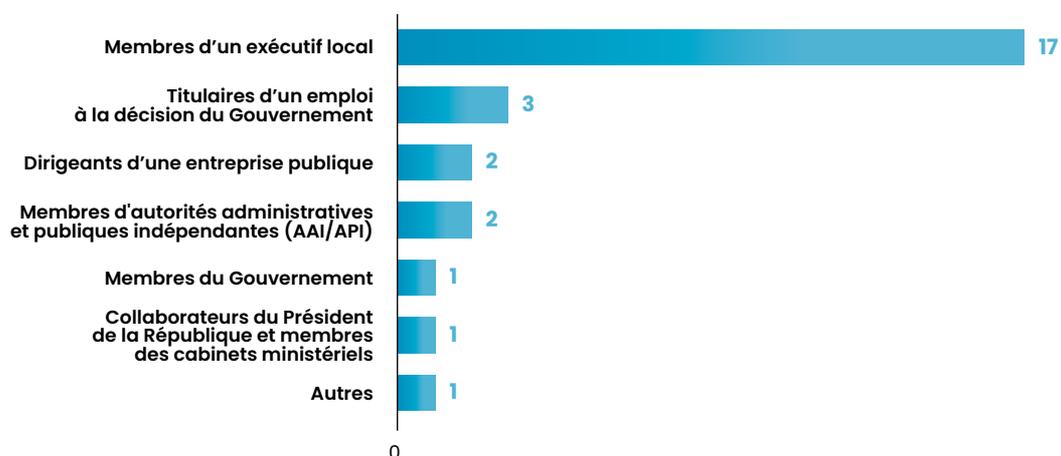
252 avis rendus depuis 2014

déontologue pour les élus locaux, la loi prévoit un régime juridique visant à apprécier le risque pénal, déontologique et administratif, lorsqu'un élu local représente sa collectivité au sein d'un organisme extérieur, « en application de la loi ».

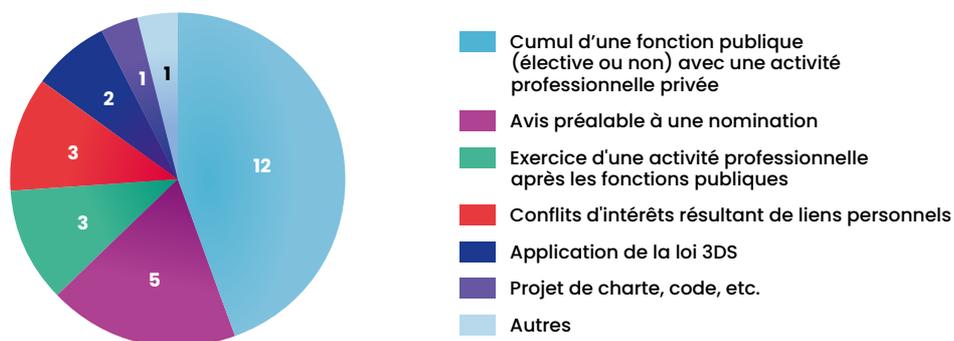
Nombre d'avis déontologiques rendus depuis 2014



Qualité de l'auteur de la demande d'avis



Problématiques soulevées par les demandes de conseil déontologique



À la suite de l'entrée en vigueur de la loi « 3DS », la Haute Autorité a été amenée à préciser sa doctrine en publiant deux délibérations relatives aux nouvelles dispositions législatives. Elles sont accompagnées 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 au sein desquels sont susceptibles de siéger les élus locaux¹⁶.

Pour le reste, les demandes d'avis déontologique ont trait à des sujets divers : plus de 40 % (12 avis sur 27) ont porté sur le cumul d'une fonction publique avec une activité professionnelle privée, mais certaines avaient aussi pour objet l'exercice d'une activité professionnelle après des fonctions publiques ou encore un projet de charte de déontologie.

Par ailleurs, la Haute Autorité peut également avoir à se prononcer sur la situation des agents adressant une déclaration d'intérêts à leur autorité hiérarchique, sur le fondement de l'article L. 122-4 du code général de la fonction publique. Pour certains emplois, la nomination d'un agent public est en effet conditionnée à la transmission d'une déclaration d'intérêts à son autorité hiérarchique. Si cette dernière rencontre des difficultés pour apprécier si l'agent se trouve ou non en situation de conflit d'intérêts, elle peut saisir la Haute Autorité. Cette dernière se prononce dans un délai de deux mois au regard des éléments qui lui sont communiqués et peut, si elle l'estime nécessaire, recommander des mesures de précaution.



LE RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DE L'ÉLU LOCAL : DES QUESTIONS EN SUSPENS

Le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 et son arrêté d'application en date du même jour, pris en application de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite loi « 3DS », précise les modalités de désignation du référent déontologue de l'élu local.

La création de ce dispositif constitue une avancée pour la prévention des atteintes à la probité au niveau local, mais elle reste cependant source d'interrogations pour les collectivités qui, en 2023, ont sollicité à plusieurs reprises la Haute Autorité sur ce sujet. Voici quelques exemples de questions reçues et des réponses qui y ont été apportées :

« Qui peut être choisi afin d'exercer les fonctions de référent déontologue de l'élu local ? »

L'article R. 1111-1-A du code général des collectivités territoriales indique que le référent déontologue de l'élu local doit pouvoir exercer ses fonctions « *en toute indépendance et impartialité* » et être choisi « *en raison de [son] expérience et de [ses] compétences* ».

Ces critères s'apprécient à l'aune du diplôme dont la personne est titulaire – sans que ce ne soit une exigence stricte – mais aussi de son expérience professionnelle. Celle-ci doit traduire des connaissances juridiques et déontologiques, des connaissances quant au fonctionnement d'une collectivité ou encore relatives aux implications de l'exercice d'un mandat d'élu local.

Peuvent par exemple correspondre à ce profil : un magistrat en activité ou à la retraite, un avocat, un universitaire, un juriste, etc.



¹⁶. Cf. annexe 8, p. 147



« Un centre de gestion peut-il nommer l'un de ses agents comme référent déontologue de l'élu local ? »

Plusieurs collectivités territoriales ont fait part à la Haute Autorité de leur difficulté à identifier la personne susceptible d'exercer la fonction de référent déontologue de l'élu local et, ainsi, à se conformer à leur obligation légale.

Se pose notamment la question de savoir si un centre de gestion de la fonction publique territoriale peut désigner l'un de ses agents comme référent déontologue de l'élu local. L'absence de mention d'une telle possibilité dans le décret n° 2022-1520 confronte en effet les centres de gestion et les collectivités à une forme d'insécurité juridique.

Si, aux termes des articles L. 452-34 à L. 452-48 du code général de la fonction publique (CGFP), la fonction de référent déontologue des agents publics figure parmi les missions susceptibles d'être exercées par les centres de gestion, tel n'est pas le cas de celle de référent déontologue de l'élu local. Faute de s'être vu confier un tel rôle par la loi, les centres de gestion ne pourraient donc pas exercer de plein droit cette fonction au bénéfice de collectivités.

Il reste possible, pour une collectivité, de confier une telle mission au référent déontologue d'un centre de gestion, par une décision nominative. Une telle approche paraît toutefois contraignante et pourrait être à l'origine d'inutiles difficultés de gestion pour les collectivités. Les collectivités d'un même territoire peuvent ainsi désigner la même personne, à la condition que cela soit établi par des délibérations propres à chaque collectivité.

Pour la Haute Autorité, la possibilité de confier aux centres de gestion cette mission apparaît opportune. Leur expertise en matière de déontologie et la mutualisation de la fonction de référent déontologue de l'élu local entre plusieurs collectivités permettraient de lever les derniers obstacles rencontrés, notamment par les collectivités de petite taille. Cette compétence pourrait être octroyée aux centres de gestion par la loi de manière à les sécuriser juridiquement pour l'exercice des fonctions de référent déontologue de l'élu local et soulager les collectivités de la nécessité de désigner chacune, nommément, leur référent.

« Un élu peut-il saisir le référent déontologue d'une question concernant un autre élu ou doit-il se cantonner à des questions relatives à sa seule situation personnelle ? »

L'exposé des motifs de l'amendement n° 2641 à la loi « 3DS » portant création de la fonction de référent déontologue de l'élu local rappelle que cette fonction est instituée dans le but d'apporter aux élus locaux, à l'instar des agents publics, « *tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la Charte de l'élu local* » – formule reprise à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales – et qu'il s'agit « *d'aider les élus à respecter le cadre déontologique qui s'impose à eux en leur offrant une possibilité équivalente* » à celle dont bénéficient les agents publics.

Contrairement aux dispositions de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, la formulation retenue par le législateur semble avoir pour effet de permettre à chaque élu local d'obtenir un conseil déontologique sur les questions rencontrées dans l'exercice de son propre mandat, et non sur celles qui ont trait à la situation d'un autre élu.

En 2023, aucune saisine n'a été effectuée à ce titre. Depuis plusieurs années, la Haute Autorité regrette la méconnaissance de ce dispositif. Cette absence de saisine révèle aussi l'insuffisance du contrôle des déclarations d'intérêts par les administrations. Une meilleure connaissance de ce dispositif permettrait de mieux protéger, d'une part, les agents du risque de se placer en situation de conflit d'intérêts ou de commettre le délit de prise illégale d'intérêts – surtout lorsque les fonctions concernées sont sensibles, comme c'est souvent le cas – et, d'autre part, de mieux protéger l'administration d'un risque juridique et d'une mise en cause de son image.

Un dialogue constant avec les administrations et les référents déontologues

Outre les avis rendus dans le cadre formalisé par la loi, la Haute Autorité échange au quotidien avec les administrations et les référents déontologues des agents publics et des élus locaux, afin de les aider à mieux comprendre

les règles déontologiques et les procédures à suivre, notamment dans le cadre des contrôles des projets de mobilité.

En 2023, les échanges informels de la Haute Autorité avec les acteurs publics en charge de la déontologie ont par exemple porté sur le rôle du référent déontologue de l'élu local et les difficultés rencontrées par plusieurs collectivités pour le nommer, des situations de cumul d'activités ou encore la prévention des conflits d'intérêts.

Depuis la loi de transformation de la fonction publique de 2019, les référents déontologues sont les pivots du dispositif de contrôle déontologique de la majorité des agents publics. Relais essentiels de la diffusion et de l'affermissement d'une culture de l'intégrité au sein de toutes les administrations, ils sont d'ailleurs nombreux à proposer des formations et à sensibiliser les responsables et agents publics. Il paraît donc d'autant plus important de les former, de leur rendre accessible la doctrine de la Haute Autorité et de pouvoir dialoguer avec eux.

HORIZON 2024

LA SENSIBILISATION DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES DES ÉLUS LOCAUX

La loi « 3DS » a créé pour les élus locaux un droit similaire à celui ouvert aux agents en 2016 : ils peuvent, depuis le 1^{er} juin 2023, bénéficier du conseil confidentiel d'un référent déontologue sur toute question déontologique rencontrée au cours de l'exercice de leur mandat. Ces nouveaux référents déontologues des élus locaux font part d'un important besoin d'échanges horizontaux et verticaux, pour partager entre pairs leurs expériences respectives et pour bénéficier de davantage de formation et d'information de la part de la Haute Autorité. Aussi, la Haute Autorité entend renforcer ses efforts à leur égard en organisant dès 2024 des sessions d'information et des rendez-vous spécifiques.



LA 4^E RENCONTRE ANNUELLE DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES

Le 23 juin 2023 s'est déroulée la quatrième édition de la Rencontre annuelle des référents déontologues de la sphère publique, organisée par la Haute Autorité au Palais du Luxembourg.

Cette journée d'échanges a réuni 130 référents déontologues issus de diverses entités du secteur public : collectivités territoriales, administrations centrales, autorités administratives indépendantes, établissements publics hospitaliers, nationaux ou territoriaux, organismes de sécurité sociale, représentants de la Haute Autorité ainsi que du Centre national de la fonction publique territoriale, partenaire de l'évènement.

Sur le thème « *La prévention des conflits d'intérêts comme enjeu de sécurisation de l'action publique* », cette nouvelle édition visait à partager les bonnes pratiques et les défis rencontrés par les référents déontologues dans leurs fonctions. Ces rencontres sont aussi l'occasion pour la Haute Autorité de diffuser sa doctrine et d'accompagner les référents déontologues dans la compréhension de concepts parfois complexes.

La journée, introduite par Didier Migaud, président de la Haute Autorité, a débuté par une table ronde qu'animait Élise Untermaier-Kerléo, référente déontologue du centre de gestion du Rhône et de la métropole de Lyon et maîtresse de conférences en droit public à l'université Jean Moulin Lyon 3. Elle réunissait des référents déontologues des trois versants de la fonction publique : Emmanuel Aubin, référent déontologue dans plusieurs centres de gestion de la région Nouvelle-Aquitaine et membre du collège de déontologie du ministère de la Culture, Véronique Brumeaux, ministre plénipotentiaire et ancienne référente déontologue du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et Jean-Luc Tournier, président du collège de déontologie de l'Assistance publique – Hôpitaux de Marseille.

Les échanges ont permis de s'interroger, entre autres, sur la définition du cumul d'activités à titre accessoire, le champ de compétence du référent déontologue, l'importance de la mise en place d'un registre des dépôts et d'une charte de déontologie, la nécessité de créer un réseau propre aux référents déontologues des élus locaux ou encore la définition du conflit d'intérêts public-public et la notion d'entreprise privée.

Plusieurs ateliers, animés par des binômes composés d'un agent de la Haute Autorité et d'un intervenant extérieur, ont ensuite été organisés. Ils portaient sur le conflit d'intérêts, la mise en place d'outils déontologiques et le rôle du référent déontologue dans le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé.

3

Une diffusion large de l'expertise de la Haute Autorité

La Haute Autorité s'attache à développer des outils pédagogiques visant à diffuser sa doctrine et les bonnes pratiques en matière de déontologie. Elle réalise également tout au long de l'année des interventions afin de former des responsables et agents publics, des élus et des référents déontologues.

Les interventions extérieures de la Haute Autorité

La Haute Autorité a sensiblement renforcé ses efforts en matière de pédagogie et de sensibilisation en 2023, le nombre d'interventions extérieures¹⁷ s'élevant à 35 contre 29 en 2022.

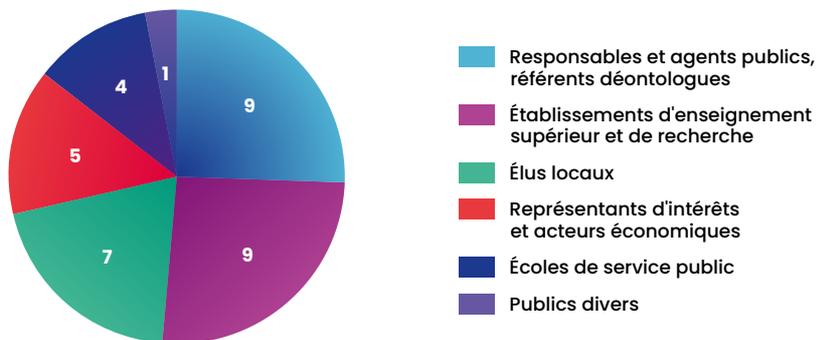
Ces actions ont notamment été réalisées à destination des responsables et agents publics en activité ou en formation. Le président de la Haute Autorité a ainsi présenté les missions de l'institution lors du module « Éthique, déontologie et discipline » du Cycle approfondi d'études judiciaires de l'École nationale de la magistrature (CADEJ - ENM) contribuant à la formation des magistrats aux atteintes à la probité. La Haute Autorité est aussi intervenue auprès des élèves-fonctionnaires de l'Institut national du service public (INSP) et de l'Institut national des études territoriales (INET) afin de

35 
interventions
extérieures
en 2023

les sensibiliser aux enjeux déontologiques à travers des cas pratiques.

Dans le contexte de l'entrée en vigueur de la loi « 3DS » et de la publication de la doctrine de la Haute Autorité en matière de conflit d'intérêts publics en mai 2023, l'institution a attaché une importance particulière à la formation des élus locaux. Les services sont notamment intervenus auprès de l'Association des maires du Loir-et-Cher, des élus des conseils départementaux du Loiret et du Cher, ainsi que des

Répartition des interventions de la Haute Autorité par type de public en 2023



17. La liste détaillée des interventions du président et des services est disponible en annexe 1 p. 137.

élus de la ville et de la métropole de Bordeaux. Le président de la Haute Autorité a inauguré devant plus de 1700 participants, la 5^e Convention annuelle des maires de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : outre les missions de la Haute Autorité et les obligations déclaratives des responsables publics, il a pu rappeler la doctrine de l'institution en matière de conflit d'intérêts publics. Ce thème a également été l'objet de la participation de la Haute Autorité au 105^e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, en novembre 2023.

Souhaitant diffuser le plus largement possible une culture de l'intégrité, la Haute Autorité est allée à la rencontre d'étudiants des universités

Certaines des interventions de la Haute Autorité sont aussi destinées aux fonctionnaires étrangers. Elle est par exemple intervenue, comme en 2022, lors de la formation « Programmes internationaux courts » organisée par l'Institut national du service public (INSP).

de CY Cergy Paris, Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris X Nanterre et Jean Moulin Lyon 3, de Sciences Po Paris et de l'Institut national d'histoire de l'art.

« LA HAUTE AUTORITÉ HORS LES MURS »

Depuis 2022, la Haute Autorité a renforcé ses déplacements dans les territoires en allant à la rencontre des publics et partenaires locaux – élus, responsables publics, autorités préfectorales, services déconcentrés, référents déontologues.

Le président de la Haute Autorité s'est ainsi rendu à Évreux (Eure) et Laval (Mayenne) en 2022, et à Châlons-en-Champagne (Marne) et Créteil (Val-de-Marne) en 2023. De nouveaux déplacements sont programmés en 2024.

Ces interventions ont un triple objectif. Elles permettent d'abord d'expliquer les obligations déclaratives et déontologiques des responsables et agents publics et les différentes missions de la Haute Autorité. Elles sont, ensuite, l'occasion pour la Haute Autorité de mieux connaître ses déclarants et d'échanger sur les difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans le respect de ces obligations, afin de leur offrir l'accompagnement le plus adapté et de répondre à leurs questions. Elles contribuent enfin à la diffusion d'une culture de la déontologie et de l'intégrité dans la sphère publique, au plus près du terrain.



Déplacement de la Haute Autorité à la préfecture de la Marne le 7 juin 2023

La diffusion d'outils et d'éléments de doctrine

La diffusion de la doctrine de la Haute Autorité passe par la publication, sur son site Internet, de délibérations et avis adoptés par le collège. Conformément aux engagements qu'elle avait pris, la Haute Autorité a amplifié en 2023 la publication *in extenso* sur son site des avis déontologiques de contrôle des mobilités public-privé, en particulier ceux relatifs aux collaborateurs du Président de la République et aux membres des cabinets ministériels¹⁸.

La Haute Autorité diffuse également une veille juridique bimestrielle portant sur la transparence, l'intégrité publique, la représentation d'intérêts et, de manière générale, la déontologie. Elle comprend des résumés concis de l'actualité institutionnelle – de la Haute Autorité mais aussi d'autres acteurs publics – ainsi que de la jurisprudence récente et des contributions de la société civile relevant du champ de la déontologie¹⁹.

Enfin, elle publie une lettre internationale mensuelle, en français et en anglais, qui résume l'actualité internationale en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption. Y sont également relayés les travaux des institutions internationales ou nationales auxquels la Haute Autorité participe²⁰.

L'organisation du Prix 2023 de la Haute Autorité

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a lancé en septembre 2023 la quatrième édition de son Prix de recherche afin de promouvoir la production de savoirs et de nourrir le débat public sur des sujets majeurs pour la vie des institutions et la diffusion d'une culture de l'intégrité.

Son objet est de récompenser des travaux apportant une meilleure compréhension et un enrichissement de l'approche théorique

La transparence des données sur le site de la Haute Autorité

2,7 millions de pages vues sur le site Internet de la Haute Autorité en 2023 dont **1,5 million** de consultations portant sur des déclarations mises en ligne



30 000 visites sur les délibérations mises en ligne sur hatvp.fr

224 000 vues sur le répertoire des représentants d'intérêts

12 112 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts consultables en ligne au 31 décembre 2023

ou des propositions innovantes et opérationnelles en matière de transparence, d'éthique publique, de déontologie, de lobbying ou de lutte contre la corruption. 23 candidatures ont été reçues, parmi lesquelles 13 ont été présélectionnées pour être examinées par le jury, présidé par Didier Migaud, président de la Haute Autorité.

Le Prix « Recherche » a été attribué à Antoine Oumedjkane, pour sa thèse de droit public *Compliance & droit administratif*, soutenue

18. Cf. p. 100

19. Pour recevoir la veille juridique, écrire à : veillejuridique@hatvp.fr

20. Pour recevoir la lettre internationale, écrire à : comm@hatvp.fr

LA MISE À JOUR DU GUIDE DÉONTOLOGIQUE II

Depuis sa création, au fil des modifications législatives et réglementaires et des décisions adoptées par le collège, la Haute Autorité a construit une doctrine fournie en matière de prévention des conflits d'intérêts et de contrôle déontologique.

Pour accompagner les acteurs publics et rendre accessible cette doctrine, la Haute Autorité a déjà publié deux guides déontologiques, mis en ligne sur son site Internet :

– le premier guide, intitulé « *Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues* », est consacré à la mise en place de dispositifs déontologiques au sein des structures publiques (élaboration d'une charte de déontologie ; méthodologie d'une cartographie des risques ; politique « cadeaux et invitations »²¹) ;

– le second guide, intitulé « *Contrôle et prévention des conflits d'intérêts* », est centré sur la prévention des conflits d'intérêts – notamment publics – et le contrôle des mobilités public-privé²².

Au regard des évolutions législatives récentes – en particulier l'adoption de la loi « 3DS » – il est aujourd'hui nécessaire d'actualiser le second guide. Cette nouvelle version, qui sera publiée en 2024, permettra de diffuser la doctrine actualisée de la Haute Autorité, notamment en matière de conflits d'intérêts publics.

21. Guide déontologique I : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/HATVP_guidedeontoWEB.pdf

22. Guide déontologique II : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/HATVP_GuideDeontologiqueII_VF.pdf

le 5 décembre 2022 à l'Université de Montpellier. Le Prix « Les 10 ans de la Haute Autorité » a été attribué à Jean-François Kerléo et Benjamin Monnery pour leur article « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », publié en 2022 dans la *Revue française d'administration publique*. Enfin, sans lui décerner de prix, le jury a décidé d'attribuer une mention spéciale au *Guide illustré de déontologie pour les agents et élus de la région Nouvelle-Aquitaine*, afin de soutenir cette initiative pédagogique originale.

La remise des Prix s'est déroulée le 26 mars 2024 en présence des membres du collège et des membres du jury.



4

La promotion du dispositif français d'intégrité publique à l'étranger

La Haute Autorité est engagée dans la diffusion d'une culture de l'intégrité au niveau international, que cela passe par les liens qu'elle développe au niveau européen, ou par des liens bilatéraux qu'elle entretient avec les institutions de plusieurs États. Souvent considérée comme une référence dans son champ de compétences, la Haute Autorité a été très sollicitée en 2023 et régulièrement consultée, en participant activement à l'échange de bonnes pratiques et en travaillant à l'adoption de positions communes avec ses partenaires étrangers.

Une action centrée sur l'Union européenne

En mai 2023, la Commission européenne a publié un « paquet anticorruption » composé d'une proposition de directive relative à la lutte contre la corruption²³ et d'une communication conjointe avec le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité axée sur le volet répressif. La proposition de directive poursuit plusieurs objectifs : la prévention de la corruption et l'instauration d'une culture de l'intégrité ; une harmonisation minimale des règles de droit pénal de l'Union européenne s'agissant de la définition des infractions liées à la corruption et des sanctions prévues ; l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de corruption.

Le Réseau européen d'éthique publique, qui réunit 14 autorités d'États membres de l'Union européenne et que la Haute Autorité préside, a adopté une position commune en avril 2023²⁴, insistant notamment sur la nécessité d'inclure un volet préventif dans la proposition de la Commission européenne, afin de garantir l'efficacité du dispositif et d'attirer l'attention sur l'importance de standards minimaux communs.

Le volet préventif, prévu dans la proposition de directive, inclut la création d'un réseau européen de lutte contre la corruption. Celui-ci permettra d'initier un processus d'évaluation des risques et de détecter les lacunes et les secteurs les plus exposés au risque de corruption, et d'y remédier. Ce nouveau réseau facilitera la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre États membres.

Ce mouvement a été complété par une réflexion sur la réforme du cadre d'intégrité au sein des institutions européennes.

Le Parlement européen a adopté un nouveau code de conduite afin de renforcer « l'intégrité, l'indépendance et la responsabilité » de ses membres. Ces nouvelles règles, qui renforcent fortement les obligations déclaratives en matière de représentation d'intérêts et d'activités rémunérées et instaurent une déclaration de patrimoine en début et fin de mandat, sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2023.

En juin 2023, la vice-présidente de la Commission européenne et commissaire aux valeurs et à la transparence, Věra Jourová, a présenté le projet d'organe éthique européen

23. Proposition de directive de lutte contre la corruption de la Commission européenne : eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN

24. Position du Réseau européen d'éthique publique sur le « paquet anticorruption » de l'Union européenne : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/04/ENPE-position-anticorruption-UE_FR_final.pdf



interinstitutionnel, concrétisant l'engagement de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Cet organe éthique visera à développer des normes minimales communes, à échanger sur les règles internes de chaque institution et à promouvoir une culture éthique commune. Il sera composé de représentants de chaque institution européenne et de cinq experts indépendants.

La Haute Autorité, interlocuteur bien identifié sur les questions d'éthique européenne, a été sollicitée à de nombreuses reprises dans le cadre des discussions sur le projet d'accord

interinstitutionnel pour un organe éthique européen ainsi que sur la proposition de directive « défense de la démocratie »²⁵. Elle a reçu une délégation de députés européens, membres de la Commission des affaires constitutionnelles, en décembre 2023²⁶. Par ailleurs, le président de la Haute Autorité a échangé avec plusieurs députés européens sur l'intégrité au sein des institutions européennes²⁷.

25. Cf. p. 131

26. La délégation de députés européens était composée de Sven Simon (PPE), Cyrus Engerer (S&D), Helmut Scholz (Gauche unitaire européenne), Sandro Gozi (Renew) et Gilles Lebreton (Identité et démocratie).

27. Le président de la Haute Autorité a échangé avec plusieurs représentants français au Parlement européen, tels que Stéphane Séjourné, Valérie Boyer, ainsi que Raphaël Glucksmann et Nathalie Loiseau, qui président la commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne.

LES RENDEZ-VOUS DU RÉSEAU EUROPÉEN D'ÉTHIQUE PUBLIQUE



Réseau européen
d'éthique publique

Au lendemain du colloque « *Éthique et transparence* » organisé par la Haute Autorité dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne en juin 2022, onze autorités d'éthique publique d'États membres de l'Union européenne ont créé le Réseau européen d'éthique publique. Ce réseau, présidé par la Haute Autorité, a pour objet de promouvoir l'éthique publique et la transparence, de favoriser les échanges et la promotion de bonnes pratiques, tout en permettant d'accroître la visibilité de ces sujets à l'échelle européenne.



Après avoir accueilli l'Autorité nationale de transparence grecque en 2022, le Réseau européen d'éthique publique a été rejoint par l'Entité pour la transparence du Portugal et comptait ainsi 13 membres à la fin de 2023.

À la suite de deux réunions destinées à échanger sur les récentes évolutions législatives européennes en matière d'éthique et de lutte contre la corruption, le Réseau européen d'éthique publique a tenu sa première réunion plénière en octobre 2023 à Ljubljana, en Slovénie. À l'issue d'une conférence internationale sur le thème du renforcement de l'intégrité publique et de la lutte contre l'influence indue dans les démocraties, les membres ont pu échanger sur les différents types de sanctions prononcées en cas d'atteinte à la probité dans les États membres du Réseau. Ont été présentés les résultats de l'analyse sur les obligations déclaratives au sein des États membres²⁸, suivis d'un débat sur le projet de standard minimum commun en la matière. La position commune des membres du Réseau sera rendue publique en 2024.

²⁸. Cf. annexe 9 p. 148

Les relations bilatérales

La Haute Autorité entretient des liens suivis avec ses homologues étrangers et des responsables publics afin d'échanger sur les bonnes pratiques et de promouvoir son expertise à l'international. 21 délégations ont été reçues en 2023, contre onze l'année précédente.

Son action internationale s'est aussi traduite par sa participation, à cinq reprises, au programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (Bulgarie, Cambodge, Chypre, Philippines et Ukraine).

La Haute Autorité a par ailleurs entretenu des relations soutenues avec la Commission fédérale de déontologie de Belgique. En mars 2023, Didier Migaud a ainsi rencontré les co-présidents de la Commission, Françoise Tulkens et Luc Willems, et huit de ses membres. Les deux institutions ont échangé sur l'application des règles de déontologie dans la sphère publique, en particulier celles relatives aux mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé.

En juin 2023, la Haute Autorité a reçu des représentants de la Commission slovène pour la prévention de la corruption, autorité indépendante chargée du contrôle des incompatibilités de fonctions, de l'encadrement des cadeaux et invitations, de la lutte contre les conflits d'intérêts, de l'obligation de déclaration de patrimoine, des plans d'intégrité et de la régulation de la représentation d'intérêts. Dans la perspective de réformes structurelles entreprises en Slovénie, la Commission souhaitait échanger sur les méthodes de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, de sanctions et d'encadrement de la représentation d'intérêts.

Outre l'accueil de délégations étrangères, la Haute Autorité s'est aussi déplacée à l'étranger, à la rencontre de ses partenaires :

– Didier Migaud s'est rendu à Bruxelles en septembre 2023 pour y rencontrer la vice-présidente de la Commission européenne en charge des valeurs et de la transparence, Věra Jourová, et l'ambassadeur Philippe Légise-Costa, représentant permanent de la France



auprès de l'Union européenne, au sujet du « paquet anticorruption », de l'encadrement de l'influence étrangère et du projet d'organe éthique. La Haute Autorité a par ailleurs pris part à la première réunion du nouveau Réseau européen de lutte contre la corruption, qui s'est tenue à Bruxelles le 20 septembre 2023 ;

– la Haute Autorité a participé, à Sofia, en Bulgarie, à la Conférence internationale des barreaux à l'Ambassade de France, aux côtés de l'Agence française anticorruption et du Parquet national financier. Cet événement, qui portait sur le thème « *La lutte contre la corruption* », a permis d'exposer le dispositif français en la matière ;

– une délégation s'est rendue en Macédoine du Nord en novembre 2023, afin de participer à une mission d'experts européens TAIEX (cf. encadré).

L'année 2023 a également été marquée par la poursuite d'une coopération renforcée avec le Vietnam et en particulier avec l'Inspection du Gouvernement vietnamien (GIV), agence gouvernementale chargée de l'inspection des administrations publiques. Deux délégations vietnamiennes ont été reçues afin d'approfondir la coopération initiée dès 2019 : la première était composée de membres du GIV tandis que la seconde était composée du vice-président de la Commission de contrôle du Comité central du Parti Communiste du Vietnam et des directeurs adjoints des différents départements de la Commission. Ces échanges ont permis d'aborder plus précisément la manière dont la Haute Autorité exerce ses contrôles, notamment en matière de déclarations de patrimoine et d'intérêts. Le secrétaire général adjoint de la Haute Autorité s'est également rendu en octobre à Hanoï pour participer à un séminaire organisé par le GIV et par l'Ambassade de France, où il est intervenu pour présenter la politique de prévention des conflits d'intérêts et le contrôle des déclarations de patrimoine en France.

L'activité multilatérale au sein de réseaux et d'organisations internationales

La Haute Autorité participe régulièrement à des groupes de travail au sein d'instances multilatérales et en particulier de l'OCDE :

- en mai 2023, elle a pris part au Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption, organisé chaque année, pendant lequel ont été abordés l'implication du secteur privé dans la lutte contre la corruption et l'encadrement de l'influence étrangère²⁹ ;
- la Haute Autorité a contribué au groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (SPIO) qui a pour objectif de promouvoir la mise en œuvre de politiques visant

à favoriser l'intégrité publique. À cette occasion la Haute Autorité a présenté le dispositif français de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé.

La Haute Autorité a aussi poursuivi son action au sein de plusieurs réseaux dont elle est un membre actif :

- le Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS)³⁰ ;
- le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaire, dont l'assemblée générale a permis d'aborder la question des conflits d'intérêts et la place de l'éthique et de la déontologie dans la lutte contre la corruption ;
- le Réseau des registres européens du lobbying³¹.

PARTICIPATION DE LA HAUTE AUTORITÉ À UNE MISSION EUROPÉENNE « TAIEX » EN MACÉDOINE DU NORD

TAIEX, mission d'experts « assistance technique et échange d'informations », est un instrument mis en place par la Commission européenne pour apporter une assistance de court terme à une administration publique dans l'application de la législation de l'Union européenne, via l'interaction entre pairs et le partage de bonnes pratiques.

La Haute Autorité a été sollicitée par la Commission pour la prévention de la corruption (CPC) de Macédoine du Nord pour participer à une mission d'experts TAIEX. Elle s'est ainsi rendue à Skopje en novembre 2023 afin de proposer un accompagnement dans la mise en œuvre du cadre législatif de prévention de la corruption, son partage d'expertise étant centré sur l'identification du conflit d'intérêts et les méthodes de résolution de ces situations.

La CPC a exposé les difficultés qu'elle pouvait rencontrer dans la mise en œuvre de la loi de prévention de la corruption que le Parlement envisage de modifier, conduisant la Haute Autorité à formuler plusieurs recommandations de nature à y répondre.

Cette mission TAIEX s'inscrit dans la continuité du partenariat de la Haute Autorité avec la CPC. À l'occasion d'un séminaire régional organisé à Skopje en 2022, la Haute Autorité avait déjà rencontré des représentants de la CPC. Une délégation de la CPC macédonienne avait ensuite été reçue en mai 2023 dans les locaux de la Haute Autorité.

29. Cf. p. 128

30. Cf. p. 82

31. Cf. p. 127

Contrôler le patrimoine et les intérêts des responsables publics pour assurer l'intégrité de l'action publique

1 – Le bilan général des déclarations reçues
page 57

2 – Un taux de conformité variable
selon les catégories de déclarants
page 58

3 – Les procédures de contrôle
des déclarations
page 62

4 – Le bilan du contrôle des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts
page 65

5 – Le contrôle de la gestion sans droit
de regard des instruments financiers
page 76

6 – La publication des déclarations
de patrimoine et d'intérêts
page 78

DANS QUEL OBJECTIF ?



Jouer un **rôle de tiers de confiance** entre citoyens et décideurs publics en attestant que ces derniers remplissent leurs obligations déclaratives et déontologiques

QUI EST CONCERNÉ ?



18 000

responsables et agents publics, élus et non élus

QUE FAIT LA HAUTE AUTORITÉ ?



– Elle **contrôle le contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts** en recourant à des **moyens d'enquête étendus**

– Elle **publie**, dans les cas prévus par la loi, **des déclarations**, notamment **sur le site hatvp.fr**

DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?



– **Deux mois à compter du début ou de la fin des fonctions**

– Des **misés à jour** au cours des fonctions lors de modifications substantielles du patrimoine ou des intérêts



QUELS CONTRÔLES SONT EFFECTUÉS ?

À partir d'un **mécanisme déclaratif obligatoire** pour les personnes exerçant certains mandats ou fonctions :

- **vérification du caractère exhaustif, exact et sincère des informations renseignées**
- **détection des situations d'enrichissement illicite**
- **prévention des conflits d'intérêts**

Le bilan général des déclarations reçues

Le nombre de déclarations reçues en 2023 a été plus faible que les années précédentes, en raison d'une moindre actualité électorale et politique.

La Haute Autorité a reçu 8 816 déclarations de situation patrimoniale, déclarations d'intérêts et déclarations d'intérêts et d'activités³².

Le renouvellement des sénateurs de la série 1 en septembre 2023 a constitué un moment important de l'année, préparé en amont par les services afin de s'assurer que les sénateurs sortants et ceux nouvellement élus se conforment à leurs obligations déclaratives dans les délais impartis.

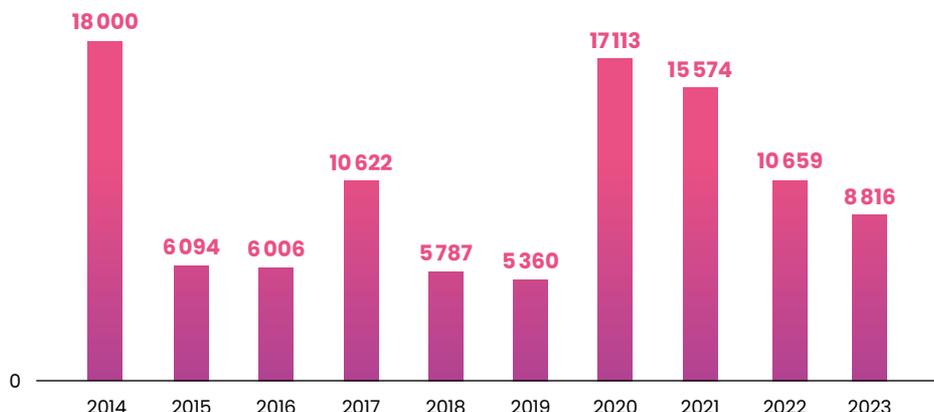
Les changements intervenus dans la composition du Gouvernement et des cabinets ministériels, ainsi que le renouvellement de l'Assemblée et du Gouvernement de la Polynésie française, ont eux aussi mobilisé la Haute Autorité.

Des déclarations au début, pendant et à la fin des fonctions



Sur les **8 816 déclarations reçues**, une grande partie sont des déclarations modificatives. Elles sont déposées par les responsables publics en cas d'évolution substantielle de leur patrimoine ou de leurs intérêts, ou bien demandées par la Haute Autorité afin que les intéressés corrigent les erreurs de leur déclaration.

Nombre de déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues chaque année depuis 2014



³². Les déclarations d'intérêts et d'activités sont déposées par les candidats à l'élection présidentielle et par les députés et sénateurs. Elles sont similaires aux déclarations d'intérêts, mais comprennent certaines rubriques supplémentaires spécifiques à l'exercice de ces mandats.

LES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES EN 2024

Les principales échéances de l'année 2024 seront l'élection des représentants français au Parlement européen, en juin 2024, ainsi que les élections des élus provinciaux de la Nouvelle-Calédonie puis des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui devraient avoir lieu avant la fin de l'année 2024. La Haute Autorité a déjà été mobilisée, début 2024, par les conséquences du changement de Gouvernement intervenu en janvier.

2 Un taux de conformité variable selon les catégories de déclarants

La Haute Autorité réalise un travail continu d'identification des déclarants et de suivi du respect des obligations déclaratives. Le respect des échéances légales de dépôt demeure variable selon les catégories de responsables publics.

Les taux de dépôt dans le délai légal

Les responsables publics assujettis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts disposent d'un délai de deux mois pour déposer leurs déclarations à compter de leur élection, de leur prise de fonctions ou du terme de leurs fonctions.

Pour les principales catégories de responsables publics tenus de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts à la suite de leur élection ou de leur nomination à des fonctions soumises à obligations déclaratives en 2023, les taux de dépôt dans les délais légaux s'avèrent relativement élevés, en progression par rapport à 2022, signe d'une meilleure connaissance des obligations déclaratives par les déclarants.

Toutefois, compte tenu d'un travail d'identification renforcé en 2023 de l'ensemble des responsables et agents publics soumis à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité (en particulier les agents publics, dont les fonctions

sont désormais mieux suivies), le taux global de dépôt diminue par rapport à 2022.

Les 170 sénateurs élus en 2023 ont tous déposé leurs déclarations dans les délais impartis. Les taux de dépôt sont analogues s'agissant des responsables publics quittant leurs fonctions et déposant une déclaration au terme de celles-ci.

Le processus déclaratif continue de se heurter à de fréquentes erreurs des déclarants, qui concernent spécialement certaines rubriques de la déclaration d'intérêts et notamment celles visant :

- les mandats ès qualités et les fonctions non rémunérées, que les responsables publics n'identifient pas comme susceptibles de créer un conflit d'intérêts ;
- le conjoint, concubin ou partenaire de PACS, fréquemment omis lorsqu'il n'a pas ou plus d'activité professionnelle ;
- le précédent mandat et/ou les autres mandats occupés.

En matière de déclaration de patrimoine, les erreurs et omissions les plus fréquentes portent sur la prise en compte des conséquences du régime matrimonial, non renseigné ou mal renseigné, et sur la déclaration des comptes bancaires.

La Haute Autorité rappelle que de nombreux outils sont disponibles en accès libre afin de remplir les déclarations dans les meilleures conditions :

- un guide du déclarant et une foire aux questions (FAQ), disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité ;
- des outils d'évaluation des biens mis à disposition par le ministère de l'économie et des finances, tels que Patrim ou Demande de valeur foncière (DVF).

Une assistance téléphonique et par courriel est également mise à la disposition des déclarants³³.

Les actions menées en cas de non-dépôt

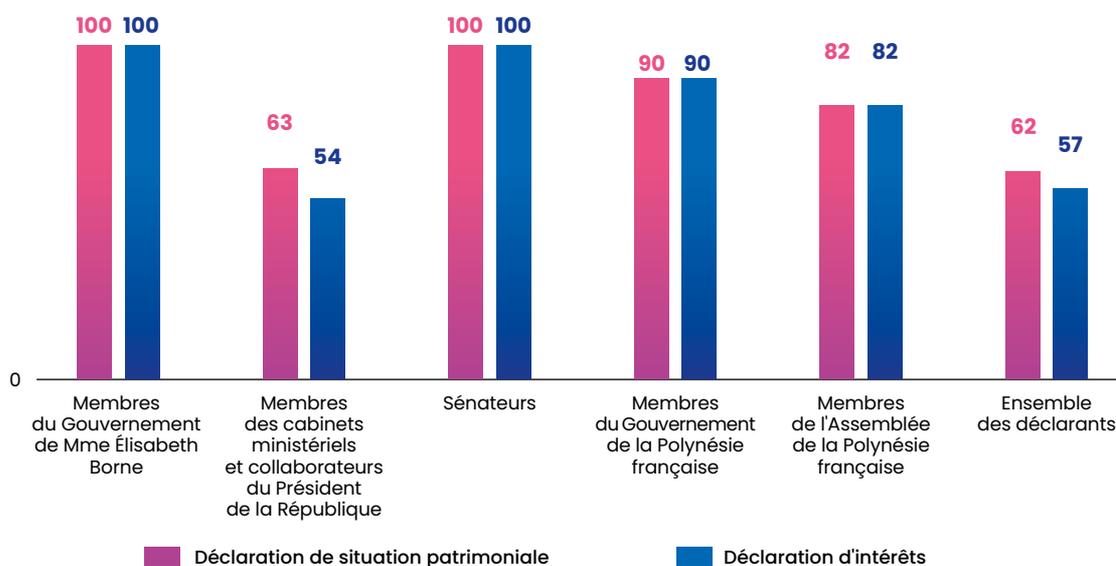
En cas de non-respect de l'obligation de dépôt dans le délai légal, la Haute Autorité relance l'intéressé et, le cas échéant, échange

avec lui afin de connaître et de résoudre les difficultés rencontrées. Dans l'hypothèse où cette phase d'échanges n'aboutit pas au dépôt de la déclaration ou aux corrections sollicitées, la Haute Autorité peut user de son pouvoir d'injonction. Procédure formelle, l'injonction laisse alors un mois à l'intéressé pour régulariser sa situation. À défaut de réponse satisfaisante à la suite d'une injonction, le dossier est susceptible d'être transmis au procureur de la République, par décision du collège de la Haute Autorité, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

700 
relances

136
injonctions

Taux de dépôt des déclarations dans le délai légal (en %)



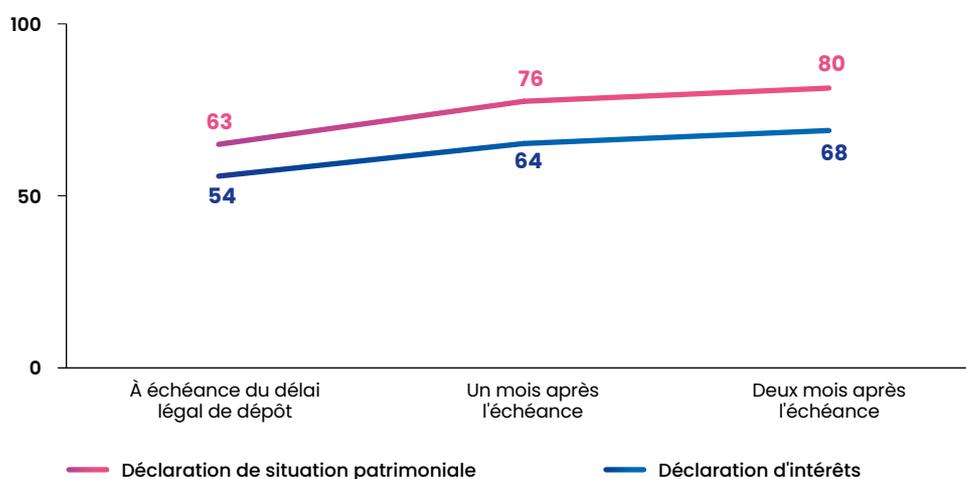
³³. Les responsables publics peuvent solliciter la Haute Autorité par téléphone au 01 86 21 94 97 (du lundi au vendredi, de 9h à 12h30 et de 14h à 17h) ou par courriel à l'adresse adel@hatvp.fr.

Le travail de relance permet d'améliorer le taux de dépôt des déclarations. Malgré cela, le dépôt effectif de la déclaration n'intervient parfois que plusieurs semaines après l'échéance légale.

La réception des déclarations est le préalable indispensable à leur contrôle et présente

des enjeux pour toutes les parties prenantes. Pour les citoyens, il est difficilement admissible que certaines déclarations soient inaccessibles faute d'avoir été déposées dans les délais requis ; pour les responsables publics concernés, l'absence de contrôle les prive des mesures de prévention qui les protégeraient des risques de nature pénale ou déontologique.

Évolution du taux de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République (en %)



Le non-remboursement des frais de campagne des élus en cas de non-dépôt de la déclaration de situation patrimoniale de début de mandat dans le délai légal

L'article L. 52-11-1 du code électoral conditionne le remboursement forfaitaire des dépenses électorales des candidats à une élection relevant de l'article L. 52-4 du même code au dépôt de « leur déclaration de situation patrimoniale dans le délai légal et pour le scrutin concerné, s'ils sont astreints à cette obligation ». Aux termes de la loi du 11 octobre 2013, ce délai a été fixé à deux mois suivant le début du mandat.

La nullité de la nomination des dirigeants de certaines grandes entreprises publiques et de certains établissements publics de l'État en cas de non-dépôt de l'une de leurs déclarations dans le délai légal lors de leur entrée en fonction

Le dernier alinéa du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que la nomination des présidents et directeurs généraux des entités qui y sont listées est nulle si, à l'issue d'un délai d'un mois suivant l'injonction adressée par le président de la Haute Autorité, une déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts est toujours manquante.

Le non-dépôt de déclaration est sanctionné pénalement. La Haute Autorité a procédé à 17 transmissions au parquet sur ce fondement en 2023. Mais ce dispositif manque d'efficacité : déjà très chargés, les parquets poursuivent peu et le traitement pénal des affaires s'étale sur plusieurs années, conduisant rarement à une sanction. Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative, comme c'est le cas d'autres autorités administratives indépendantes, présenterait de nombreux avantages en termes de diligence et d'effectivité de la réponse apportée à l'absence de dépôt de déclaration. Il concernerait des manquements objectifs ne nécessitant pas de pouvoir d'appréciation avec un *quantum* de la sanction connu à l'avance.

En tout état de cause, la voie pénale continuerait d'être privilégiée pour les manquements les plus graves et qui nécessiteraient une appréciation, par exemple en cas de réitération d'un défaut de dépôt après une première sanction administrative ou de sous-évaluation mensongère d'éléments du patrimoine.

17

**dossiers transmis
au procureur
de la République
pour non-dépôt
de déclaration
en 2023**



Proposition

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative en cas de non-dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts par un responsable public.



LE SUIVI DES DOSSIERS TRANSMIS À LA JUSTICE

La Haute Autorité ne dispose pas de pouvoir de sanction. Lorsqu'elle détecte au cours de ses contrôles des faits susceptibles d'être constitutifs d'une infraction pénale, elle en avise le procureur de la République. Celui-ci apprécie alors l'opportunité d'engager des poursuites.

Il faut souligner que les parquets destinataires de ces transmissions ne sont pas tenus d'informer la Haute Autorité des suites réservées à ces faits et qu'ils ne le font pas systématiquement.

En 2023, la Haute Autorité a été avisée de la clôture de sept dossiers transmis pour non-dépôt d'une déclaration :

- quatre ont fait l'objet d'un classement sans suite (trois consécutifs à la régularisation de leur situation par les intéressés, le quatrième après que la nullité de la nomination de l'intéressé, prononcée en application du dernier alinéa du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, a été considérée comme suffisante) ;
- deux ont donné lieu à une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) avec une amende de 15 000 euros ;
- un a donné lieu à un avertissement pénal probatoire, accompagné d'une contribution citoyenne de 500 euros.

LA MISE À JOUR DU GUIDE DU DÉCLARANT

Le guide du déclarant édité par la Haute Autorité, qui constitue la principale ressource documentaire pour les responsables publics s'interrogeant sur les déclarations qui leur incombent, fera l'objet d'une actualisation en 2024.

La nouvelle édition permettra notamment d'intégrer des évolutions législatives intervenues en 2022 et 2023 et de prévenir les difficultés les plus fréquemment rencontrées par les déclarants.

3 | Les procédures de contrôle des déclarations

La détermination de priorités du contrôle

Les contrôles menés par la Haute Autorité s'inscrivent dans le cadre de priorités auxquelles sont affectés des moyens correspondants.

Pour la période 2023-2024, les événements politiques et électoraux que sont le remaniement ministériel, le renouvellement des sénateurs de la série 1 intervenu en septembre 2023 ainsi que les élections au Parlement européen et en Polynésie française qui se tiendront en 2024 ont été établis comme des priorités.

Dans la perspective de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, les déclarations des dirigeants des principales fédérations et ligues sportives font également l'objet d'une attention particulière.

Des sources d'information diversifiées qui doivent être encore élargies et renforcées

La Haute Autorité recourt à diverses sources d'information afin de pouvoir garantir l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations qu'elle contrôle.

La Haute Autorité rappelle que, dans tous les cas où le contrôle de la déclaration met à jour une difficulté, une procédure contradictoire est engagée. Les déclarants peuvent également, d'eux-mêmes et à tout moment, apporter des informations et pièces complémentaires visant à faciliter la réalisation du contrôle. La recherche en sources ouvertes permet également de compléter utilement les contrôles de la Haute Autorité, s'agissant notamment des mandats et activités professionnelles des responsables publics, pour lesquels la publication d'un nombre croissant d'informations permet de réaliser des vérifications.

Les échanges avec l'administration fiscale constituent une source d'information majeure pour la Haute Autorité, que la mise en œuvre de procédures de coopération issues du protocole signé en 2022 a permis de faciliter. Toutefois, comme elle l'a souligné dans ses précédents rapports d'activité, la Haute Autorité déplore de devoir recourir à l'intermédiation de la direction générale des finances publiques (DGFIP) afin que cette dernière exerce, pour le compte de la Haute Autorité, le droit de communication dont elle bénéficie auprès de tiers.

En tant qu'autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de leurs obligations par les agents et responsables publics, la Haute Autorité devrait pouvoir réaliser ses contrôles en toute indépendance, sans être tributaire d'une administration placée sous l'autorité du pouvoir exécutif. La célérité de ses contrôles s'en trouverait également améliorée ; en l'état, l'intermédiation des services de la DGFiP allonge nécessairement les procédures, et la Haute Autorité renonce parfois à y recourir de ce seul fait.

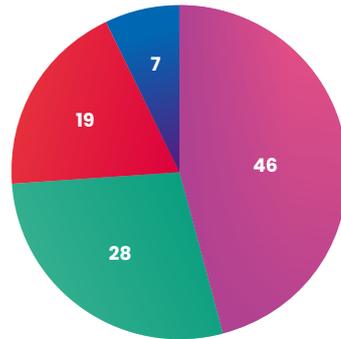
Enfin, la Haute Autorité reçoit des signalements de la part d'associations agréées par elle³⁵, de journalistes ou de citoyens. Ceux-ci sont systématiquement examinés et peuvent conduire à l'ouverture ou à la réouverture d'un contrôle. Sur les 50 signalements reçus et traités en 2023, 12 ont conduit les services à ouvrir ou rouvrir le contrôle d'une déclaration. Le reste des signalements n'a pas apporté d'informations nouvelles ou s'est avéré hors du champ de compétence de la Haute Autorité. Près de la moitié des signalements reçus émanaient de citoyens.



Proposition

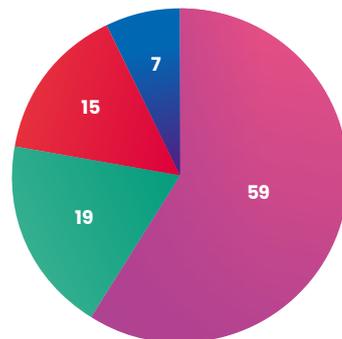
Permettre à la Haute Autorité d'exercer directement un droit de communication auprès des établissements bancaires ou financiers, des entreprises d'assurance ou de réassurance, des administrations, des collectivités territoriales et de toute personne chargée d'une mission de service public pour l'ensemble de ses missions de contrôle.

Objet des signalements reçus en 2023 (en %)



- Contenu de la déclaration
- Autres infractions pénales
- Conflits d'intérêts et prise illégale d'intérêts
- Autres

Responsables publics ayant fait l'objet d'un signalement en 2023 (en %)



- Élus locaux
- Autres
- Élus nationaux
- Gouvernement et Présidence de la République

LES SOURCES D'INFORMATION MOBILISÉES LORS DU CONTRÔLE



- Bases de données de l'administration fiscale (Patrim, FICOVIE, FICOBA, BNDP), informations en sources ouvertes (bases de données spécialisées, presse, etc.)
- Informations détenues par la Haute Autorité (déclarations passées, répertoire des représentants d'intérêts, etc.)



- Échanges directs avec les déclarants qui permettent d'instaurer un dialogue constructif (**55 %** des responsables publics contrôlés ont été interrogés en 2023)
- Examen des signalements reçus



- Demandes adressées à l'administration fiscale pour des informations qu'elle détient, ou afin qu'elle exerce son droit de communication auprès de tiers (établissements bancaires ou d'assurance, etc.)



- Interactions avec les parquets financier et judiciaire, locaux ou nationaux, dont la Haute Autorité reçoit des signalements ou des demandes de communication dans le cadre d'enquêtes en cours



- Échanges avec le service de renseignement Tracfin, dont les agents sont déliés du secret professionnel à l'égard de ceux de la Haute Autorité

L'ACCÈS À DE NOUVELLES BASES DE DONNÉES

Pour mener ses contrôles, la Haute Autorité doit pouvoir accéder à des informations techniques inaccessibles en sources ouvertes. En 2017, la Haute Autorité a obtenu l'accès à quatre bases de données établies par l'administration fiscale³⁴. La qualité et l'efficacité des contrôles restent néanmoins limitées par les difficultés à obtenir certaines informations. Tout particulièrement, un accès propre et direct aux bases de données suivantes améliorerait de façon significative les contrôles de la Haute Autorité :

- VUE 360° : vision complète de la situation fiscale d'un contribuable ;
- GALAXIE : recensement des liens entre personnes physiques et personnes morales ;
- GMBI : recensement des biens immobiliers ;
- WEBTRUST : recensement des trusts et fiducies ;
- EVAFISC : recensement des comptes bancaires détenus à l'étranger.

34. Décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 relatif aux modalités de désignation et d'habilitation des agents de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique autorisés à consulter le traitement automatisé dénommé « Estimer un bien » (Patrim), le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE) et le traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP)

4 | Le bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

Bilan global du contrôle des déclarations

La Haute Autorité a contrôlé 3 536 déclarations en 2023.

Ces contrôles ont concerné en grande partie les députés et sénateurs (1 015 déclarations), après les séquences électorales des années 2022 et 2023. En particulier, le contrôle des déclarations des sénateurs a fortement mobilisé la Haute Autorité. Afin que leurs déclarations, destinées à être rendues publiques³⁵, soient absolument conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, la Haute Autorité a mené un contrôle approfondi qui a nécessité des échanges dans 85 % des cas (contre 55 % en moyenne pour le reste des déclarants en 2023).

2 335

déclarations initiales
et de fin de mandat
ou de fonctions
contrôlées

1 201

déclarations
modificatives
contrôlées

35. Sur le site Internet de la Haute Autorité pour les déclarations d'intérêts et disponibles à la consultation en préfecture pour les déclarations de situation patrimoniale.



Toutes déclarations et tous déclarants confondus, le respect des exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité imposées par la loi paraît sensiblement meilleur qu'en 2022 : 56,1 % des déclarations ont en effet d'emblée satisfait à ces exigences, contre 33,2 % en 2022.

Dans les déclarations n'y satisfaisant pas complètement, les anomalies relevées étaient la plupart du temps d'importance mineure.

Seuls 1,4 % des responsables publics contrôlés ont fait l'objet d'un rappel ferme à leurs obligations déclaratives, tandis que 0,1 % des déclarants ont vu leur déclaration faire l'objet d'une appréciation publique de la Haute Autorité, s'agissant uniquement de déclarations de situation patrimoniale. La Haute Autorité souligne également qu'aucune infraction pénale potentielle n'a été constatée dans le cadre du contrôle des déclarations.

Ces résultats satisfaisants au regard des années précédentes s'expliquent notamment par les catégories de responsables publics dont les déclarations ont été examinées. Nombreux à être contrôlés en 2023, les conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République ont déposé des déclarations dont le taux de conformité s'est avéré élevé – en raison notamment d'expériences déclaratives préalables et d'une sensibilisation accrue à ces questions –, ce qui influe sur le taux de conformité constaté dans l'ensemble.

LE RAPPEL FERME AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES ET L'APPRÉCIATION PORTÉE SUR UNE DÉCLARATION

Lorsqu'elle constate qu'une déclaration ne satisfait pas aux exigences légales sans que cela soit susceptible de constituer une infraction pénale, la Haute Autorité présente au déclarant ses manquements et lui adresse un avertissement, ici qualifié de rappel ferme aux obligations déclaratives.

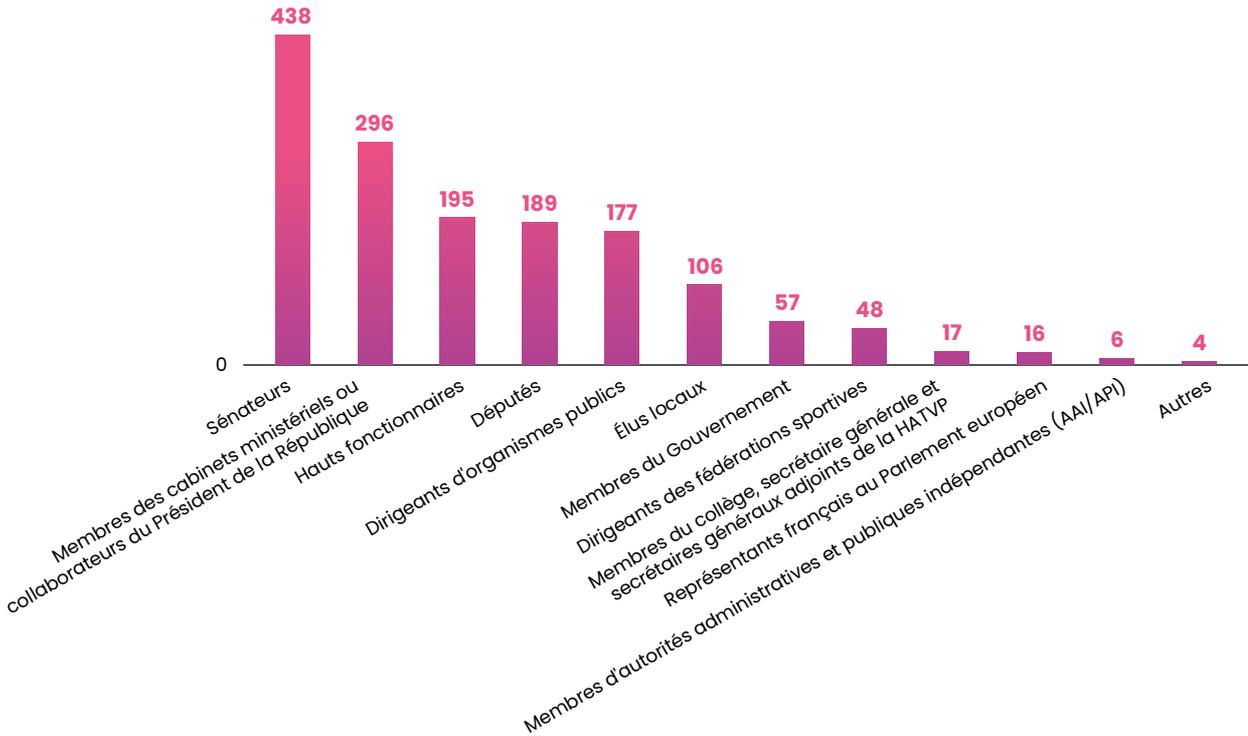
Lorsqu'il s'agit d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'une déclaration d'intérêts d'un membre du Gouvernement, ou encore de la déclaration de situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur, la loi prévoit que la Haute Autorité peut assortir la publication de cette déclaration « *de toute appréciation qu'elle estime utile* ». Elle peut ainsi porter à la connaissance du public les manquements à l'obligation d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité qu'elle a relevés.

Plus globalement, ces résultats témoignent d'un meilleur ancrage dans la culture politique et administrative des dispositifs déontologiques, des efforts de conformité manifestés par les responsables publics, ainsi que de l'intérêt des démarches d'accompagnement et de conseil entreprises par la Haute Autorité au cours de ces dernières années.

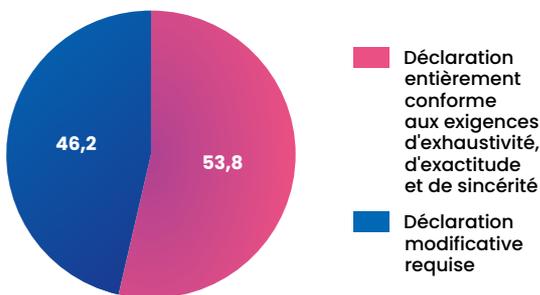
Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale : vérifier le contenu et détecter l'enrichissement illicite au cours des fonctions

La Haute Autorité examine la variation de la situation patrimoniale des responsables publics entre le début et la fin de leurs fonctions afin de s'assurer qu'ils ne se sont pas enrichis de façon illicite durant cette période. Préalablement à ce contrôle, elle vérifie l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations déposées.

Déclarations de situation patrimoniale contrôlées en 2023, par catégories de responsables publics soumis aux obligations déclaratives



Bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale (en %)



1 549 déclarations de situation patrimoniale ont été contrôlées en 2023. L'activité de contrôle s'est principalement concentrée sur les députés et sénateurs, les membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, ainsi que certaines catégories de hauts fonctionnaires.

Les contrôles menés en 2023 attestent d'une meilleure qualité des déclarations de situation patrimoniale reçues. La proportion de déclarations entièrement conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude ou de sincérité est supérieure à celle constatée en 2022 (53,8 % contre 44,6 %) et aucune infraction pénale n'a été détectée à l'issue des contrôles.

À l'instar des années précédentes, la Haute Autorité constate cependant que les déclarations de situation patrimoniale demeurent en moyenne moins conformes aux exigences légales d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité que les déclarations d'intérêts, ce qui résulte notamment du nombre d'informations plus important que comprennent les premières, potentiellement plus complexes.

Aucun contrôle n'a conduit à soupçonner une forme d'enrichissement illicite au cours des fonctions en 2023

Le contrôle des déclarations d'intérêts : prévenir les conflits d'intérêts

Le dépôt d'une déclaration d'intérêts lors de la prise de fonctions et son actualisation pendant toute la durée des fonctions constituent un outil indispensable pour la prévention des situations de conflit d'intérêts et la sécurisation de l'action publique.

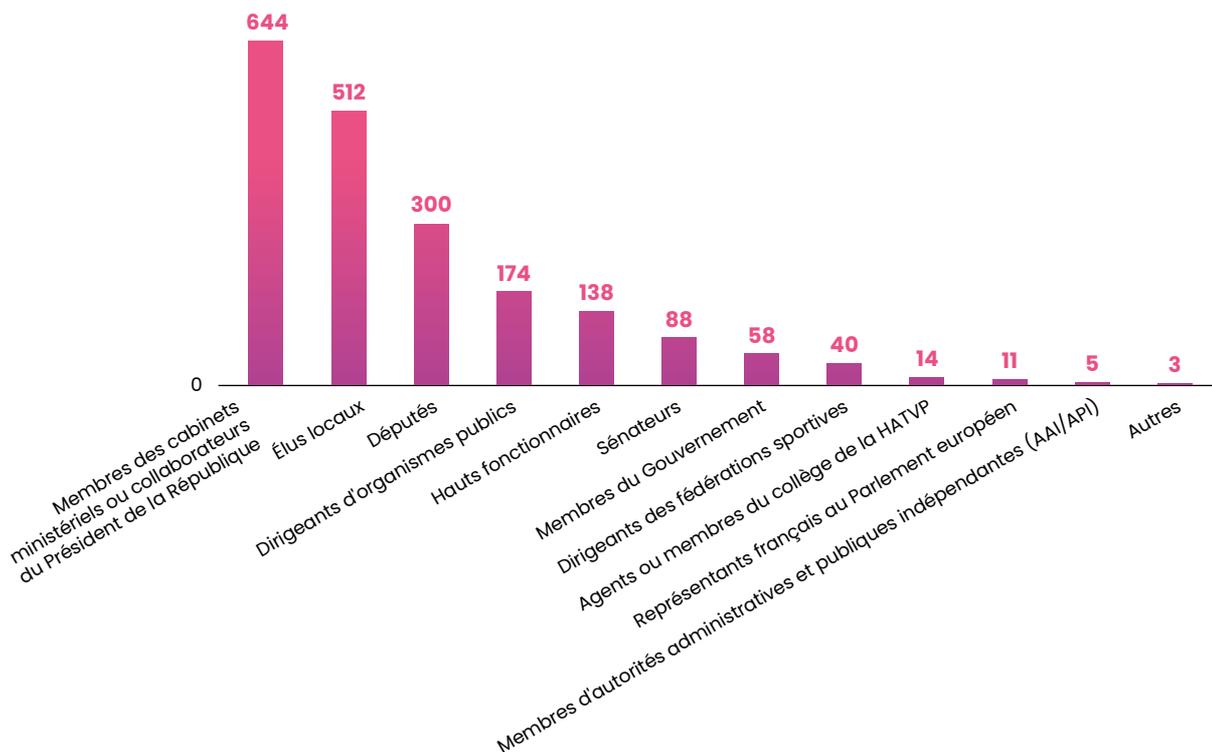
Si la Haute Autorité en assure le contrôle et préconise des mesures visant à prévenir les risques détectés, cette déclaration doit être l'occasion d'une véritable réflexion individuelle.

Pour être pleinement efficace, la démarche déontologique doit en effet s'accompagner d'une prise de conscience des responsables

publics. Il leur appartient en premier lieu de s'interroger sur les situations de conflit d'intérêts qui peuvent résulter de l'interférence entre leurs divers liens d'intérêts et leur mandat ou leurs fonctions.

À cet effet, la déclaration d'intérêts est un outil efficace et essentiel. Son contenu n'a cependant pas pour objet de couvrir la totalité des risques de conflit d'intérêts : des situations de conflit d'intérêts liées, par exemple, à la profession des parents ou des enfants peuvent ainsi survenir, alors même que ces informations ne sont pas requises sur la déclaration. Il appartient donc aux responsables publics de s'interroger sur tous leurs liens d'intérêts et la façon dont ils sont susceptibles d'interférer avec l'exercice de leurs fonctions, et, le cas échéant, de faire part de ces éléments à la Haute Autorité.

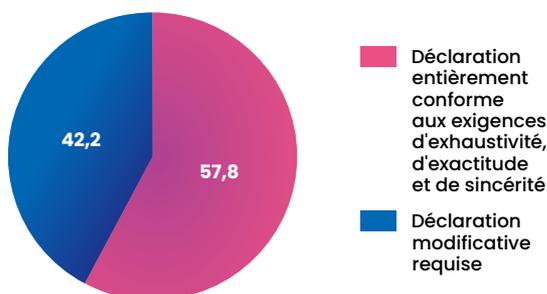
Déclarations d'intérêts contrôlées en 2022, par catégories de responsables publics soumis aux obligations déclaratives



La Haute Autorité a contrôlé 1 987 déclarations d'intérêts en 2023. En lien avec le renouvellement des assemblées locales intervenu depuis 2020, l'activité de contrôle de ces deux dernières années avait porté en grande partie sur les élus locaux. Celle de l'année 2023 s'est concentrée sur les membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République entrés en fonction en 2022 et en 2023, et sur les députés élus en 2022.

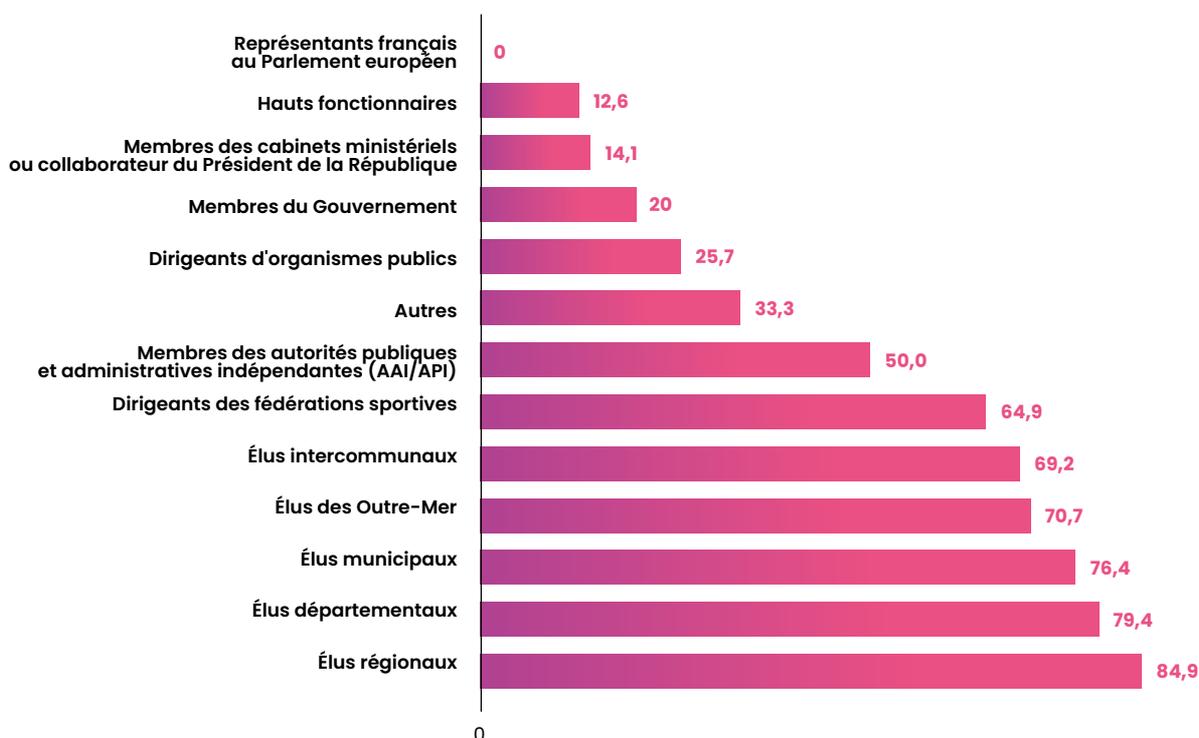
Les résultats du contrôle sont sensiblement meilleurs qu'en 2022, ce qui résulte principalement du taux de conformité des déclarations des membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, supérieur à 80 %. Ayant pour la plupart déjà rempli ce type de déclaration, ils sont en moyenne dotés de moins de liens d'intérêts que d'autres catégories de responsables publics. Ils ne sont, par ailleurs, pas ou peu concernés par les rubriques pour lesquelles la Haute Autorité constate le plus de difficultés – renseignement des mandats exercés ès qualités, mandats occupés actuellement ou par le passé. Leurs déclarations sont en conséquence moins fournies.

Bilan du contrôle des déclarations d'intérêts (en %)



Contrairement au contrôle des déclarations de situation patrimoniale, celui des déclarations d'intérêts n'a conduit à émettre aucun rappel ferme aux obligations déclaratives.

Part des responsables publics contrôlés auxquels la Haute Autorité a demandé de prendre des mesures de prévention d'un risque de conflit d'intérêts (en %)



Après s'être assurée du caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations, la Haute Autorité identifie les risques de conflit d'intérêts. Lorsqu'elle en détecte, elle en évalue l'intensité et demande aux intéressés de mettre en œuvre les mesures de prévention appropriées.

En 2023, 35,8 % des responsables publics dont la déclaration d'intérêts a été contrôlée se trouvaient face à un risque de conflit d'intérêts et se sont vu prescrire par la Haute Autorité des mesures visant à le prévenir.

L'existence d'une situation de conflit d'intérêts ne constitue pas en elle-même un manquement à la probité, mais signale la possibilité d'une interférence entre l'intérêt public lié à l'exercice d'un mandat ou de fonctions publiques et un ou plusieurs autres intérêts, de nature privée ou publique.

Des différences importantes se manifestent entre décideurs publics locaux et nationaux. Comme la Haute Autorité l'avait indiqué dans son rapport d'activité 2022, ces différences proviennent très largement des nombreux liens d'intérêts dont disposent les élus locaux au regard de leur engagement dans la vie publique locale et des multiples mandats qu'ils exercent comme représentants de leur collectivité au sein d'organismes extérieurs.

S'agissant des mandats locaux exercés à des qualités, le législateur a, par la loi « 3DS » du 21 février 2022, institué à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales un régime général de prévention des risques destiné à clarifier les mesures de déport à mettre en œuvre en cas de conflit entre intérêts publics.

Comme en 2022, la Haute Autorité s'est efforcée de faciliter l'appropriation de ce dispositif en intervenant régulièrement auprès des élus locaux avec des formations à la prévention des conflits d'intérêts ou lors de colloques et conférences organisés par les associations représentatives des élus locaux.

Elle constate néanmoins des difficultés persistantes, qui résultent pour partie de la complexité des dispositions en cause. Dans de nombreuses collectivités, la prise de conscience des risques encourus par les élus ne se traduit pas par la mise en œuvre concrète des déports au sein de l'assemblée délibérante.

Les interrogations qui portent sur l'articulation entre la prévention des risques de nature pénale et déontologique et le bon fonctionnement des collectivités paraissent légitimes. Afin de répondre aux difficultés rencontrées par les élus, la Haute Autorité contribue, par la diffusion de sa doctrine et par ses nombreux échanges avec les acteurs concernés, à la réflexion déjà engagée dans le débat public sur les modalités du déport à mettre en œuvre ou la limitation, voire la suppression, de la notion de conflit entre intérêts publics.



L'INSTITUTIONNALISATION D'UN RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DES ÉLUS LOCAUX

La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 a créé le droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue sur toute question d'ordre déontologique qu'il rencontre dans l'exercice de son mandat.

Entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023, cette évolution permet aux élus de bénéficier d'un conseil confidentiel et personnalisé, notamment pour la prévention des situations de conflit entre intérêts publics.



LE BILAN DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS ET D'ACTIVITÉS DES DÉPUTÉS DE LA XVI^E LÉGISLATURE

En février 2023, la Haute Autorité a mis à la disposition du public les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XVI^e législature, élus en 2022. Si aucun manquement substantiel susceptible de constituer une infraction pénale n'a été relevé, la Haute Autorité a néanmoins assorti la publication de cinq déclarations d'une appréciation portant à la connaissance des citoyens un défaut d'exhaustivité, d'exactitude ou de sincérité. En outre, à la suite du non-dépôt de ses déclarations dans les délais, un député n'a pas été remboursé de ses frais de campagne en 2023.

La Haute Autorité a également publié pour la première fois une analyse des intérêts et des activités des députés³⁶. Il ressort de cette analyse que la moitié des députés conserve un mandat électif – le plus souvent au sein d'un conseil municipal – et qu'un député sur six souhaite conserver au moins une activité professionnelle au cours de son mandat. De plus, alors que les deux tiers des députés ont exercé une activité professionnelle au cours des cinq années précédant leur élection, 70 % des activités déclarées étaient exercées dans le secteur privé.

³⁶. [hatvp.fr/presse/analyse-des-declarations-dinterets-et-dactivites-de-la-xvie-legislature/](https://www.hatvp.fr/presse/analyse-des-declarations-dinterets-et-dactivites-de-la-xvie-legislature/)

Les difficultés rencontrées tiennent également à l'application du délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal. Les élus locaux font état d'une incompréhension vis-à-vis de décisions de justice ayant conduit des condamnations pour prise illégale d'intérêts pour des faits impliquant de faibles montants de subventions allouées à des associations au sein desquelles ils siégeaient.

La loi du 21 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a substitué à la notion d'intérêt « *quelconque* » de l'article 432-12 du code pénal, celle d'intérêt « *de nature à compromettre [l']impartialité, [l']indépendance ou [l']objectivité* » du décideur public. Cette évolution, fortement souhaitée par les élus locaux, devait permettre, selon le législateur, de recentrer l'application de l'article 432-12 du code pénal aux situations impliquant un grave manquement à la probité.

La Cour de cassation s'est prononcée pour la première fois sur l'application de ces dispositions, par un arrêt du 5 avril 2023. Les faits à l'origine du pourvoi dont elle avait à connaître s'étant déroulés antérieurement à la modification de ces dispositions, la question se posait de savoir si leur nouvelle version devait être appliquée aux prévenus, en vertu du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce. Dans son arrêt, la Cour de cassation a considéré que ces dispositions « *sont*

équivalentes à celles résultant de sa rédaction antérieure », dès lors que, par cette rédaction antérieure, « *le législateur, en incriminant le fait, par une personne exerçant une fonction publique, de se placer dans une situation où son intérêt entre en conflit avec l'intérêt public dont elle a la charge, [avait] entendu garantir, dans l'intérêt général, l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions publiques* »³⁷. Ce faisant, la Cour, qui avait déjà interprété la notion d'intérêt dans le sens de la loi modifiée, n'a pas semblé considérer que les précisions apportées par le législateur à la notion d'intérêt étaient moins sévères que les dispositions anciennes.

Une évolution de la politique pénale pourrait infléchir et harmoniser les pratiques des parquets sur l'ensemble du territoire.



Proposition

Adopter une circulaire de politique pénale à destination des parquets relative à la poursuite et au traitement des infractions d'atteinte à la probité, aux fins d'harmoniser les pratiques pénales sur l'ensemble du territoire de la République.

³⁷. Ce qu'elle avait déjà énoncé notamment dans une décision de rejet de transmission d'une QPC dépourvue de caractère sérieux ; v. Crim., 19 mars 2014, QPC n° 14-90.001



LES QUESTIONS LES PLUS COURANTES EN MATIÈRE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

« Le fait de siéger aux organes dirigeants d'une association en tant que représentant de ma collectivité doit-il me conduire à me déporter du vote des subventions qui lui sont attribuées ? »

Oui. Une association est un organisme de droit privé. Si elle peut poursuivre des intérêts proches de ceux de la collectivité, ceux-ci ne sont jamais totalement convergents. En application de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, l'élu qui siège au sein du conseil d'administration d'une association devra donc se déporter du vote des subventions accordées à celle-ci. Néanmoins, dans le cas, rare, où sa désignation au sein des organes dirigeants de l'association est réalisée en application de la loi, aucun déport ne sera demandé si la subvention fait partie intégrante du budget, en application du II de l'article L. 1111-6 précité.

En revanche et ainsi que l'a rappelé la Haute Autorité, le fait d'être simple adhérent d'une association ne saurait caractériser à lui seul un intérêt personnel nécessitant la mise en place de déports systématiques à l'égard de cette association.

« Dois-je sortir de la salle lorsque je me déporte ? »

Oui. Pour un élu, le fait de se déporter consiste, lorsqu'il participe aux séances de l'assemblée délibérante de la collectivité, à s'abstenir de participer au vote de la délibération et aux débats préalables au vote, ainsi qu'à toute réunion, discussion aux travaux préparatoires. Conformément à la jurisprudence du juge pénal, cela implique de sortir de la salle avant que la question sur laquelle l'élu se déporte ne soit mise en débat ou au vote. Les procès-verbaux des séances de l'organe délibérant et d'éventuelles réunions préparatoires doivent faire mention des déports et du fait que l'élu concerné a quitté la salle.

« Les liens professionnels et politiques que j'entretiens de longue date avec des tiers constituent-ils des intérêts susceptibles de me placer en situation de conflit d'intérêts ? »

Non. La Haute Autorité considère que les seuls liens professionnels et politiques entretenus par un élu avec un autre élu ou agent de la collectivité ne sont pas, par principe, susceptibles de placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts ou de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

Dans sa délibération n° 2023-220 du 26 septembre 2023, la Haute Autorité a considéré que les liens professionnels et politiques entretenus par un président d'exécutif intercommunal avec le directeur général des services de cet établissement, par ailleurs membre comme lui du conseil départemental au titre du même groupe politique, n'apparaissent pas susceptibles de placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts ou de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

L'appréciation de ces situations peut néanmoins varier selon la nature et l'intensité du lien et l'interférence dont il est question.

Le contrôle des déclarations des membres du Gouvernement

La Haute Autorité a contrôlé 115 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de membres du Gouvernement en 2023. Ce nombre s'explique par les déclarations déposées à l'issue du remaniement ministériel intervenu en juillet 2023 ainsi que par les déclarations modificatives déposées par les membres du Gouvernement eux-mêmes ou à la demande de la Haute Autorité.

Eu égard à l'exigence de probité qui incombe aux membres du Gouvernement et à la publication de l'ensemble de leurs déclarations sur le site Internet de la Haute Autorité, ces dernières ont donné lieu à un contrôle particulièrement approfondi. En conséquence, des déclarations modificatives ont fréquemment été demandées.

La Haute Autorité considère que, pour les membres du Gouvernement, circonscrire la procédure de dépôt des déclarations d'intérêts dans un délai de deux mois, ne donne pas entière satisfaction au regard de l'importance de la prévention des situations de conflits d'intérêts dès la prise de fonctions.

Préalablement à la nomination de nouveaux membres du Gouvernement, le Président de la République peut solliciter de la part du président de la Haute Autorité des informations permettant de déterminer si la personne pressentie pour occuper des fonctions gouvernementales pourrait se heurter à des situations de conflit d'intérêts. Cette procédure permet d'identifier les situations les plus problématiques. Compte tenu du délai extrêmement court dans lequel cet échange a lieu et du niveau d'informations dont bénéficie alors la Haute Autorité, cette procédure ne peut suffire à elle seule à prévenir les situations de conflit d'intérêts qui pourraient survenir dès la prise de fonctions.

Le délai de deux mois dans lequel les membres du Gouvernement sont actuellement tenus de déposer leur déclaration, auquel s'ajoutent la durée nécessaire à d'éventuels échanges complémentaires et à l'examen approfondi des intérêts en cause, n'est donc pas satisfaisant.

Sa réduction permettrait d'améliorer grandement la prévention des situations de conflit d'intérêts au sein du Gouvernement.

Outre le contrôle de leurs déclarations, les membres du Gouvernement font l'objet dès leur nomination d'une vérification de leur situation fiscale par la direction générale des finances publiques et sous le contrôle de la Haute Autorité.

Cette procédure vise notamment à s'assurer que les ministres se sont dûment acquittés de leurs impôts.

S'agissant des membres du Gouvernement formé par Madame Élisabeth Borne en mai 2022 et modifié en juillet 2022, 16 procédures de vérification ont été closes sans suite, tandis que 25 se sont soldées par des corrections de leur

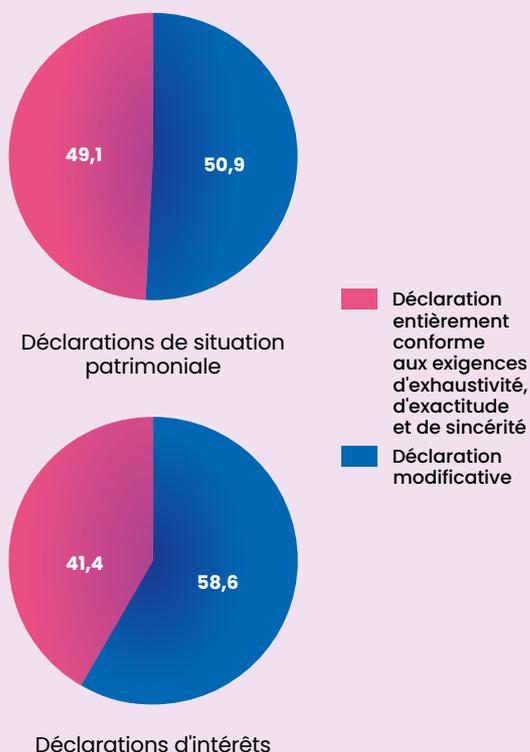


Proposition

Réduire le délai de dépôt des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement auprès de la Haute Autorité à huit jours suivant leur nomination afin de prévenir le plus tôt possible d'éventuels risques de conflit d'intérêts et de sécuriser l'action gouvernementale.

imposition, tant sous la forme de rectifications que sous la forme de dégrèvements en leur faveur. La situation d'un membre du Gouvernement a fait l'objet d'une transmission au procureur de la République, corroborant le résultat des investigations menées par la Haute Autorité sur la base du contrôle des déclarations de l'intéressé. À l'exception de ce cas, l'ensemble des corrections a porté sur des montants minimes.

Bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du Gouvernement (en %)



Tous les ministres entrés au Gouvernement de Madame Élisabeth Borne en juillet 2023 se sont acquittés de leurs obligations dans le délai légal.

À la différence des autres responsables publics³⁸, les membres du Gouvernement sont tenus de transmettre à la Haute Autorité une déclaration d'intérêts à la fin de leurs fonctions. Les informations qu'elle contient ne diffèrent pas de la déclaration mise à jour au cours des fonctions en cas d'évolution substantielle des intérêts détenus et son contrôle est sans objet compte tenu du caractère préventif que celui-ci revêt habituellement. La Haute Autorité estime donc que cette déclaration ne présente aucune utilité au regard de l'objectif de prévention des situations de conflit d'intérêts.



Proposition

Mettre fin à l'obligation des membres du Gouvernement de déposer une déclaration d'intérêts au terme de leurs fonctions.

³⁸. Cette obligation résulte du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

LES MESURES DE DÉPORT ADOPTÉES PAR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

À l'issue du contrôle de leurs déclarations d'intérêts, la Haute Autorité a demandé à six des huit membres du Gouvernement entrés en fonctions en juillet 2023 de mettre en œuvre des mesures de déport destinées à prévenir des situations de conflits d'intérêts.

Les décrets de déport adoptés en conséquence par la Première ministre sont recensés dans un « Registre de prévention des conflits d'intérêts » consultable en ligne³⁹.

³⁹. gouvernement.fr/publications-officielles/registre-de-prevention-des-conflits-dinterets

5

Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers

La Haute Autorité s'assure que les responsables publics spécialement assujettis à cette obligation adoptent les mesures nécessaires à la gestion sans droit de regard des instruments financiers qu'ils détiennent. Ce dispositif vise à prévenir toute forme d'enrichissement illicite qui pourrait résulter des informations privilégiées dont ils disposent dans l'exercice de leurs fonctions et à éviter d'éventuelles situations de conflit d'intérêts.

La justification par les responsables publics des mesures adoptées pour gérer leurs instruments financiers sans droit de regard

L'obligation de gestion des instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part s'impose aux membres du Gouvernement, aux membres de certaines autorités administratives et publiques indépendantes (AAI/API), ainsi qu'à certains agents publics et militaires exerçant de hautes responsabilités. Selon le nombre de ministres composant le Gouvernement, environ 180 responsables publics sont ainsi concernés.

Afin de faciliter l'identification des mesures à adopter en cas de possession d'instruments financiers et de s'assurer de la conformité à l'obligation de gestion sans droit de regard, la Haute Autorité a mis en œuvre un questionnaire dédié. En 2023, 30 questionnaires lui ont été retournés par des responsables publics détenant des instruments financiers, dont deux par des membres du Gouvernement entrés en fonction en juillet 2023.

La Haute Autorité a adressé plusieurs relances à des responsables publics qui possédaient des instruments financiers mais n'avaient pas encore justifié des mesures prises pour garantir leur gestion sans droit de regard.

Une obligation complexe à mettre en œuvre pour les responsables publics

La loi prévoit des modalités différenciées de gestion sans droit de regard selon la nature des instruments financiers détenus. Les responsables publics concernés peuvent cependant conserver en l'état leurs instruments financiers dans certains cas spécifiques⁴⁰ et, à l'exception des membres du Gouvernement, lorsque ces instruments financiers ne sont pas en rapport avec leur secteur d'activité.

Ce dispositif soulève plusieurs difficultés que la Haute Autorité relève depuis plusieurs années :

- l'obligation de conclure un mandat de gestion se heurte régulièrement au refus des gestionnaires⁴¹ lorsque le portefeuille concerné est de faible valeur ; lorsqu'il est accepté et conclu, son coût peut être prohibitif au regard de sa faible valeur ;
- certains responsables publics, tels que les membres du Gouvernement, ne peuvent conserver en l'état leurs instruments financiers alors même qu'ils ne sont pas en rapport avec leur secteur d'activité ;

⁴⁰. S'ils sont nécessaires à l'activité professionnelle du conjoint, lorsque l'assujetti est marié sous un régime de communauté légale ou conventionnelle, ou s'ils doivent être conservés pour une durée déterminée pour bénéficier d'un avantage prévu par la loi

⁴¹. Le mandant est une société de gestion de portefeuille (SGP) agréé par l'Autorité des marchés financiers (AMF). En pratique, il s'agit de banques, de fonds d'investissement, d'assureurs, etc.

- la cession des instruments financiers au début des fonctions n'est pas permise par les textes, alors même qu'elle pourrait constituer une solution pertinente au regard de l'objectif recherché, notamment lorsqu'il s'agit de portefeuilles d'une faible valeur.

Plusieurs évolutions législatives permettraient de répondre à ces difficultés.



Propositions

- Instaurer un seuil de 10 000 euros pour l'obligation faite à certains responsables publics de confier à un tiers la gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers. En-deçà de ce seuil, seule une obligation de déclaration de détention d'instruments financiers serait requise ;
- Permettre la conservation en l'état des instruments financiers lorsque ceux-ci sont sans rapport avec le secteur d'activité de l'intéressé ;
- Introduire la possibilité de céder la totalité des instruments financiers susceptibles d'être soumis à l'obligation de gestion sans droit de regard dans un délai bref suivant la prise de fonctions, sur autorisation et sous contrôle de la Haute Autorité.



6

La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

En application de la loi, la Haute Autorité rend publiques certaines des déclarations qu'elle reçoit et contrôle, selon des modalités qui diffèrent selon les mandats et fonctions concernés.

La Haute Autorité a rendu publiques 4 818 déclarations en 2023, dont 3 477 sur son site Internet, les autres étant mises à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales pour consultation dans les préfectures. La différence entre le nombre de déclarations publiées et le nombre de déclarations contrôlées s'explique par la publication, début 2023, de déclarations contrôlées en 2022, notamment celles des députés.

Les déclarations disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité ont donné lieu à plus de 1,4 millions de consultations, en nette progression par rapport à 2022. La consultation des déclarations en préfecture, dont les modalités sont particulièrement restrictives, demeure stable : 35 demandes ont été adressées aux services préfectoraux de 24 départements, concernant 140 déclarations et 85 députés ou sénateurs – un même parlementaire pouvant déposer plusieurs déclarations.

12 112 

déclarations disponibles
à la consultation
au 31 décembre 2023,
dont 10 719
sur le site Internet
de la Haute Autorité

+40% 

de consultation des déclarations
sur [hatvp.fr](https://www.hatvp.fr) en 2023
par rapport à 2022

Tableau récapitulatif des modalités prévues par la loi pour la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

Responsable public	Déclaration de situation patrimoniale	Déclaration d'intérêts
Membres du Gouvernement	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Députés et sénateurs	En préfecture	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Représentants français au Parlement européen		
Exécutifs locaux	Non publique	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Membres du collège de la Haute Autorité	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Autres déclarants	Non publiques	

La prévention des risques d'ordre pénal et déontologique dans le secteur sportif

La Haute Autorité contribue activement à la prévention des risques d'ordre pénal et déontologique dans la sphère publique. Le secteur sportif, qui a fait l'objet d'une évolution législative importante en 2022⁴², connaît une actualité particulièrement dense avec l'organisation de deux événements internationaux majeurs en 2023 (Coupe du monde de rugby) et 2024 (jeux Olympiques et Paralympiques).

1. Un paysage institutionnel complexe

Le secteur sportif se caractérise par un paysage institutionnel complexe dans lequel évoluent de multiples acteurs aux statuts divers : 85 fédérations sportives agréées ou délégataires (dont 36 fédérations olympiques), lesquelles ont créé six ligues professionnelles. Les fédérations disposent également d'organes déconcentrés, sous la forme de comités départementaux

ou régionaux, eux-mêmes composés de groupements sportifs (associations, clubs). En outre, plusieurs structures concourent aux jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) : le comité national olympique et sportif français (CNOSF), le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop), la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), une délégation interministérielle et plusieurs comités stratégiques rattachés au Gouvernement.

Depuis le début des années 2000, et sous l'impulsion du législateur, l'éthique et la déontologie sont devenues une préoccupation croissante au sein du secteur sportif avec la mise en place de dispositifs internes. Ainsi, toutes les fédérations délégataires doivent établir une charte d'éthique et de déontologie et instituer en leur sein un comité indépendant chargé de contribuer à son respect⁴³. Le Cojop et la Solideo disposent également chacun, depuis 2018, d'un comité d'éthique qui doit notamment veiller à la prévention des conflits d'intérêts. Des ressources pédagogiques et des guides de bonnes pratiques ont été élaborés afin de sensibiliser les différentes parties prenantes.

⁴². Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France

⁴³. Article L. 131-15-1 du code du sport

En raison d'enjeux financiers, géopolitiques et de réputation majeurs, le secteur du sport s'avère particulièrement exposé aux risques d'ordre éthique, pénal et déontologique. Si des avancées législatives et réglementaires ont permis de renforcer le cadre juridique en la matière, des pistes d'évolution ont été identifiées afin de mieux appréhender ces risques et de développer et diffuser une culture de la transparence et de la déontologie dans le sport.

Le 9 juin 2023, un colloque organisé conjointement par la Ville de Paris et la Cour de cassation, sur le thème de « *La probité à l'épreuve des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024* », à l'occasion duquel est intervenu Didier Migaud, a permis de dresser un premier bilan des dispositifs de lutte contre les atteintes à la probité. En décembre 2023, le comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport a remis un rapport « Pour un sport plus démocratique, plus éthique et plus protecteur »⁴⁴ – en vue duquel le président de la Haute Autorité a été auditionné – qui appelle à une révision de l'architecture de la prévention et de lutte contre les atteintes à l'intégrité.

2. Le dépôt et le contrôle des déclarations des responsables publics du domaine sportif

Le champ des responsables publics du domaine sportif soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts a progressivement été élargi par le législateur, pour concerner aujourd'hui 596 personnes :

- les présidents (depuis 2017⁴⁵), vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux (depuis 2022⁴⁶) des fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ;
- les présidents (depuis 2017), vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux (depuis 2022) du Comité national olympique et sportif français et du CNOSF ;
- les représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État (depuis 2018⁴⁷) ;
- les délégataires de signature ou de pouvoir de ces représentants légaux, lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à 50 000 euros (depuis 2018) ;

Près de

600



responsables publics du secteur sportif soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts

⁴⁴. Comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport, « Pour un sport plus démocratique, plus éthique et plus protecteur », rapport remis le 7 décembre 2023 à Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et paralympiques

⁴⁵. Loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs

⁴⁶. Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France

⁴⁷. Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

– le président, le directeur général et le responsable de la haute performance de l'Agence nationale du sport (depuis 2019⁴⁸).

D'autres responsables publics étaient déjà concernés par ces obligations déclaratives : le ministre chargé des sports, ainsi que les membres de son cabinet ; certains emplois à la décision du Gouvernement (par exemple le délégué interministériel aux grands événements sportifs, ou encore le directeur de l'administration centrale des sports) ; mais également des élus locaux dont les délégations portent sur le sport.

Compte tenu de l'extension du champ des responsables publics assujettis à ces obligations, la Haute Autorité a veillé à mettre à leur

disposition des ressources spécifiques. Une campagne d'information ciblée a ainsi été organisée avec la diffusion début 2023 d'une brochure dédiée aux organisations sportives⁴⁹, suivie d'envois de courriels à chaque président de fédération et d'échanges réguliers avec le ministère des sports.

La Haute Autorité a toutefois rencontré plusieurs difficultés :

- en premier lieu, dans l'identification des responsables publics concernés, les fonctions mentionnées dans la loi ne correspondant pas toujours aux intitulés des postes figurant dans les statuts ou à celles réellement exercées au sein des fédérations et des ligues ;
- en second lieu, avec la connaissance de ces obligations par les déclarants, les fédérations et les ligues estimant dans un premier temps que l'extension du périmètre mise en œuvre par la loi du 2 mars 2022 ne s'appliquerait que lors du renouvellement des instances dirigeantes, alors qu'elle était d'application immédiate.

Au 31 décembre 2023, sur les 596 responsables publics du secteur sportif dénombrés, 48,1 % étaient à jour de leurs obligations de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts. Ce taux est le fruit d'un premier travail de relance – 153 ont été adressées en 2023 – et de l'envoi de 25 injonctions de déposer. L'exercice se poursuivra en 2024.

Dans le cadre des contrôles menés en 2023 sur les responsables publics du secteur sportif, 58 % des déclarations de situation patrimoniale déposées présentaient un certain nombre de manquements nécessitant le dépôt d'une ou plusieurs déclarations modificatives. Ce chiffre peut s'expliquer à la fois par la présence, parmi les déclarants, de personnes nommées pour la première fois, et ayant donc moins d'expérience déclarative, mais aussi par une assez faible appropriation de ces dispositifs.

87,5 % 

des **présidents et co-présidents** des fédérations sportives, des ligues professionnelles et des comités olympiques sont **à jour de leurs obligations déclaratives**

Mais seulement

41 %

des **vice-présidents trésoriers et secrétaires généraux**

48. Loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

49. [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/10/20220358_HATVP_Brochure_organisationsportives-2022.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/10/20220358_HATVP_Brochure_organisationsportives-2022.pdf)

Le Partenariat international contre la corruption dans le sport (*International Partnership against Corruption in Sport*, ou *IPACS*) a été lancé en février 2017 lors du Forum international pour l'intégrité du sport organisé par le Comité international olympique. Regroupant organisations sportives internationales, gouvernements et organisations internationales, ce réseau a pour objectif de coordonner les actions de ses membres pour lutter contre la corruption dans la gouvernance du sport et promouvoir une culture de l'intégrité.

La Haute Autorité, membre du deuxième groupe de travail consacré à la prévention des conflits d'intérêts, avait pris part en 2020 à l'élaboration d'un « Recueil de bonnes pratiques en matière de gestion des conflits d'intérêts dans les organisations sportives ». La conférence générale annuelle de l'*IPACS*, à laquelle a assisté la Haute Autorité, s'est déroulée le 12 septembre 2023, permettant de faire le bilan des travaux.

10 % des déclarations présentaient des manquements suffisamment graves pour justifier la notification d'un rappel ferme aux obligations déclaratives.

Le contrôle des déclarations d'intérêts a, quant à lui, conduit à identifier un nombre important de situations de conflits d'intérêts nécessitant d'adopter des mesures de prévention (appel à la vigilance, déport limité ou élargi) : leur proportion atteint 60 %, soit un taux très supérieur à la moyenne constatée sur l'ensemble des déclarations contrôlées (35,8 %). En cause, par exemple, un responsable fédéral qui est également responsable au sein d'une ligue ou d'une entité locale de la fédération, ou qui est par ailleurs dirigeant d'un club sportif.

3. Le contrôle des mobilités professionnelles dans le secteur sportif

Les projets de mobilité entre secteurs public et privé sont soumis à des contrôles variables en fonction du statut des entités du secteur sportif.

Ainsi, le Cojop étant un organisme privé, la Haute Autorité peut être amenée à contrôler les mobilités d'agents publics souhaitant le rejoindre ou préalablement à leur nomination à un emploi public, de personnes qui y ont travaillé.

Il est en de même pour les fédérations sportives. La Haute Autorité a précisé sa doctrine concernant le périmètre des réserves adoptées pour les membres de cabinet ayant exercé des fonctions dans des fédérations sportives. Une distinction a ainsi été établie entre, d'une part, les fédérations délégataires et, d'autre part, les fédérations agréées. Pour les premières, il est formulé un appel à la vigilance à veiller, en toute circonstance, à garantir la stricte égalité de traitement de tous les acteurs du champ sportif. Pour les secondes, des réserves d'usage sont émises, tel le déport de toute discussion et de toute décision portant sur la fédération sportive concernée ou des rendez-vous et échanges organisés avec elle.

88

déclarations
contrôlées

48 déclarations
de situation
patrimoniale

40 déclarations
d'intérêts

En revanche, la Solideo n'entre pas dans le champ de contrôle de la Haute Autorité pour les mobilités. Si ses activités dans les secteurs des infrastructures et de la construction d'équipements sportifs sont de celles qu'un opérateur privé pourrait exercer, en raison des conditions d'exercice de ses missions ainsi que de l'origine de ses ressources, elle ne peut être assimilée à une « *entreprise privée* » au sens de l'article L.124-4 du code général de la fonction publique.

Afin de prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique, la Haute Autorité recommande, depuis plusieurs années, de créer un contrôle des agents de la Solideo, et plus largement pour ce type d'EPIC de l'État, à l'occasion de leur départ vers le secteur privé.

4. L'encadrement de la représentation d'intérêts des entités sportives

Les entités du secteur sportif peuvent être qualifiées de représentants d'intérêts lorsqu'elles remplissent les critères définis par la loi⁵⁰. À la suite de l'extension du répertoire au niveau local intervenue en juillet 2022, dix fédérations sportives se sont inscrites, ainsi que cinq associations et organisations professionnelles, une ligue et le CNOSF.

Ces différents acteurs mènent plusieurs types d'actions de lobbying :

- les grandes fédérations ou les groupements de fédérations sont susceptibles d'influer sur les lois nationales relatives à leurs sports, sur les statuts des fédérations et sur toute décision publique pouvant emporter des conséquences sur la pratique du sport en France ;
- les grandes organisations professionnelles ont vocation à faire de la représentation d'intérêts, notamment au niveau national, en défendant les intérêts de l'ensemble du secteur sportif ;
- les plus petites entités mènent plutôt des actions à l'échelon local, notamment en ce qui concerne les projets d'infrastructures, l'organisation d'événements et l'incitation à la pratique du sport par les collectivités.

14

contrôles de représentants d'intérêts du secteur sportif lancés en **2023**

11 contrôles d'organismes non-inscrits au répertoire

3 contrôles des déclarations annuelles

Au regard des enjeux précités, le secteur sportif a fait l'objet en 2023 de contrôles approfondis, qui se poursuivront en 2024. Parmi les 14 contrôles lancés, 11 concernaient des fédérations et ligues sportives en raison de leur non-inscription sur le répertoire.

Il ressort en outre du contrôle que la qualité des déclarations des entités inscrites est relativement bonne, le volume des déclarations variant toutefois fortement selon les entités. Le très faible nombre d'inscriptions spontanées au répertoire, notamment pour les fédérations sportives les plus importantes, traduit une insuffisante connaissance du dispositif, et encore davantage de son extension à l'échelon local.

50. Cf. p. 107

Contrôler les mobilités entre les secteurs public et privé pour prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique

1 – Bilan global du contrôle des mobilités
entre les secteurs public et privé
page 87

2 – Les résultats des contrôles menés
en 2023 confirment la hausse de la part
des avis de compatibilité avec réserves
observée depuis 2020
page 90

3 – Une doctrine précisée
et plus largement diffusée
page 96

4 – Prioriser et rationaliser la détection
des défauts de saisine et le suivi du respect
des avis de compatibilité avec réserves
et d'incompatibilité
page 101

DANS QUELS OBJECTIFS ?



- **Prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique** associés aux mobilités entre les secteurs public et privé
- **Garantir l'impartialité et l'indépendance** de l'action de l'administration

DANS QUELS CAS LA HAUTE AUTORITÉ EST-ELLE SAISIE ?



- Une **saisine préalable obligatoire** de la Haute Autorité pour les fonctions et emplois publics les plus exposés
- Une **saisine préalable de l'autorité hiérarchique**, puis du **référént déontologue en cas de doute sérieux** sur la compatibilité du projet, pour les autres agents publics, la Haute Autorité pouvant être saisie en dernier ressort si ce doute n'est pas levé par l'analyse du référént déontologue

QUI EST CONCERNÉ ?



15 000

responsables et agents publics exerçant les fonctions et emplois les plus exposés

DANS QUELS DÉLAIS SONT TRAITÉES LES SAISINES ?



- Délai maximal de **15 jours** pour les contrôles préalables à la nomination
- Délai maximal de **deux mois** pour les cumuls d'activités pour création ou reprise d'entreprise et pour les mobilités vers le secteur privé



QUELS CONTRÔLES ?

- **Contrôle préalable à la nomination dans les fonctions publiques** si une activité a été exercée dans le secteur privé au cours des trois années précédant la nomination
- **Contrôle du cumul d'activités** avec temps partiel **pour création ou reprise d'entreprise**
- **Contrôle de la mobilité vers le secteur privé**

Bilan global du contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé

En dépit d'une actualité politique et électorale de moindre ampleur qu'en 2022, l'activité de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé s'est maintenue à un niveau élevé en 2023. Comme en 2022, la Haute Autorité constate une connaissance inégale des dispositifs de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé dans les administrations.

Une activité de contrôle constante en dépit d'une actualité politique et électorale plus faible

La Haute Autorité a été saisie de 418 projets de mobilité entre les secteurs public et privé en 2023 et a rendu 438 avis⁵¹. Les demandes d'avis ont majoritairement porté sur des projets de mobilité vers le secteur privé (69 %).

En 2022, la formation du nouveau Gouvernement consécutive à l'élection du Président de la République avait suscité de nombreuses mobilités, entrantes comme sortantes, dans les cabinets ministériels. En 2023, l'activité de contrôle des mobilités a été plus intense qu'en 2021 et quasi-équivalente à celle de l'année 2020⁵².

Près de

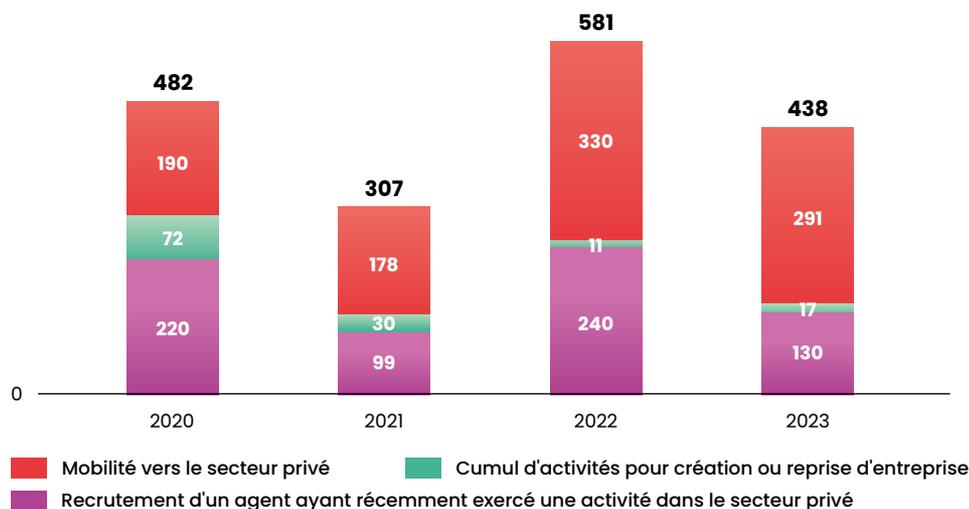
40 %



des saisines pour avis sur un projet de nomination ont été reçues en juillet et août 2023

Le remaniement ministériel intervenu en juillet 2023 a entraîné un nombre important de saisines portant sur la nomination de conseillers ministériels ayant exercé une activité privée lucrative dans les trois années précédentes.

Nombre d'avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilités depuis 2020



⁵¹. La différence s'explique par des retraits de saisines ainsi que par les variations dues aux dossiers en cours d'une année à l'autre (exemple d'une saisine reçue en 2022 et qui a été traitée en 2023).

⁵². L'année 2020 s'était caractérisée par une quantité substantielle de saisines irrecevables ou ne relevant pas de la compétence de la Haute Autorité, lesquelles sont en moyenne traitées dans des délais beaucoup plus rapides.



COMMENT EXPLIQUER LES FLUCTUATIONS D'ACTIVITÉ D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE ?

Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé est réparti entre les administrations et la Haute Autorité selon un principe de subsidiarité. La Haute Autorité est ainsi directement saisie des projets de mobilité des responsables publics exerçant de hautes responsabilités tandis que les administrations contrôlent les mobilités de tous les autres agents. En cas de difficulté, les administrations peuvent saisir la Haute Autorité à titre subsidiaire.

Alors que le nombre de saisines par les administrations en cas de difficulté reste stable, le nombre de saisines obligatoires et directes de la Haute Autorité varie fortement d'une année à l'autre, en fonction des échéances politiques et électorales. Les membres du Gouvernement et leurs collaborateurs étant concernés par la saisine directe de la Haute Autorité, les changements de Gouvernement et l'évolution de la composition des cabinets ministériels auxquels ils donnent lieu induisent un accroissement significatif de l'activité de la Haute Autorité.

Des dossiers de saisine mieux constitués mais une appropriation inégale des procédures déontologiques selon les administrations

La complétude des dossiers de saisine s'améliore de façon régulière depuis l'entrée en vigueur de la réforme des contrôles déontologiques en 2020. Le formulaire type mis à disposition des administrations par la Haute Autorité en 2022 et qui leur permet de renseigner tous les éléments d'analyse utiles au contrôle, fait l'objet d'un usage de plus en plus spontané et fréquent.

Les échanges réguliers qu'entretient la Haute Autorité avec le Secrétariat général du Gouvernement et les bureaux des cabinets des ministères, comme par ailleurs ceux entretenus avec les référents déontologiques et les administrations, permettent de fluidifier les procédures de saisine et de limiter l'allongement du délai d'instruction résultant parfois d'un dossier incomplet ou imprécis.

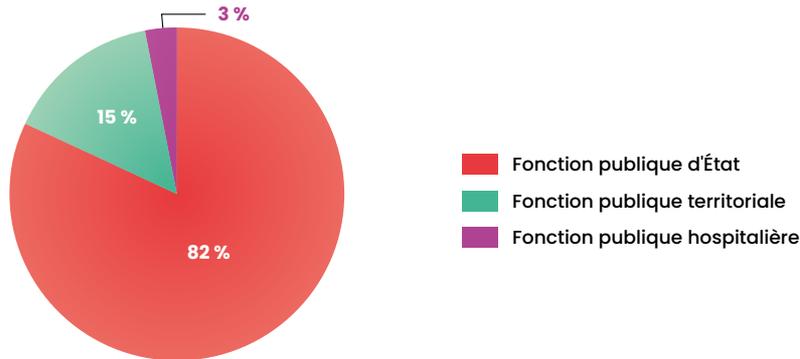
Ces progrès sont néanmoins entachés par les difficultés persistantes que rencontrent certaines administrations.

En 2023, la part des avis d'irrecevabilité, d'incompétence ou de non-lieu à statuer rendus par la Haute Autorité a augmenté (elle s'est élevée à 13 %, contre 3,8 % en 2022), alors qu'elle décroissait régulièrement depuis 2020.

En outre, la Haute Autorité constate un engagement limité des administrations et des référents déontologiques dans la formulation de l'appréciation qu'ils doivent porter sur le projet de mobilité de l'agent en amont de la saisine de la Haute Autorité. Cette appréciation, qui est loin d'être systématiquement mentionnée, est parfois insuffisamment circonstanciée.

Lorsqu'elle est saisie à titre subsidiaire, la Haute Autorité est régulièrement confrontée à l'absence d'avis du référent déontologue, celui-ci pouvant n'avoir jamais été désigné au sein de l'administration concernée. Cette situation s'observe notamment au sein des

Répartition des avis rendus en 2023, par fonction publique dans laquelle exerce l'agent



établissements publics de santé. La Haute Autorité a d'ailleurs rendu un nombre très faible d'avis concernant des agents de la fonction publique hospitalière (12 en 2023, soit 3 % du total).

La Haute Autorité poursuivra en 2024 son travail d'identification des référents déontologues des agents de la fonction publique hospitalière afin de les intégrer au réseau des référents déontologues et de les former aux enjeux du contrôle des mobilités.

Les délais de traitement

La Haute Autorité dispose d'un délai de 15 jours pour se prononcer lorsqu'elle est saisie du projet de nomination d'une personne ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois années précédentes, et d'un délai de deux mois lorsqu'elle est saisie de projets de mobilité vers le secteur privé ou de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise.

En 2023, la Haute Autorité a strictement respecté ces délais⁵³.



10,7 jours

Délai moyen de traitement des saisines pour contrôle préalable à la nomination

35,6 jours

Délai moyen de traitement des saisines pour création ou reprise d'une entreprise

43,6 jours

Délai moyen de traitement des saisines pour mobilité vers le secteur privé

⁵³. En cas d'absence de réponse à l'expiration du délai légal, la Haute Autorité est réputée rendre un avis de compatibilité.

2

Les résultats des contrôles menés en 2023 confirment la hausse de la part des avis de compatibilité avec réserves observée depuis 2020

La hausse de la part des avis de compatibilité avec réserves dans le total des avis rendus par la Haute Autorité, observée depuis la mise en œuvre de la réforme en 2020, se confirme à nouveau en 2023.

95 % des avis rendus par la Haute Autorité (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence) ont été des avis de compatibilité, dont plus des deux tiers s'accompagnaient de réserves. La hausse de la part des avis de compatibilité avec réserves constatée en 2023 concerne principalement les avis préalables à la nomination. Cela s'explique par une appréciation plus fine des risques, résultant de l'expérience acquise par la Haute Autorité depuis 2020, ainsi que de la volonté de concilier les intérêts de l'administration et celui des personnes qui souhaitent rejoindre la fonction publique.

Sans obérer le projet de mobilité, les réserves permettent de contenir les risques de nature

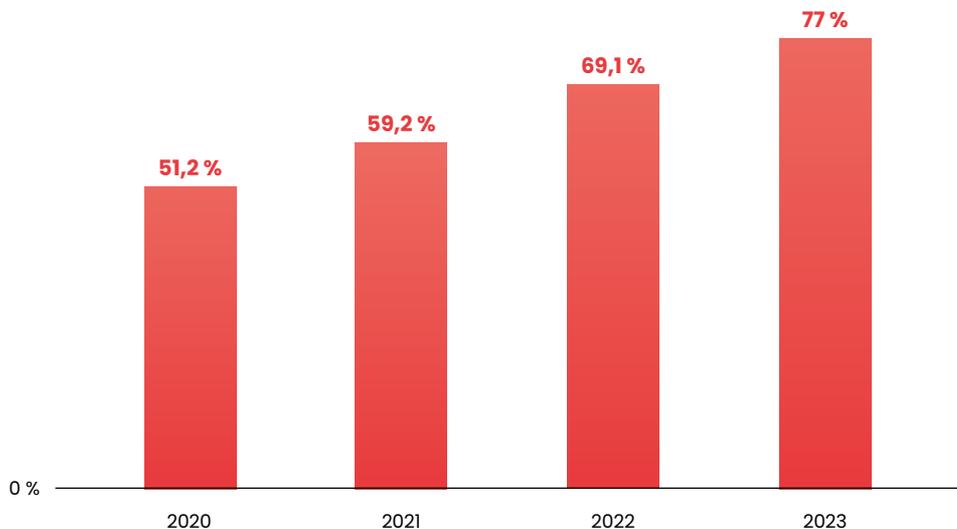
pénale ou déontologique qu'il peut présenter et d'en protéger l'ensemble des parties prenantes. Par ces contrôles, la Haute Autorité veille à la préservation de l'impartialité de l'action publique.

Le contrôle préalable à la nomination

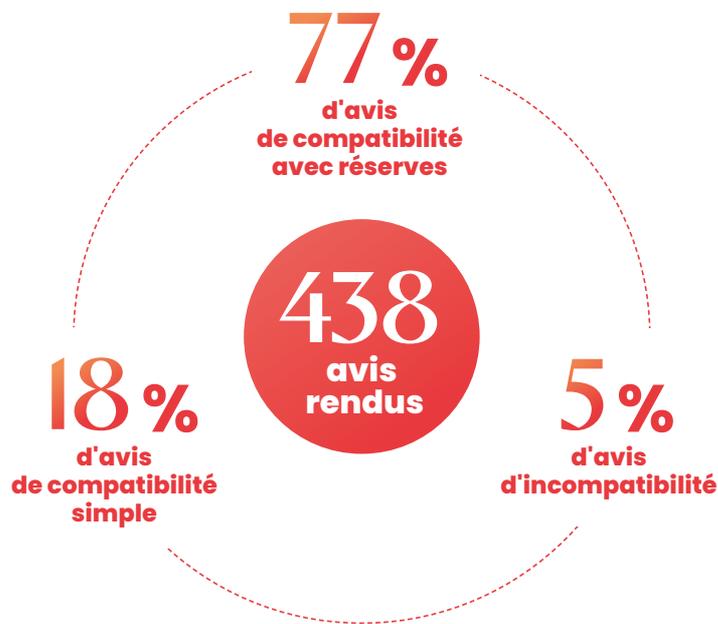
Destiné à prévenir les risques de conflit d'intérêts qui peuvent accompagner le recrutement d'un agent ayant récemment exercé une activité privée, le contrôle préalable à la nomination se caractérise en 2023 par un accroissement significatif des avis de compatibilité avec réserves.

Part des avis de compatibilité avec réserves rendus depuis 2020

(toutes mobilités confondues, hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



LE CONTRÔLE DES MOBILITÉS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ EN 2023



Le contrôle préalable à la nomination

70,9 % d'avis
de compatibilité
avec réserves

29,1 % d'avis
de compatibilité
simple

Le contrôle du cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise

100 % d'avis
de compatibilité
avec réserves

Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé

79,5 % d'avis
de compatibilité
avec réserves

13,3 % d'avis
de compatibilité
simple

7,2 % d'avis
d'incompatibilité



POURQUOI CONTRÔLER LA NOMINATION DE PERSONNES AYANT RÉCEMMENT EXERCÉ UNE ACTIVITÉ DANS LE SECTEUR PRIVÉ ?

Afin de garantir que ce recrutement ne sera pas susceptible de remettre en cause ou paraître remettre en cause l'impartialité de l'action publique, il est parfois nécessaire d'adopter des mesures visant à empêcher que la personne recrutée ne soit en position de connaître des activités de son ancien employeur dans le cadre de ses nouvelles fonctions.

Hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence, les avis de compatibilité avec réserves ont ainsi représenté 70,9 % des avis rendus en 2023 sur des projets de nomination, contre 54,2 % en 2022. Il y a lieu de souligner que sur les 130 projets de nomination examinés, aucun n'a fait l'objet d'un avis d'incompatibilité.

97 % des avis rendus ont concerné des membres de cabinets ministériels ou collaborateurs du Président de la République, pour lesquels la saisine de la Haute Autorité est obligatoire. Le nombre de ces avis est donc, plus étroitement que les autres, lié à l'actualité politique et aux évolutions de la composition du Gouvernement et des cabinets ministériels.

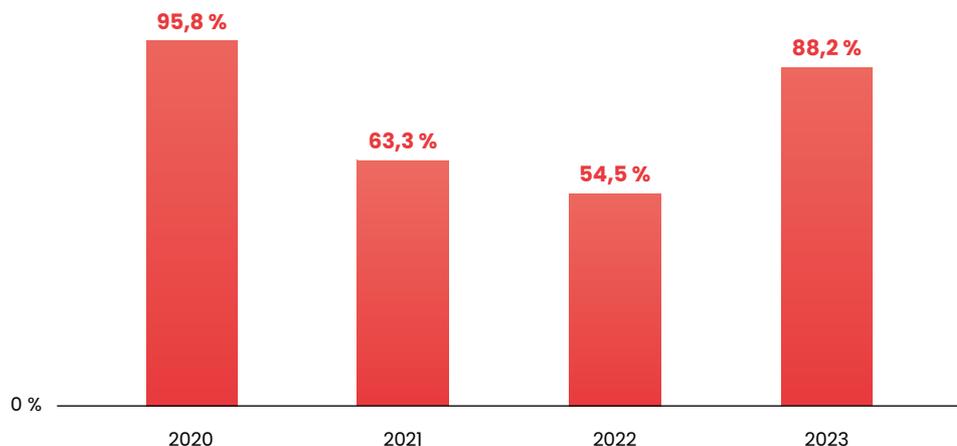
La Haute Autorité relève cependant l'absence de saisine portant sur la nomination de directeurs de grands établissements publics hospitaliers et

de directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des services des grandes collectivités, pour lesquels la saisine directe est pourtant obligatoire lorsqu'ils ont exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années. Conjugué à l'absence de saisine subsidiaire de la part des administrations, ce constat pourrait signifier une mise en œuvre parcellaire du contrôle préalable à la nomination.

Le contrôle du cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise

Facilité par la loi de transformation de la fonction publique de 2019 afin de fluidifier la mobilité vers le secteur privé des agents publics et d'encourager l'entrepreneuriat, le cumul

Part des avis d'irrecevabilité et d'incompétence rendus sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise depuis 2020



d'activités pour création ou reprise d'une entreprise et son contrôle préalable restent mal compris des administrations. En effet, le contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise est souvent confondu avec les autres formes de cumul d'activités prévues par le code général de la fonction publique⁵⁴, ce qui donne lieu à un pourcentage élevé de saisines irrecevables du fait de l'incompétence de la Haute Autorité.

La Haute Autorité n'a eu à se prononcer que sur 2 des 17 dossiers reçus en 2023, compte tenu de la très forte proportion (90 %) de saisines irrecevables ou pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les deux avis ont conclu à la compatibilité avec réserves des projets des intéressés.

Alors que la part des avis d'irrecevabilité et d'incompétence rendus par la Haute Autorité avait décliné depuis 2020, semblant indiquer une meilleure compréhension de la procédure, elle s'est à nouveau élevée en 2023.

Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé

L'issue des contrôles des projets de mobilité vers le secteur privé est d'une grande stabilité, la répartition du sens des avis étant quasi-identique à celle observée en 2022 pour l'ensemble des agents et responsables publics qu'il a concerné.

Mobilités vers le secteur privé



	2022	2023
Compatibilité	13,5 %	13,3 %
Compatibilité avec réserves	79,9 %	79,5 %
Incompatibilité	6,6 %	7,2 %

La Haute Autorité a rendu 264 avis sur des projets de mobilité vers le secteur privé de responsables et d'agents publics en 2023 (hors avis d'irrecevabilité et avis d'incompétence), dont 19 avis d'incompatibilité. Ces derniers ne sont prononcés que lorsque le risque de prise illégale d'intérêts est avéré ou lorsque le risque déontologique est tel qu'aucune mesure de déport ne pourrait le neutraliser. Dès lors qu'il est envisagé de rendre un tel avis, l'intéressé en est informé préalablement et peut produire des observations complémentaires qui sont soumises au collège de la Haute Autorité.

Sur les 19 avis d'incompatibilité rendus en 2023 concernant des projets de mobilité vers le secteur privé, quinze l'ont été en raison d'un risque pénal substantiel, trois en raison d'un risque déontologique substantiel et, dans un cas, en raison d'un risque pénal et d'un risque déontologique ne pouvant être contenus par des réserves.



54. Articles L 123-1 et suivants du code général de la fonction publique



Pour la première fois depuis 2020, **le périmètre des réserves** formulées à l'appui d'un avis de compatibilité a fait l'objet d'un **recours** devant le juge administratif.

À titre d'exemple, la Haute Autorité a émis un avis d'incompatibilité sur le projet d'un directeur général des services qui souhaitait rejoindre une société d'économie mixte (SEM) dont sa collectivité était l'actionnaire majoritaire et à l'égard de laquelle il avait, en approuvant des projets de délibérations relatifs à des opérations réalisées par cette SEM, pris des actes susceptibles d'être considérés comme relevant d'un contrôle ou d'une surveillance au sens de l'article 432-13 du code pénal.

De même, saisie du projet d'un membre du corps préfectoral qui souhaitait rejoindre une entreprise intervenant sur son précédent territoire d'affectation alors qu'il avait, dans l'exercice de ses précédentes fonctions, pris plusieurs actes relatifs à des aides financières accordées à une filiale de cette société, la Haute Autorité, considérant le risque que l'intéressé se place en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal, s'est prononcée par un avis d'incompatibilité.

De façon générale, les avis d'incompatibilité sont plus souvent susceptibles de concerner des agents qui exerçaient des missions de contrôle et de surveillance dans des secteurs d'activité très circonscrits et dans lesquels peu d'acteurs privés interviennent ou, au niveau local, des agents qui ont multiplié les interactions avec les acteurs privés dans leur secteur d'activité au cours de leurs fonctions et souhaitent se reconvertir dans ce secteur et sur ce territoire.

Toutefois, dans la majorité des cas (79,5 % en 2023), la Haute Autorité se prononce par des avis de compatibilité avec réserves.



En 2023, les avis portant sur un **projet de mobilité vers le secteur privé** ont concerné **51 agents relevant de la fonction publique territoriale** (18 % des avis rendus). Il s'agit en grande majorité de directeurs généraux ou de directeurs généraux adjoints des services et de directeurs et chefs de cabinet des exécutifs locaux.

UNE DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA MOBILITÉ VERS LE SECTEUR PRIVÉ D'UN ANCIEN MEMBRE DU GOUVERNEMENT

Le Conseil d'État a été saisi d'un recours en excès de pouvoir visant une délibération par laquelle la Haute Autorité avait prononcé un avis d'incompatibilité à l'égard du projet de mobilité vers le secteur privé d'un ancien membre du Gouvernement.

Dans sa décision n° 472366 du 20 juin 2023, le Conseil d'État a notamment considéré qu'au regard des actes que l'intéressé avait accomplis durant l'exercice de ses fonctions, la Haute Autorité avait pu légalement estimer que le projet de l'intéressé risquait de le placer en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal, et, compte tenu de l'absence de réserve permettant de prévenir un tel risque, prononcer un avis d'incompatibilité à l'égard de ce projet.

Par exemple, saisie du projet d'un conseiller ministériel de rejoindre une société spécialisée dans les affaires publiques afin d'y exercer des fonctions de direction, elle a autorisé ce projet de mobilité tout en imposant à l'intéressé de s'abstenir de réaliser toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès de son ancien ministre dans le cas où celui-ci exercerait de nouvelles fonctions gouvernementales, ainsi que des membres de son cabinet qui étaient en poste en même temps que lui et qui exercent encore des fonctions publiques, pendant une durée de trois ans.

De même, saisie du projet du directeur de cabinet du maire d'une commune de plus de 20 000 habitants de rejoindre une entreprise afin d'y exercer des fonctions de responsable des affaires publiques, la Haute Autorité a émis un avis de compatibilité avec réserves, imposant à l'intéressé de s'abstenir de réaliser toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès des élus et des agents de la commune, ainsi que des établissements publics qui en relèvent, pendant une durée de trois ans.

LES PROJETS DE MOBILITÉ VERS LE SECTEUR PRIVÉ DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

En 2023, la Haute Autorité a rendu 30 avis sur des projets de mobilité vers le secteur privé d'anciens membres du Gouvernement. Si la majorité de ces avis sont des avis de compatibilité (28 sur 30, dont 25 accompagnés de réserves), deux projets de mobilité ont néanmoins fait l'objet d'un avis d'incompatibilité.

À titre d'exemple, la Haute Autorité a émis un avis d'incompatibilité pour un ancien membre du Gouvernement dont le projet était de devenir président, rémunéré, d'un organisme privé constitué sous la forme d'une association dont sont membres tant des entreprises que des organisations professionnelles et des collectivités territoriales et représentant les intérêts d'un secteur d'activité recoupant ses anciennes attributions ministérielles.

Le risque pénal au titre de l'infraction de prise illégale d'intérêts prévue par l'article 432-13 du code pénal a été écarté. En revanche, les risques déontologiques que comportait ce projet de mobilité ont été considérés comme substantiels et insusceptibles d'être neutralisés par une quelconque réserve.

D'une part, le caractère répété et le contexte des rencontres qui étaient intervenues entre cet organisme et le ministre au cours de ses fonctions, ainsi que les divers actes réglementaires pris par lui dans ce secteur d'activité, ont conduit la Haute Autorité à considérer que l'obtention d'un poste stratégique et rémunéré au sein de cet organisme était susceptible de faire naître un doute sur le respect des principes déontologiques qui s'appliquaient à l'intéressé au cours de ses fonctions.

D'autre part, l'exercice des fonctions de président de cette association, dont l'activité consiste pour une part significative à influencer les politiques publiques dans un secteur d'activité qui relevait des attributions de l'intéressé en tant que ministre, a conduit la Haute Autorité à considérer que la réalisation de ce projet de mobilité comportait un risque substantiel de mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité de l'administration.

3

Une doctrine précisée et plus largement diffusée

Les administrations étant chargées de procéder au contrôle de la mobilité des agents dans la grande majorité des cas, la diffusion par la Haute Autorité d'une doctrine claire et pragmatique constitue un enjeu central pour la cohérence de l'action administrative en matière de déontologie.

Des contrôles destinés à prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique

Le contrôle préalable aux mobilités entre les secteurs public et privé que réalise la Haute Autorité s'inscrit dans une démarche préventive qui vise à sécuriser l'action publique et le projet de l'agent lui-même, au regard de plusieurs risques.

La Haute Autorité s'attache à analyser *in concreto* les situations qui lui sont soumises et à ne poser des limites aux projets de mobilité que lorsqu'elles sont strictement nécessaires au regard des risques identifiés. Ceci se traduit notamment par des réserves circonstanciées qui s'adaptent aux situations rencontrées.

Le plus souvent, ces réserves consistent à interdire à l'intéressé de mener des démarches auprès de son ancienne administration dans le cadre de sa nouvelle activité. Cette interdiction vise notamment à prévenir l'exercice d'activités de représentations d'intérêts qui, compte tenu des anciennes fonctions de l'intéressé et, parfois, de son positionnement hiérarchique, pourraient se faire au détriment du bon fonctionnement de l'administration.

Cette démarche préventive n'a pour objet ni d'empêcher une personne d'acquérir de l'expérience dans le secteur privé ni, à l'inverse, d'empêcher une personne issue du secteur privé de faire bénéficier l'administration de ses compétences.

L'ADAPTATION DES RÉSERVES AU PROFIL DES AGENTS ET À LA NATURE DE LEUR PROJET

Lorsqu'un membre de cabinet ministériel quitte ses fonctions pour rejoindre le secteur privé et que ce projet comporte un risque déontologique, la Haute Autorité demande à l'intéressé de s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès de son ancien ministre et de ses anciens collègues du cabinet, tant que ceux-ci exercent encore, respectivement, des fonctions gouvernementales ou publiques. Ces réserves, dites « à raison de la personne », permettent d'éviter des restrictions à caractère trop général, qui viseraient le cabinet ministériel en lui-même. Néanmoins, lorsque le conseiller ministériel a entretenu des liens d'une particulière intensité avec certains services de l'État, la réserve précitée peut cibler l'ensemble des services⁵⁵.

55. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2023-253 du 7 novembre 2023



LES RISQUES EXAMINÉS LORS DU CONTRÔLE D'UN PROJET DE MOBILITÉ

Le risque pénal

Le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal

Le projet de nomination d'un agent le mettrait-il en situation de prendre des actes de surveillance ou de contrôle à l'égard d'une opération ou d'une entreprise privée dans laquelle il détient un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité ? De la même manière, le projet de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise interférerait-il avec ses fonctions de surveillance ou de contrôle ?

Le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal

Le projet de mobilité vers le secteur privé d'un agent ou ancien agent impliquerait-t-il une prise de participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise à l'égard de laquelle il a réalisé des actes de contrôle ou de surveillance au cours des trois dernières années ?

Ce que la Haute autorité n'examine pas

Le contrôle de la Haute Autorité se borne à apprécier la compatibilité du projet de mobilité professionnelle avec le respect des obligations pénales et déontologiques. Il ne lui appartient donc pas de se prononcer sur l'opportunité de ces projets ou leur compatibilité avec l'exercice d'un mandat électif, au sens du code électoral.

Le risque déontologique

La méconnaissance de l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait lors des fonctions publiques

Y a-t-il eu des interférences avec l'activité envisagée qui sont suffisamment fortes pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions et, en particulier, sur le risque de détournement des fonctions afin de préparer sa reconversion ?

La mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance ou de la neutralité du service

La nouvelle activité privée envisagée par l'agent impliquerait-t-elle qu'il entreprenne des démarches auprès d'anciens collègues ou subordonnés hiérarchiques, susceptibles de remettre en cause le fonctionnement de son ancienne administration ?

En pratique, seule une proportion très faible de projets de mobilité fait l'objet d'avis d'incompatibilité⁵⁶. Lorsqu'ils ont été formulés, ces avis ont protégé les personnes concernées en évitant que leur impartialité soit mise en cause, voire de faire l'objet de poursuites pénales. Par ailleurs, l'indépendance et l'impartialité de l'administration ont été préservées, ainsi que son image. Dans les cas de mobilité vers

le secteur privé, les entreprises qui auraient pu recruter les intéressés ont, elles aussi, préservé leur réputation.

Enfin, certaines catégories stratégiques d'agents ne sont soumises à aucun contrôle en cas de mobilité vers le secteur privé, à l'image des agents, quel que soit leur statut, des établissements publics à caractère industriel et

56. Cf. p. 91

commercial (EPIC) de l'État et de certains établissements publics spéciaux. Ces derniers entrent notamment dans le champ de l'article 432-13 du code pénal, qui sanctionne la prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions exercées au sein de ces établissements publics, sans qu'un contrôle préalable *ad hoc* ne soit organisé. Un tel contrôle permettrait de protéger l'agent comme l'établissement d'une mise en cause ultérieure, un constat déjà soulevé par la Haute Autorité dans ses précédents rapports d'activité⁵⁷.



Proposition

Étendre le champ de contrôle de la Haute Autorité sur les mobilités vers le secteur privé à certains agents, quel que soit leur statut, de certains EPIC de l'État tels que l'UGAP ou la Solideo, d'établissements publics spéciaux comme la Caisse des dépôts et consignations ainsi que d'agents d'établissements publics rattachés aux collectivités territoriales, tels que les offices publics de l'habitat.

Une consolidation de la doctrine de la Haute Autorité qui passe notamment par une définition plus précise de son champ de compétence

La Haute Autorité s'efforce de détecter les cas d'irrecevabilité et d'incompétence dès réception des saisines et de préciser sa compétence dans les cas qui ne relèvent pas d'une doctrine déjà établie.

Afin d'harmoniser l'action des administrations, les avis concernés sont publiés sur le site Internet de la Haute Autorité.

Les **23 avis d'incompétence** rendus en 2023 sont répartis en parts quasi égales entre chacun des trois types de mobilité contrôlés.

S'ils ne représentent que **3 %** des avis portant sur les projets de mobilité vers le secteur privé, ils représentent en revanche **40 % des avis rendus sur des projets de cumul d'activités** pour création ou reprise d'une entreprise.

Compte tenu de la nature de ses contrôles, la Haute Autorité est amenée à apprécier très fréquemment si les éléments constitutifs des infractions de prise illégale d'intérêts sont réunis.

Si sa doctrine s'enrichit des nombreuses interactions qu'elle entretient avec les collectivités territoriales, les administrations et les référents déontologues, elle tient d'abord compte de la jurisprudence des juges administratif et pénal.

Le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-13 du code pénal ayant donné lieu à peu de jurisprudence de la Cour de cassation, la Haute Autorité, tenue d'apprécier le risque pénal, est nécessairement amenée à interpréter les dispositions pénales.

Dans sa décision n° 440963 du 5 novembre 2020, le Conseil d'État a jugé que, lorsque la Haute Autorité examine si le projet de l'agent risque de le placer en situation de commettre les infractions prévues aux articles 432-12 ou 432-13 du code pénal, il lui appartient « *non d'examiner si les éléments constitutifs de ces infractions sont effectivement réunis, mais d'apprécier le risque qu'ils puissent l'être et de se prononcer de telle sorte qu'il soit évité à l'intéressé comme à l'administration d'être mis en cause* ».

57. Cf. rapport d'activité 2021 p. 79

DE NOUVELLES PRÉCISIONS APPORTÉES QUANT AU CHAMP DE CONTRÔLE DES MOBILITÉS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Un exemple de fonctions ne relevant pas du contrôle de la Haute Autorité : le président du Domaine national de Chambord⁵⁸

Le président du conseil d'administration d'un établissement public, lorsqu'il n'assure pas la direction de l'établissement, n'occupe pas un emploi au sein de celui-ci. Sa nomination ne saurait donc relever du contrôle préalable à la nomination prévu à l'article L. 124-8 du code général de la fonction publique, alors même que cette fonction est par ailleurs soumise, en application du 2° du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, au dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité.

En l'espèce, le président du conseil d'administration du Domaine national de Chambord fixe l'ordre du jour du conseil d'administration, le convoque et en dirige les travaux, mais n'assure pas la direction de l'établissement, qui est confiée au directeur général, commissaire du domaine. La nomination à cette fonction d'une personne ayant exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années ne doit pas faire l'objet d'un contrôle préalable au sens des dispositions précitées.

Un autre exemple de fonctions ne relevant pas du contrôle de la Haute Autorité : les fonctions d'expert national détaché hors de l'administration française⁵⁹

La Haute Autorité a été saisie du projet de mobilité vers le secteur privé d'un agent contractuel de la fonction publique d'État souhaitant rejoindre une entreprise privée. Au cours des trois années écoulées, l'intéressé avait également été membre d'un cabinet ministériel et exercé des fonctions d'expert national détaché au sein de la Commission européenne.

Lorsqu'elle est saisie directement d'un projet de mobilité vers le secteur privé au sens de l'article L. 124-5 du code général de la fonction publique, comme c'est le cas s'agissant d'un ancien membre de cabinet ministériel, la Haute Autorité est fondée à émettre un avis qui porte sur l'ensemble des fonctions publiques exercées par l'intéressé au cours des trois années précédant le début de l'activité privée, y compris celles qui ne nécessitent pas, normalement, une saisine directe en vertu de l'article L. 124-5.

À cette occasion, la Haute Autorité a estimé que, dès lors qu'elles sont exercées hors de l'administration française, les fonctions des experts nationaux détachés, mis à disposition par leur administration d'origine auprès des institutions européennes, sont hors du champ d'application du contrôle de la mobilité.

⁵⁸. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2023-122 du 3 mai 2023

⁵⁹. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2023-146 du 30 mai 2023

À titre d'exemple, l'article 432-13 du même code s'applique dans « un délai de trois ans suivant l'expiration » des fonctions de contrôle et de surveillance qu'il mentionne. Si cette disposition peut conduire à interpréter littéralement le délai de trois ans comme courant à compter du moment où l'intéressé quitte ses fonctions, la Haute Autorité a adopté une approche plus pragmatique, et estimé que le délai de trois ans devait être regardé comme courant à compter du dernier acte de contrôle ou de surveillance réalisé par l'intéressé à l'égard de l'entreprise qu'il souhaite rejoindre.

D'autres notions, telles que celles d'« entreprise privée » et de « contrats de toute nature », ont fait l'objet de réflexions approfondies.

À la suite de l'examen d'un projet de mobilité vers le secteur privé⁶⁰, la Haute Autorité a ainsi considéré que les contrats de mécénat devaient être regardés comme des « contrats de toute nature » au sens de l'article susvisé. Dans la situation qui était examinée, elle a estimé que l'intéressé se placerait en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 s'il prenait pour cliente une société ou s'il prenait une participation par conseil ou par capital au sein d'une société avec laquelle il avait conclu un contrat de mécénat au cours des trois dernières années.



La publication des avis peut se faire sous forme de résumés anonymisés ou *in extenso*.

Préalablement à la publication d'un avis dans sa totalité, la personne intéressée est mise en mesure de présenter ses observations.

En tout état de cause, la Haute Autorité veille à ce que les informations susceptibles de porter atteinte à des secrets protégés par la loi – secret de la défense nationale ou secret des affaires par exemple – soient occultées avant publication.



avis rendus publics en 2023

soit **25 %** des avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité entre les secteurs publics et privé, contre **6,5 %** en 2022.

Une diffusion plus large de la doctrine de la Haute Autorité grâce à la publication des avis relatifs au contrôle des mobilités

Afin de renforcer la diffusion de sa doctrine, de participer à assurer la cohérence de l'action déontologique administrative et de favoriser les bonnes pratiques, la Haute Autorité a décidé de rendre public un plus grand nombre de ses avis. Elle publie désormais de façon systématique les avis concernant les projets de mobilité de membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République.

Elle publie également au cas par cas les avis relatifs à d'autres responsables et agents publics qui relèvent de sa compétence obligatoire, selon le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions exercées par l'intéressé, l'intérêt doctrinal de la décision prise ou le caractère déjà public du projet de mobilité.

111 avis ont été publiés en 2023 sur le site Internet de la Haute Autorité⁶¹ (contre 38 en 2022), concernant, pour la très grande majorité, des projets de mobilité vers le secteur privé.

Outre la bonne information du citoyen, la publication des avis permet de porter à la connaissance du plus grand nombre la doctrine de la Haute Autorité, notamment auprès des administrations, des référents déontologues et des agents publics eux-mêmes.

Afin d'assurer un partage plus large de la doctrine, les référents déontologues devraient pouvoir être systématiquement destinataires des avis que rend la Haute Autorité sur les cas à l'égard desquels ils ont eu à se prononcer. Comme

60. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2023-217 du 26 septembre 2023

61. Délibérations du collège de la Haute Autorité : hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/

le prévoit le mécanisme de subsidiarité, les administrations, chargées de contrôler les projets de mobilité de leurs agents, peuvent solliciter le référent déontologue en cas de doute sur la compatibilité du projet de mobilité avec les règles déontologiques en vigueur. Lorsque ce doute n'est pas levé par l'avis du référent déontologue, l'administration saisit la Haute Autorité, qui examine le projet et rend un avis.

Les textes ne prévoient pas que cet avis soit notifié au référent déontologue et il est constant que les administrations n'en assurent pas nécessairement ni spontanément la transmission. Cette lacune empêche les référents déontologues de suivre les dossiers sur lesquels ils se sont prononcés et plus largement, de mieux

connaître la position de la Haute Autorité, alors même qu'ils jouent un rôle charnière tant dans le contrôle des projets de mobilité que dans le conseil qu'ils dispensent aux agents, parfois en amont de cette procédure.



Proposition

Prévoir que les avis de la Haute Autorité en matière de contrôle des mobilités des agents publics soient systématiquement notifiés au référent déontologue qui s'est prononcé préalablement sur le projet de mobilité.

4

Prioriser et rationaliser la détection des défauts de saisine et le suivi du respect des avis de compatibilité avec réserves et d'incompatibilité

La détection des défauts de saisine et le suivi des avis formulés par la Haute Autorité constituent des aspects essentiels du contrôle, dont ils garantissent la pleine effectivité.

Présentation des suivis

La Haute Autorité mène un travail de veille quotidien afin de détecter les situations dans lesquelles elle n'a pas été saisie des projets de mobilité d'agents entrant dans le champ de sa compétence.

Ces défauts de saisine, qui concernent essentiellement des mobilités vers le secteur privé, résultent davantage d'un manque d'information que d'une volonté délibérée de se soustraire au contrôle.

Lorsqu'elle prend connaissance d'une telle situation, la Haute Autorité en avise l'intéressé et, s'il s'agit d'un agent public, son administration. En l'absence de réaction de l'administration ou de l'agent, la Haute Autorité se saisit d'office.

Plus de

40 dossiers suivis en 2023

10 auto-saisines par la Haute Autorité

Pour les autres dossiers : une saisine *a posteriori* par l'administration elle-même, ou une absence de suite après échange avec l'intéressé.

Aucune infraction pénale constatée dans le cadre de ce suivi (contre 4 en 2022).

DES EXEMPLES D'AUTO-SAISINES DE LA HAUTE AUTORITÉ EN 2023

Concernant un membre de cabinet ministériel :

Alors qu'il avait exercé une activité au sein d'une société anonyme à capitaux publics, un conseiller ministériel est retourné au sein de la même société au terme de ses fonctions publiques, sans requérir l'avis préalable de son autorité hiérarchique.

Même lorsqu'elle est entièrement détenue par l'État, une société publique, dès lors qu'elle exerce son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé, est qualifiée d'entreprise privée, ce qui justifie qu'un contrôle soit réalisé préalablement à la mobilité.

Concernant un agent de collectivité territoriale :

Saisie en 2022 du projet d'un agent public en position de détachement au sein d'une collectivité de rejoindre une entreprise privée, la Haute Autorité a émis un avis d'incompatibilité au regard du risque pénal qu'il présentait. Son détachement au sein de la collectivité achevé, l'intéressé avait obtenu de la part de son administration d'origine, dans laquelle il était retourné, une mise en disponibilité afin de rejoindre une entreprise privée. Or, compte tenu des fonctions publiques qu'il avait exercées au cours des trois dernières années, son administration d'origine était obligatoirement tenue de saisir la Haute Autorité du projet de l'intéressé, préalablement à son placement en disponibilité.

Responsable de l'appréciation à porter sur le projet de mobilité de l'un de ses agents, l'administration d'origine est tenue de s'informer des activités qu'il a réalisées au cours de son détachement et, le cas échéant, d'adresser une demande d'avis à la Haute Autorité.

Lorsqu'elle constate que l'intéressé a manifestement méconnu ses obligations déontologiques, voire qu'il est susceptible d'avoir commis le délit de prise illégale d'intérêts prévu par l'article 432-13 du code pénal, la Haute Autorité a différents moyens d'action.

Un suivi du respect des réserves et des avis d'incompatibilité qui nécessite des moyens supplémentaires pour gagner en efficacité

Les avis d'incompatibilité et les réserves dont peuvent être assortis les avis de compatibilité lient l'administration et s'imposent à l'agent public.

Les avis d'incompatibilité font l'objet d'un suivi systématique par la Haute Autorité. Bien qu'essentiel à la crédibilité et l'efficacité des contrôles, le suivi des 295 avis de compatibilité avec réserves rendus en 2023 n'a pu être mené avec exhaustivité faute de disposer de moyens suffisants.

La Haute Autorité relève à cet égard que le régime de sanctions prévu par l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique en cas de manquement aux réserves ou à l'interdiction de réaliser le projet de mobilité – applicable également aux défauts de saisine – est lacunaire et difficilement applicable en l'état.



DÉFAUT DE SAISINE : LES CAS LES PLUS FRÉQUENTS

- les agents contractuels, moins sensibilisés aux obligations des agents publics que les fonctionnaires ;
- les agents qui cessent temporairement leurs fonctions – dans le cadre d’une mobilité notamment ;
- les personnes qui changent d’activité dans les trois ans suivant la cessation de leurs fonctions et qui ignorent que toute nouvelle activité privée lucrative durant cette période doit donner lieu à une autorisation préalable ;
- les agents partis à la retraite.

Ainsi, l’article L. 124-20 précité prévoit que les sanctions listées s’appliquent également en cas d’absence de saisine préalable de l’autorité hiérarchique, autrement dit, par exemple, à un agent qui aurait débuté l’exercice d’une nouvelle activité sans en obtenir l’autorisation préalable. Cependant, le 3^o de cet article dispose que « *l’administration ne peut procéder au recrutement de l’agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l’avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* », alors même que le défaut de saisine implique par définition une absence d’avis de la Haute Autorité. Ce point, comme d’autres, nécessiterait d’être clarifié.

Surtout, le renvoi fait à l’article L. 124-14 du code général de la fonction publique, qui évoque les avis rendus par la Haute Autorité, indique que les sanctions listées par l’article L. 124-20 ne peuvent être prononcées qu’en cas de méconnaissance de l’avis de la Haute Autorité, mais non lorsque cet avis émane de l’autorité hiérarchique. Au regard de l’objectif de la réforme introduite en 2019, qui était de privilégier le contrôle des mobilités par les administrations, ces dernières sont très limitées dans leurs moyens d’actions en cas de méconnaissance de leurs avis.

Les moyens à disposition de la Haute Autorité pour assurer le suivi des réserves



- Demande aux intéressés « *de toute explication ou de tout document* » permettant de justifier du respect de l’avis
- Recherches en sources ouvertes
- Signalements



Proposition

Prévoir que les sanctions listées à l’article L. 124-20 du code général de la fonction publique, applicables au non-respect des avis de la Haute Autorité, le soient également au non-respect des avis de l’autorité hiérarchique, et clarifier les modalités d’application desdites sanctions.

Encadrer la représentation d'intérêts pour renforcer la transparence sur la prise de décision publique

1 – Le respect des obligations déclaratives
page 108

2 – Le bilan des déclarations d'activités
au titre de 2022 (publié en juillet 2023)
page 112

3 – Un premier bilan de l'extension du répertoire
des représentants d'intérêts aux activités visant
certaines collectivités territoriales et de nouvelles
catégories de responsables publics
page 117

4 – Un contrôle intensifié des obligations
des représentants d'intérêts
page 121

5 – Le partage de bonnes pratiques au niveau
international sur l'encadrement du lobbying
page 127

DANS QUELS OBJECTIFS ?



- **Renforcer la transparence** de la prise de décision publique
- **Mesurer l'impact** de la représentation d'intérêts
- Mettre en place un **cadre déontologique commun** pour un exercice éthique du lobbying

QUELLES OBLIGATIONS ?



- **Inscription sur un répertoire numérique** accessible sur le site hatvp.fr
- **Déclaration annuelle des activités et des moyens** qui y sont consacrés par les représentants d'intérêts

QUI EST CONCERNÉ ?



Les **personnes morales ou physiques exerçant une activité de représentation d'intérêts** à l'endroit d'un responsable public **en vue d'influencer une décision publique**

2 968

entités inscrites sur le registre des représentants d'intérêts **au 31 décembre 2023** (+ **14,9 %** par rapport à 2022)

DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?



Trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable pour déclarer ses activités de représentation d'intérêts et les moyens qui y sont consacrés



QUELS CONTRÔLES ?

Contrôles réguliers par la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts grâce à des **prérogatives d'enquête sur pièces et sur place**

Depuis la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016, la Haute Autorité gère un répertoire numérique, accessible sur son site internet, sur lequel les représentants d'intérêts doivent s'inscrire et déclarer, chaque année, leurs actions d'influence et les moyens qu'ils y ont consacrés.

QUI DOIT S'INSCRIRE SUR LE RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ?

Une personne morale
dont **un dirigeant,**
un employé ou
un membre exerce
une activité
de représentation
d'intérêts

ou

Une personne physique
dans le cadre
d'une activité
professionnelle

personne morale de droit privé,
établissement public exerçant
une activité industrielle et commerciale,
chambres de commerce et d'industrie,
chambre des métiers et de l'artisanat,
chambre d'agriculture

... exerçant une activité de représentation d'intérêts comme

activité principale :
plus de la moitié
de son temps
sur 6 mois

ou

activité régulière :
au moins 10 entrées
en communication
sur les 12 derniers mois

... qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour tenter d'influencer une décision publique

Ne doivent pas s'inscrire sur le répertoire⁶² :

- les élus, dans l'exercice de leur mandat ;
- les partis et groupements politiques, dans le cadre de leur mission prévue à l'article 4 de la Constitution ;
- les organisations syndicales de fonctionnaires et, dans le cadre du dialogue social garanti par l'article L. 1 du code du travail, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ;
- les associations à objet culturel ;
- les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

⁶². Article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Taux de conformité

56%



à l'obligation de déclaration d'activités et de moyens à la fin du délai légal de dépôt **en mars 2023**

Taux de conformité

90,5%

en mai 2023

après relances amiables par la Haute Autorité

Passée la date butoir de déclaration, un premier rappel est envoyé dès le lendemain aux entités qui n'y ont pas procédé, suivi d'un second rappel huit jours après, leur indiquant qu'en l'absence de régularisation, elles apparaîtront sur la liste des entités en défaut de déclaration après 21 jours. À la suite de nombreuses relances amiables par les services de la Haute Autorité, le taux de dépôt s'est établi à 90,5 % en mai 2023.

La liste des représentants d'intérêts ne déclarant aucune des informations exigées par la loi au titre du dernier exercice, publiée sur le site Internet de la Haute Autorité⁶³, se met à jour automatiquement lorsqu'une régularisation, même partielle, intervient ou qu'une nouvelle entité entre en défaut total de déclaration de ses activités. Les relances amiables adressées par la Haute Autorité aux entités concernées permettent, dans un certain nombre de cas, de rectifier ces manquements.

Une moindre activité précontentieuse et contentieuse

L'année 2023 a été marquée par une forte diminution de l'action précontentieuse, signe à la fois de l'efficacité du travail de relance réalisé par les services de la Haute Autorité,

et d'une meilleure connaissance du dispositif par les représentants d'intérêts. 79 notifications de manquement ont été envoyées en 2023 pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens, contre 87 en 2022, et seulement cinq mises en demeure⁶⁴, contre 76 en 2022.

Les représentants d'intérêts concernés disposent ensuite de deux mois pour communiquer leurs observations à la Haute Autorité, délai pendant lequel ils peuvent, à tout moment, régulariser leur situation. La mise en demeure peut être rendue publique sur le site Internet de la Haute Autorité, ce qui a été fait à cinq reprises en 2023. Les mises en demeure sont dépubliées dès que l'entité concernée a régularisé sa situation.

79

notifications de manquement envoyées en 2023 pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens

5



mises en demeure en 2023

6



transmissions au parquet en 2023

⁶³. hatvp.fr/le-repertoire/liste-des-entites-enregistrees/?filter=defaut

⁶⁴. Article 18-7 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique



Certains dispositifs étrangers d'encadrement du lobbying mettent déjà en œuvre des sanctions administratives en cas de manquement aux obligations déclaratives et/ou déontologiques. En Autriche, par exemple, les représentants d'intérêts qui méconnaissent leurs obligations déclaratives encourent une amende allant jusqu'à 60 000 euros. En Slovénie, les sanctions administratives peuvent aller de l'interdiction d'exercer des activités de lobbying portant sur un sujet particulier à la radiation du registre.

La Haute Autorité a transmis au procureur de la République, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, six dossiers de représentants d'intérêts qui ne s'étaient pas mis en conformité⁶⁵. Ils encourent une peine d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, montant qui peut être multiplié par cinq lorsqu'il s'agit d'une personne morale⁶⁶.

À l'image du constat déjà dressé en cas de non-dépôt d'une déclaration de patrimoine ou d'intérêts par un responsable public, il apparaît que le dispositif mis en place en cas de manquement par un représentant d'intérêts à ses obligations déclaratives, manque d'efficacité. La création d'un régime de sanction administrative, sous la forme d'une amende, présenterait les mêmes avantages que pour le traitement du non-dépôt des déclarations par les responsables publics⁶⁷. Le non-dépôt d'une déclaration étant objectivement constaté, la qualification des faits n'engagerait pas de pouvoir d'appréciation.



Proposition

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative en cas de non-dépôt d'une déclaration d'activités et de moyens par un représentant d'intérêts.

Entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2023, les nouvelles lignes directrices éclairent et précisent le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts

Afin d'accompagner les représentants d'intérêts dans l'application de leurs obligations déclaratives et de donner son interprétation de certaines notions issues du cadre législatif et réglementaire, la Haute Autorité avait adopté en 2017 des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, qui avaient été mises à jour en 2018.

En juillet 2023, la Haute Autorité a publié une nouvelle version de ces lignes directrices⁶⁸, entrées en vigueur le 1^{er} octobre.

Cette mise à jour vise à :

- prendre en compte les évolutions législatives en intégrant l'extension du répertoire entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022⁶⁹ (inclusion des chambres d'agriculture dans le champ d'application de la loi et des nouvelles catégories de responsables publics susceptibles d'être visés par une action d'influence, notamment au niveau local) ;
- préciser et simplifier le dispositif pour faciliter son appropriation par les représentants d'intérêts ;

65. Le délai moyen entre l'expiration du délai de deux mois après notification de la mise en demeure et la transmission au procureur de la République pour non mise en conformité est d'un mois.

66. Article 131-38 du code pénal

67. Cf. p. 61

68. [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf)

69. Cf. p. 117

– rendre le dispositif plus lisible et avoir une vision plus juste et plus précise de l’activité de lobbying, dans l’attente des évolutions structurelles souhaitées par la Haute Autorité.

L’élaboration des nouvelles lignes directrices a fait l’objet d’une concertation avec les représentants d’intérêts, afin de mieux prendre en considération la réalité de leurs pratiques professionnelles. Une consultation a ainsi été organisée au premier trimestre 2023 avec une quarantaine d’organismes représentatifs et de chercheurs, leurs retours d’expérience ayant nourri le projet définitif adopté par le collège en mai 2023. Après la publication des nouvelles lignes directrices, un webinaire de présentation a été organisé le 4 juillet réunissant près de 600 représentants d’intérêts – la Haute Autorité a répondu à une centaine de questions – suivi d’une lettre d’information dédiée.

Les objectifs des nouvelles lignes directrices du répertoire

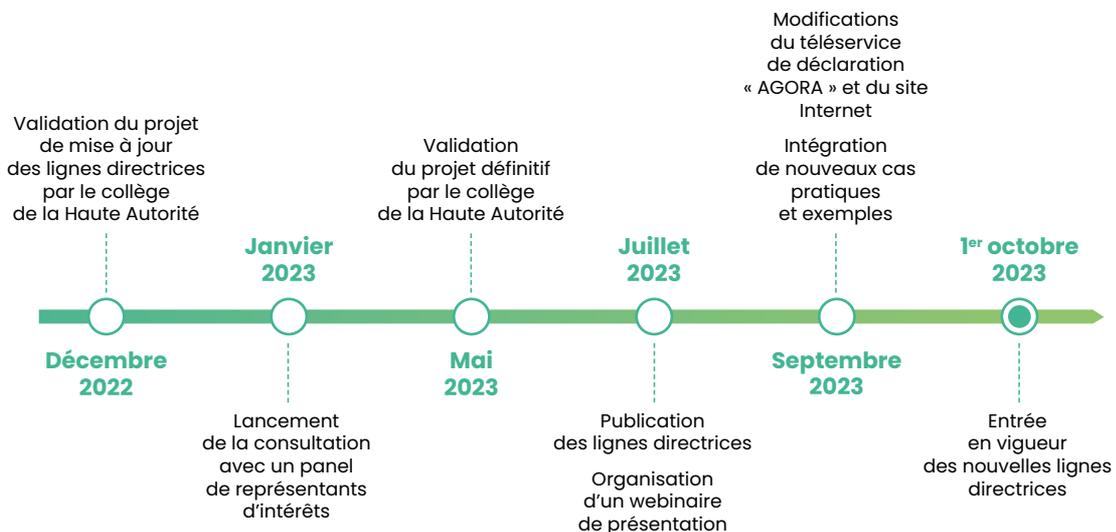
entrées en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2023

- Mise en conformité
- Simplification
- Intelligibilité

Parmi les principales évolutions figurent notamment :

– une modification des catégories et des sous-catégories de représentants d’intérêts afin de mieux correspondre à la réalité des statuts et des activités menées ;

L’adoption des nouvelles lignes directrices a nécessité d’importantes évolutions techniques du téléservice de déclaration « AGORA » afin de tenir compte de certaines modifications. En complément, la « foire aux questions », accessible en ligne sur le site Internet⁷⁰ de la Haute Autorité, a été enrichie de nouveaux exemples.



70. hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/

- une clarification des domaines d'intervention ;
- la comptabilisation des envois groupés en autant d'entrées en communication que de destinataires ;
- une inscription sur le répertoire qui entraîne désormais la déclaration de toutes les actions de représentation d'intérêts menées par l'ensemble des personnes physiques œuvrant au sein et pour le compte de la personne morale ;
- la déclaration de l'ensemble des clients pour le compte desquels sont menées des actions de représentation d'intérêts auprès de responsables publics français (qu'il s'agisse d'administrations publiques ou de collectivités territoriales françaises ou encore d'autorités publiques étrangères).

2 Le bilan des déclarations d'activités au titre de 2022 (publié en juillet 2023)

Chaque année, la Haute Autorité publie un bilan des déclarations d'activités déposées par les représentants d'intérêts au titre du dernier exercice. 2 493 entités devaient satisfaire à cette obligation début 2023, au titre d'un exercice comptable se clôturant au 31 décembre 2022. L'analyse des données transmises, publiée en juillet 2023, permet d'avoir une vision globale des actions d'influence menées au cours de l'année précédente.

Une qualité accrue des déclarations d'activités et des moyens, signe d'une meilleure connaissance du dispositif

L'année 2022 s'est caractérisée par une amélioration de la qualité des déclarations d'activités et des moyens. La lisibilité des informations déclarées et la compréhension par les citoyens des actions d'influence menées constituent en effet des enjeux primordiaux afin de renforcer la transparence de la décision publique.

Un des indicateurs utilisés par la Haute Autorité pour mesurer la qualité des déclarations est « l'objet » des fiches d'activités. Ce dernier doit être suffisamment précis pour rendre compte

du sujet sur lequel porte l'activité de lobbying, des résultats attendus ainsi que des décisions publiques visées par les activités concernées.

La Haute Autorité a élaboré un algorithme permettant d'évaluer la qualité des informations renseignées et d'aider à leur saisie. Une nouvelle version de cet algorithme, plus pertinente dans ses recommandations, a été lancée le 6 mars 2023. Pour l'exercice déclaratif 2022, 73,3 %⁷¹ des déclarations se sont

Chaque année, la Haute Autorité publie au mois de juin le bilan de l'exercice déclaratif des représentants d'intérêts portant sur l'année passée.

⁷¹. Cette statistique tient donc uniquement compte des notations des fiches d'activités publiées entre le 6 mars et le 2 mai 2023, période couvrant l'essentiel des déclarations au titre de l'année 2022.

73,3%

des objets
déclarés en 2022
étaient conformes
aux exigences
minimales
de lisibilité définies
par la Haute Autorité



44%

en 2017

avérées conformes aux exigences minimales de lisibilité définies par la Haute Autorité contre 71 % en 2021.

L'utilisation accrue de la rubrique « observations » reflète également l'amélioration de la qualité des déclarations. En 2023, elle a été utilisée dans plus d'un cas sur quatre (contre un cas sur six en 2022). Cette rubrique gagnerait toutefois à être encore davantage exploitée par les représentants d'intérêts pour compléter leurs déclarations d'activités, car elle permet de fournir des précisions ou des éléments d'explication supplémentaires, au-delà des informations légalement requises (en indiquant la fonction du responsable public rencontré par exemple), et de faciliter ainsi la compréhension du lobbying par les citoyens et les éventuels échanges ultérieurs avec la Haute Autorité.

Une activité de représentation d'intérêts plus soutenue en 2022 qu'en 2021

Le répertoire met en lumière l'importante hétérogénéité des entités menant des actions de représentation d'intérêts. Dans la continuité des précédents exercices déclaratifs, plus de la moitié des activités de représentation d'intérêts (54 %) déclarées au titre de 2022 l'ont été par des organisations professionnelles et des sociétés, suivies des associations et ONG (19 %). Il faut également noter que les cabinets de conseil et les consultants indépendants ont connu l'évolution la plus importante, puisqu'ils

28%

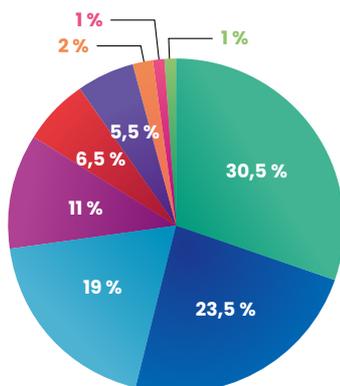
des déclarations
d'activités ont fait usage
de la rubrique « observations »
(17 % en 2021)

13 579

fiches d'activités
de représentation
d'intérêts déclarées
(+ 22,3 % par rapport à 2021)

Répartition des inscrits ayant effectué une déclaration par type d'organisation

() Évolution par rapport à 2021



représentent désormais 5,5 % des entités ayant effectué une déclaration, contre seulement 1 % en 2021.

En 2022, 13 579 fiches d'activités ont été déclarées, contre 11 105 l'année précédente, soit 8 fiches d'activités en moyenne par représentant d'intérêts.

L'analyse des déclarations fait ressortir des niveaux d'activité et de ressources financières et humaines hétérogènes selon les entités :

- les cabinets de conseil et les consultants indépendants ont déclaré en moyenne 23 fiches d'activités, soit près de quatre fois plus que les associations et ONG (5,9) et les sociétés (5,3). Cela s'explique par la très grande diversité des missions réalisées pour le compte de leurs clients et donc des thématiques différentes faisant l'objet d'une action d'influence ;

8

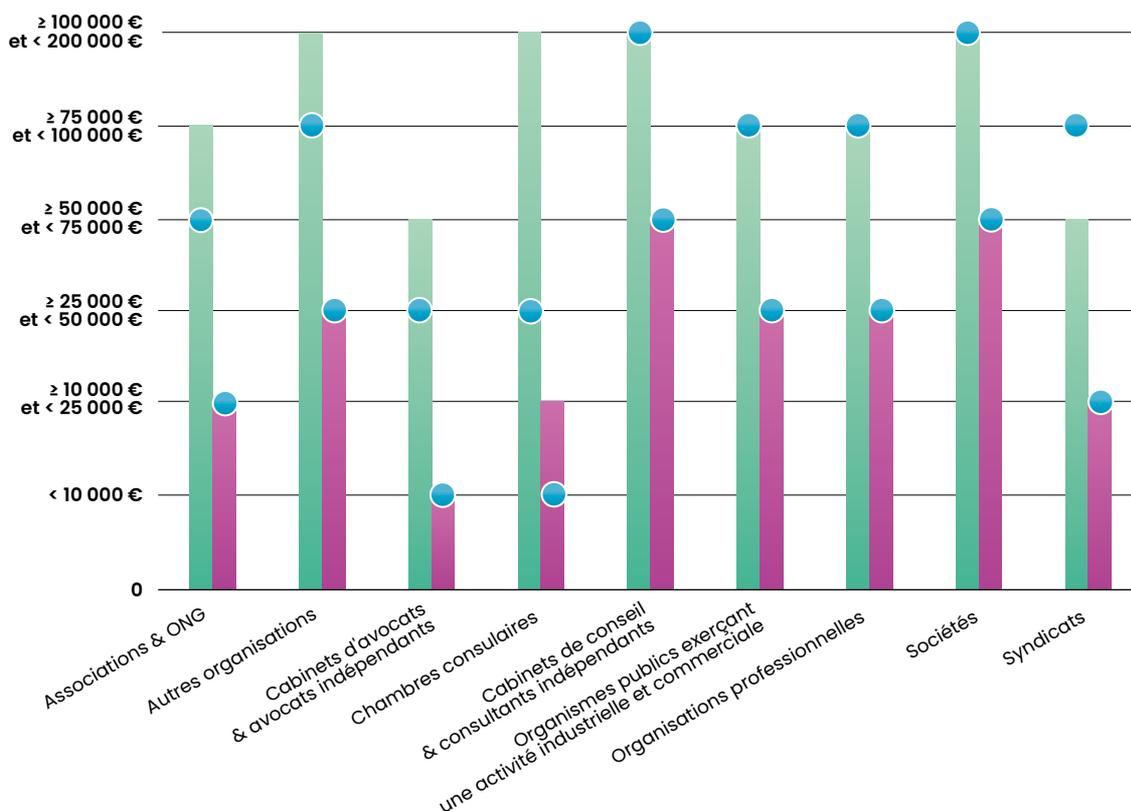
fiches d'activités
déclarées par
représentant d'intérêts
en moyenne
(contre **7,8** en 2021)



- l'exercice déclaratif au titre de 2022 s'est caractérisé par une augmentation globale des dépenses consacrées aux activités de représentation d'intérêts. Si celles des sociétés et des cabinets de conseil demeurent stables, avec une fourchette moyenne comprise entre 100 000 et 200 000 euros, celles des chambres consulaires ont connu la plus forte croissance (de 25 000 à 50 000 euros en 2021 contre 100 000 à 200 000 euros en 2022).

Le système de santé et le médico-social, l'agriculture, les énergies renouvelables et la politique industrielle figurent parmi les domaines d'intervention les plus visés par des actions de représentation d'intérêts.

Fourchette moyenne et fourchette médiane de dépenses par type d'organisation* (en euros)



* Cf. liste des fourchettes de dépenses fixée par arrêté du 4 juillet 2017



59,5 % des fiches d'activités mentionnaient comme destinataire le Parlement et 52 % le Gouvernement, des proportions en légère baisse par rapport à 2022. Plus de la moitié des activités de représentation d'intérêts portaient sur l'élaboration de la loi (51,5 %), une augmentation de près de 20 points par rapport au précédent exercice déclaratif. Au sein du Gouvernement, deux départements ministériels continuent de concentrer plus de 40 % des activités de représentation d'intérêts : économie et finances d'une part, environnement, énergie et mer de l'autre.

Le **Parlement** est concerné par **59,5 %** des activités de représentation d'intérêts et le **Gouvernement 52 %**.



Pour rappel, une même activité de représentation d'intérêts peut concerner plusieurs catégories de responsables publics.

51,5 %
des activités de représentation d'intérêts visent à influencer **la loi** (contre **32,5 %** en 2021)

2 départements ministériels concentrent en 2022 plus d'un tiers des activités de représentation d'intérêts

23,5 %
Économies et finances

17 %
Environnement, énergie et mer

4 domaines d'intervention les plus déclarés en 2022 (sur 117)

8,2 %
Système de santé et médico-social

6,7 %
Agriculture

4,2 %
Énergies renouvelables

3,6 %
Politique industrielle

EXERCICE DÉCLARATIF 2023 : AMÉLIORATION DU TAUX DE DÉPÔT DANS LE DÉLAI LÉGAL

2 618 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2023 avaient jusqu'au 31 mars 2024 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2023, ainsi que les moyens alloués à ces actions. Plus de 59 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat en hausse par rapport à l'exercice précédent (56 % pour l'exercice 2022) qui pourrait s'expliquer par le nombre plus élevé de relances effectuées par la Haute Autorité les jours précédant l'échéance déclarative et une meilleure appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts.



L'EXPLOITATION DES DONNÉES DU RÉPERTOIRE : LA PLATEFORME NUMÉRIQUE CONSACRÉE AU LOBBYING

Insuffisamment connu du grand public, le répertoire des représentants d'intérêts met à disposition de la société civile de nombreuses informations permettant de renforcer la transparence sur le processus d'élaboration de la décision publique.

En juin 2021, la Haute Autorité a mis en ligne une plateforme numérique à visée pédagogique dédiée au lobbying. Cette plateforme centralise l'ensemble des informations sur la représentation d'intérêts : cadre juridique et déontologique, diversité des acteurs, ressources documentaires, propositions d'amélioration du dispositif, comparaisons internationales, etc. Elle permet de renforcer la lisibilité des données du répertoire et d'assurer une plus grande transparence de la décision publique grâce à des outils de data visualisation et à des analyses thématiques produites à partir des déclarations des représentants d'intérêts.

En 2023, la Haute Autorité a ainsi publié une analyse⁷² sur le lobbying autour de la loi dite « Sécurité globale » : 30 entités inscrites au répertoire des représentants d'intérêts déclarent avoir été actives lors des débats autour du texte de loi. Il s'agit principalement d'organisations professionnelles œuvrant dans le secteur de la sécurité, mais également de sociétés commerciales, d'associations, de cabinets de conseil et d'un établissement public à caractère industriel ou commercial. 130 fiches d'activités attestent des actions menées et permettent aux citoyens d'apprécier l'impact de chacun de ces acteurs sur l'élaboration de la loi, ainsi que les moyens alloués à leur activité de lobbying.

En 2023, près de 40 000 visites ont été comptabilisées sur la plateforme, soit une augmentation de 25 % par rapport à l'année précédente, signe d'un intérêt croissant de la part du public.

⁷². hatvp.fr/lobbying/actualites/le-lobbying-autour-de-la-loi-securite-globale/

3

Un premier bilan de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux activités visant certaines collectivités territoriales et de nouvelles catégories de responsables publics

Depuis le 1^{er} juillet 2022, le dispositif a été étendu à de nouvelles catégories d'agents publics et à certaines fonctions exécutives locales, amplifiant des difficultés déjà identifiées par la Haute Autorité.

Un premier bilan chiffré de l'extension du répertoire

Pour rappel, la loi « 3DS » du 21 février 2022 a permis de réduire le nombre de collectivités concernées par l'extension du répertoire, à partir du 1^{er} juillet 2022. Initialement fixé à 20 000 habitants, le seuil des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés avait été rehaussé à 100 000 habitants. 42 communes et 130 EPCI à fiscalité propre sont désormais concernés. Le champ de tous les décideurs publics susceptibles d'être visés par des actions d'influence englobe, depuis le 1^{er} juillet 2022, environ 18 000 personnes, faisant du dispositif français l'un des plus étendus au monde.

Depuis l'entrée en vigueur de l'extension, 431 nouvelles entités se sont inscrites (pour plus de la moitié des sociétés et des chambres consulaires), et près de 80 % d'entre elles ont déclaré l'échelon local parmi leurs niveaux d'intervention. Lors de l'exercice déclaratif 2023 au titre de l'année 2022, les responsables et agents publics concernés par l'extension ont été cités 3 673 fois dans les fiches d'activités déclarées.

Après un second semestre 2022 où l'accent était mis sur la sensibilisation des représentants

68%

des contrôles des non-inscrits lancés en 2023 concernaient des entités agissant au niveau local

d'intérêts aux évolutions introduites par l'extension, les entités susceptibles d'effectuer des activités de lobbying au niveau local ont fait l'objet de nombreux contrôles en 2023. Elles représentaient ainsi près de 68 % des contrôles des non-inscrits lancés et 82 % des contrôles des déclarations d'activités.

Des difficultés d'appropriation liées aux limites du dispositif

Dès juin 2022, la Haute Autorité publie à l'attention des représentants d'intérêts un *vade-mecum*⁷³ destiné à les guider, notamment dans l'identification des responsables publics concernés et organisé des webinaires de sensibilisation.

73. [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Vademecum-HATVP-extension-RRI-juillet22-maj.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Vademecum-HATVP-extension-RRI-juillet22-maj.pdf)

LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS DE TRANSPARENCE DES ACTIONS DE LOBBYING DANS LES COLLECTIVITÉS

Préalablement à l'entrée en vigueur de l'extension du répertoire d'intérêts aux actions menées en direction des collectivités territoriales, certaines d'entre elles s'étaient déjà emparées de cet enjeu en mettant en place des dispositifs internes de transparence permettant aux élus de déclarer leurs rencontres avec des représentants d'intérêts.

Ces initiatives permettent aux habitants des collectivités concernées de disposer d'une meilleure connaissance de l'empreinte normative, tout en facilitant le contrôle, par la Haute Autorité, des obligations déclaratives des représentants d'intérêts.

Depuis 2018, les élus de la mairie de Paris ont ainsi la possibilité de publier leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts sur une plateforme dédiée⁷⁴, redirigeant ensuite vers la fiche de l'entité sur le répertoire de la Haute Autorité. En 2021, la ville de Bordeaux a mis en place un dispositif similaire⁷⁵, tout comme la ville et la métropole de Nantes⁷⁶.

74. transparence.lobby.paris.fr/site-RDV-avec-RI/jsp/site/Portal.jsp?page=publicmeeting

75. transparence-lobby.bordeaux.fr

76. metropole.nantes.fr/rendez-vous-elus

Pour autant, plus d'un an après l'entrée en vigueur de cette réforme, la Haute Autorité relève la persistance de difficultés d'appropriation, en particulier pour les représentants d'intérêts menant des actions d'influence au niveau local. Cette évolution met en évidence les insuffisances et les limites juridiques du dispositif, déjà identifiées par la Haute Autorité, qui a eu l'occasion, à plusieurs reprises en 2023, de les exposer aux parlementaires à l'occasion d'échanges relatifs à plusieurs propositions de lois (*cf. encadré*).

Les difficultés d'identification des responsables publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts se sont amplifiées, ce qui est source d'insécurité juridique. Cette identification est complexifiée par la rédaction de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, qui comporte de multiples renvois, notamment au décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale, lui-même renvoyant à des arrêtés ministériels précisant les emplois concernés. La Haute Autorité constate que la majorité des arrêtés existants ne sont pas tenus à jour régulièrement, de sorte que les emplois qu'ils visent ne correspondent pas à ceux existant au sein des administrations en cause.

Cette liste comporte en outre des fonctions disparates et crée des strates au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales ou d'EPCI. Par exemple, les règles diffèrent selon qu'une commune a plus de 100 000 ou de 150 000 habitants. Certains critères d'identification des personnes publiques visées sont difficiles voire impossibles à connaître par les représentants



LE CRITÈRE DE L'INITIATIVE

Seules les interactions menées à l'initiative des représentants d'intérêts doivent être déclarées par ces derniers auprès de la Haute Autorité. Autrement dit, lorsque l'administration sollicite d'office et d'initiative un représentant d'intérêts, ce dernier n'est pas tenu d'en faire état au répertoire, alors même qu'il aura pu, à cette occasion, tenter d'influencer la prise d'une décision publique.

Ce critère occulte une partie du phénomène du lobbying et tend à privilégier les acteurs de grande envergure, bien identifiés par les pouvoirs publics et sollicités par eux.

d'intérêts, car nécessitant d'accéder à des données administratives qui ne sont pas aisément disponibles. De même, elles peuvent varier en fonction du budget des établissements publics à fiscalité propre ou de l'assimilation de certains établissements publics à des communes de plus de 150 000 habitants, qui est un critère uniquement utilisé pour l'application de certaines dispositions du droit de la fonction publique.

Une réécriture de l'article 18-2, et plus précisément de ses points 5°, 6° et 7° paraît nécessaire pour clarifier le dispositif.

En outre, le champ des décisions publiques concernées, précisé par décret⁷⁷, s'avère à la fois

imprécis et trop large puisqu'il est notamment question des « *autres décisions publiques* », une mention qui intervient après des catégories de décisions publiques bien déterminées. Au niveau local, se pose par exemple la question de savoir si les démarches commerciales, les demandes de subvention ou les demandes d'autorisation constituent des actions de représentation d'intérêts. Si la Haute Autorité a apporté sur ce point des précisions dans les nouvelles lignes directrices, une clarification demeure nécessaire. Celle-ci pourrait consister à ne retenir par voie réglementaire que les décisions qui, par leur nature ou leurs effets, justifient qu'une forme de transparence soit garantie, et à supprimer la catégorie des « *autres décisions publiques* ».

LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS : UN ENJEU DONT SE SONT EMPARÉS LES PARLEMENTAIRES EN 2023

L'année 2023 a été marquée par une importante réflexion au Parlement sur l'encadrement des représentants d'intérêts.

À l'Assemblée nationale, la mission « flash » sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire des représentants d'intérêts, présentant les limites du dispositif, a appelé⁷⁸ à des évolutions réglementaires et législatives pour améliorer son fonctionnement : abaisser le seuil du nombre d'entrées en communication nécessaire pour rendre l'activité régulière ; passer à une fréquence trimestrielle de déclaration des activités ; modifier l'annexe du décret pour détailler les décisions publiques concernées. Une proposition de loi transpartisane⁷⁹, déposée en juillet 2023 et présentée par les rapporteurs de la mission « flash », Cécile Untermaier et Gilles Le Gendre, reprend certaines de ces propositions.

Au Sénat, à la suite du rapport du comité de déontologie parlementaire du Sénat de décembre 2022⁸⁰, intitulé « *Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi Sapin II* », une proposition de loi, également transpartisane, renforçant la transparence de la représentation d'intérêts⁸¹ a été déposée en juillet 2023 par Arnaud Bazin et les membres du comité de déontologie. Elle formule plusieurs propositions dont notamment celles de supprimer le critère d'initiative ; apprécier la qualité de représentant d'intérêts au niveau de la personne morale ; passer à une fréquence semestrielle de déclaration des actions de lobbying, substituer aux sanctions pénales des sanctions administratives pour les manquements aux obligations déclaratives et déontologiques.

⁷⁸. Assemblée nationale, rapport de la mission « flash » sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire des représentants d'intérêts, 3 mai 2023

⁷⁹. Assemblée nationale, proposition de loi n° 1577 relative au répertoire numérique des représentants d'intérêts, 20 juillet 2023

⁸⁰. Cf. rapport d'activité 2022 p. 116

⁸¹. Sénat, proposition de loi n° 834 renforçant la transparence de la représentation d'intérêts, au service du débat démocratique, 5 juillet 2023

⁷⁷. Annexe 1 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts



Propositions

Sur le champ des actions de représentation d'intérêts :

- supprimer le critère d'initiative du représentant d'intérêts, pour étendre l'obligation de déclaration aux entrées en communication initiées par les responsables publics ;
- préciser le champ des décisions publiques entrant dans le champ de l'encadrement de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets ;
- regrouper dans un texte unique la liste des responsables publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts ;
- simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale et non par personne physique.

Sur les modalités de déclaration :

- soumettre les représentants d'intérêts à une obligation déclarative semestrielle ;
- autoriser les déclarations consolidées pour les groupes de sociétés ;
- préciser dans les déclarations d'activités la décision publique visée par l'action de représentation d'intérêts ainsi que les fonctions précises du ou des responsables publics auprès desquels l'action de représentation d'intérêts a été menée.

4

Un contrôle intensifié des obligations des représentants d'intérêts

Trois types de contrôle sont réalisés par la Haute Autorité : le contrôle des non-inscrits, le contrôle des déclarations annuelles d'activités – qui regroupe à la fois un contrôle formel de l'obligation déclarative et un contrôle au fond relatif à l'exactitude et à la complétude des informations déclarées – et le contrôle du respect des obligations déontologiques.

Des prérogatives de contrôle consolidées qui nécessiteraient toutefois d'être renforcées

Pour réaliser ses contrôles, la Haute Autorité s'appuie sur des outils diversifiés permettant de détecter les manquements potentiels et d'assurer le suivi de secteurs d'activité considérés comme prioritaires (cf. encadré p. 122) :

- une activité de veille et de recherche en sources ouvertes *via* un accès à différentes sources d'information (presse généraliste, spécialisée et régionale, réseaux sociaux, sites et bases de données spécialisées, agendas ouverts), à partir de laquelle 86,7 % des contrôles (toutes catégories confondues) ont été lancés en 2023 ;
- l'analyse de l'actualité politique et législative ;
- les demandes de désinscription du répertoire ;
- des signalements reçus.

Par ailleurs, afin de contrôler le respect, par les représentants d'intérêts de leurs obligations déclaratives et déontologiques, et ainsi d'assurer la crédibilité et l'efficacité du dispositif, la Haute Autorité dispose de prérogatives d'enquête sur pièces et sur place⁸². Ces pouvoirs demeurent toutefois limités en comparaison de ceux dont disposent d'autres autorités administratives indépendantes. Pour rendre les contrôles plus

86,7%

des contrôles ont été lancés en 2023 grâce à un travail de **veille interne**

10



signalements reçus en 2023 concernant des représentants d'intérêts

efficaces, ceux-ci gagneraient à être précisés et étendus, tout en restant proportionnés au regard de la finalité poursuivie.

La Haute Autorité peut se faire communiquer, sur pièce, par les représentants d'intérêts, toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé. Le contrôle est donc tributaire de l'obtention d'informations, de la part de tiers (administrations ou responsables publics par exemple), qui corroborent ou invalident celles que transmettent les représentants d'intérêts concernés.

⁸². Article 18-6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

SECTEURS D'ACTIVITÉS CONTRÔLÉS

En 2023, la Haute Autorité a poursuivi ses contrôles sur plusieurs secteurs d'activités stratégiques et engagé des contrôles dans de nouveaux domaines de forte actualité politique et législative :

- l'environnement, l'énergie et l'agroalimentaire ;
- au regard de l'extension du dispositif aux collectivités territoriales, les transports, l'immobilier, la construction et le BTP, des secteurs particulièrement visés par des actions de lobbying au niveau local ;
- les *think tanks* ;
- les nouvelles technologies (cryptomonnaie et intelligence artificielle) ;
- l'industrie du tabac.

L'octroi d'un droit de communication permettrait à la Haute Autorité de lui assurer une pleine indépendance et autonomie dans la conduite de ses contrôles et de réduire les délais d'investigation. Il serait également souhaitable que les

agents de la Haute Autorité puissent convoquer les entités contrôlées afin de les auditionner lorsque cela est nécessaire au bon déroulement des investigations.

En outre, aucune sanction n'est prévue en cas d'obstruction à l'investigation ou l'instruction, notamment en fournissant des renseignements et des pièces incomplets ou inexacts, ou en s'opposant au bon déroulement d'un contrôle sur place. Les contrôles conduits dépendent donc de la diligence des personnes ou des entités qui en font l'objet. Dans son avis du 24 mars 2016 sur le projet de loi « Sapin II », le Conseil d'État affirmait pourtant la nécessité « *de prévoir [...] un délit d'entrave au contrôle de la Haute Autorité à l'égard des personnes tenues de s'inscrire au répertoire en raison de leur activité de représentant d'intérêts*⁸³ ».



Propositions

- Permettre à la Haute Autorité d'exercer, dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations des représentants d'intérêts, un droit de communication auprès des responsables publics visés par une action de représentation d'intérêts, ainsi qu'auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises concédées ou contrôlées par l'État et les collectivités, et des établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative.

- Prévoir la possibilité, pour les agents de la Haute Autorité, de réaliser des auditions dans le cadre des contrôles des opérations de représentants d'intérêts.



Proposition

Introduire, dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, un délit d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

⁸³. Conseil d'État, avis n° 391.262 du 24 mars 2016 sur un projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Pour les manquements les plus graves, la Haute Autorité peut procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention. Le dispositif demeure toutefois lacunaire et gagnerait à être renforcé grâce à la possibilité de faire des copies de documents lors des contrôles.



Proposition

Doter les agents de la Haute Autorité, dans le cadre des contrôles sur place, d'un pouvoir de copie de documents et de tout support d'information.

Bilan général et chiffres clés du contrôle des représentants d'intérêts en 2023

L'année 2023 se caractérise par une forte hausse du nombre de contrôles de représentants d'intérêts : 234 contrôles ont ainsi été lancés, contre 163 en 2022 (+ 43,6 %). Ce chiffre s'explique notamment par la mise en oeuvre de contrôles d'entités susceptibles de réaliser des actions de représentation d'intérêts au niveau local, au regard de l'extension du dispositif entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022. Ce fut par exemple le cas pour des composantes locales d'entités déjà inscrites sur le répertoire et effectuant de la représentation d'intérêts au niveau national.

234 

contrôles des représentants d'intérêts lancés en 2023

(+ 43,6 % par rapport à 2022)

153 **contrôles** des non-inscrits

79 **contrôles** des déclarations annuelles

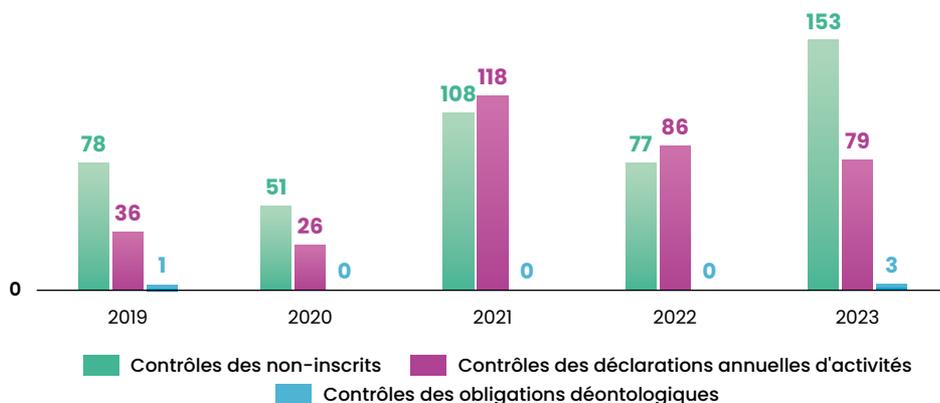
3 **contrôles** des obligations déontologiques*

* Un contrôle déontologique lancé en 2023 a également donné lieu à un contrôle simultané pour non-inscription.

197

contrôles des représentants d'intérêts clôturés en 2023

Évolution et répartition des contrôles des représentants d'intérêts lancés depuis 2019



Le contrôle des non-inscrits

Le contrôle des représentants d'intérêts non-inscrits est réalisé afin de vérifier si les personnes remplissant les critères définis par la loi sont effectivement inscrites sur le répertoire. 153 contrôles ont ainsi été initiés en 2023.

Parmi les 120 contrôles clôturés, 58,3 % ont abouti à une inscription sur le répertoire. Ce chiffre, stable par rapport à 2022, résulte tout d'abord d'un important travail de veille réalisé par la Haute Autorité (94,1 % sont initiés à partir de cette veille). La non-inscription s'explique parfois par une méconnaissance du dispositif. Certaines entités peuvent

PREMIÈRE DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT SUR L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS NON-INSCRITS SUR LE RÉPERTOIRE

Conseil d'État, 4 octobre 2023, n° 454659, B

En juin 2021, la Haute Autorité avait adressé une mise en demeure à la société *Deveryware*, spécialisée dans la conception, le développement et la commercialisation de solutions de géolocalisation en temps réel de téléphones mobiles et de balises dédiés à la sécurisation des personnes et des biens, et non inscrite sur le répertoire.

En l'espèce, la société, par l'intermédiaire de son président et/ou de salariés et de cabinets de conseil, avait eu des contacts répétés, à son initiative avec des responsables publics (conseiller ministériel, parlementaires, hauts fonctionnaires d'administrations centrales) concernant la plateforme nationale des interceptions judiciaires et le rôle que pourrait jouer la géolocalisation.

Il était ressorti de l'instruction que la société était entrée en communication à au moins dix reprises avec des responsables publics, en vue d'influencer une décision publique, constituant dès lors un représentant d'intérêts au sens de la loi du 11 octobre 2013.

La société *Deveryware* demandait l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération qui l'avait mise en demeure de s'inscrire en soutenant que la Haute Autorité n'avait pas recherché si les démarches de la société visaient à influencer la prise de décisions publiques et que la période continue de douze mois qu'elle avait retenue était erronée.

Dans sa décision du 4 octobre 2023⁸⁴, le Conseil d'État a jugé que la société n'était pas fondée à demander cette annulation, tout en précisant le champ et la nature du contrôle de la Haute Autorité en matière de représentation d'intérêts. D'une part, le Conseil d'État considère que, pour apprécier la notion d'activité principale ou régulière, permettant de qualifier une personne ou une entreprise de représentant d'intérêts, la Haute Autorité prend en compte les actions visant à influencer la décision publique pendant une période continue de douze mois, ce qui n'implique pas qu'elle doive retenir les « douze derniers mois » précédant sa décision. D'autre part, le Conseil d'État a jugé qu'une action ayant pour objet d'influencer sur les caractéristiques d'un appel d'offres à venir – à l'inverse de discussions ayant lieu durant cet appel d'offres – constitue une action de représentation d'intérêts.

⁸⁴. Conseil d'État, 4 octobre 2023, n° 454659, B

120

contrôles des non-inscrits clôturés suite à des contrôles lancés en 2022 et 2023

58,3%

ont donné lieu à **inscription sur le répertoire**

également considérer, à tort, qu'elles ne font pas de lobbying car elles défendent des enjeux d'intérêt général et non des intérêts économiques, à l'image de certaines associations ou d'ONG qui ont représenté plus de 40 % des contrôles en 2023.

L'absence d'inscription à la suite d'un contrôle signifie le plus souvent que les entités sont en dessous des seuils ou délèguent leurs actions de représentation d'intérêts à des organismes tiers tels que des associations ou des fédérations professionnelles.

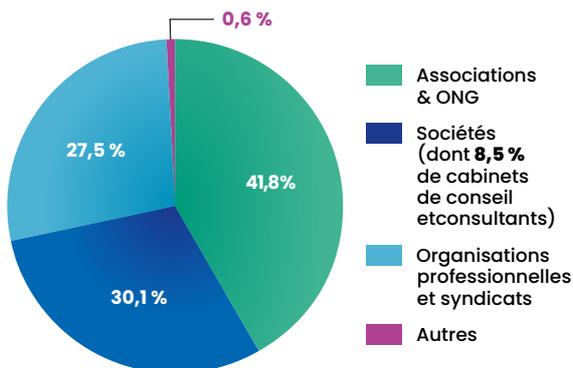
75

contrôles de déclarations annuelles clôturés suite à des contrôles lancés entre 2021 et 2023

100%

ont donné lieu à **des modifications**

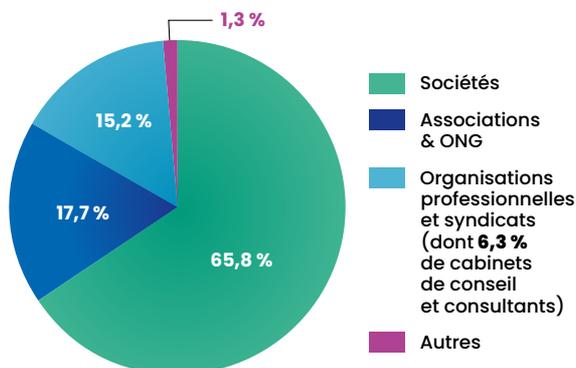
Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle pour non-inscription au répertoire en 2023



Le contrôle des déclarations annuelles

79 contrôles de déclarations annuelles d'activités ont été initiés en 2023 et 75 ont été clôturés. Dans tous les cas, les contrôles clôturés ont entraîné des modifications des fiches d'activités concernant l'identité de l'entité, la fiche d'activités et/ou les moyens alloués à la représentation d'intérêts. Par exemple, un contrôle d'une entreprise du secteur agroalimentaire a abouti à la modification de 38 fiches d'activités sur 75 et à la création de 13 fiches supplémentaires.

Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle de déclaration annuelle d'activités et de moyens en 2023



Le contrôle des obligations déontologiques

La loi prévoit une série d'obligations déontologiques auxquelles sont soumis les représentants d'intérêts, qui doivent exercer leur activité avec probité et intégrité⁸⁵. En 2023, trois contrôles ont été lancés : deux concernaient le cas

de collaborateurs parlementaires potentiellement rémunérés par des représentants d'intérêts, le troisième un manquement à l'interdiction de transmettre des informations erronées ou mensongères (*cf. encadré*).

RESPECT DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES : UN EXEMPLE DE CONTRÔLE PAR LA HAUTE AUTORITÉ

Transparency International France, Les Amis de la Terre France, Foodwatch et l'Institut Veblen ont transmis à la Haute Autorité, ainsi qu'au déontologue de l'Assemblée nationale et au président du comité de déontologie parlementaire du Sénat, un signalement concernant l'organisation professionnelle *Phyteis*, régulièrement inscrite sur le répertoire des représentants d'intérêts. Selon les requérants, *Phyteis* aurait manqué à ses obligations déontologiques dans le cadre d'actions de lobbying menées auprès des pouvoirs publics, en communiquant des informations erronées, afin d'obtenir l'abrogation d'une mesure d'interdiction, issue de la loi dite « Egalim 2 », qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

La Haute Autorité a procédé à des vérifications approfondies et à des échanges avec les acteurs concernés, dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Conformément au principe de séparation des pouvoirs, la Haute Autorité n'est pas compétente pour se prononcer sur les actions de représentation d'intérêts menées à l'égard de parlementaires, celles-ci relevant du contrôle des seules assemblées parlementaires. En effet, en application des articles 18-4 et 18-5 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité ne peut contrôler le respect des obligations déontologiques des représentants d'intérêts qu'à l'égard des membres du Gouvernement et de l'administration, pour lesquels elle est d'ailleurs seule compétente.

Dans ce cadre, en cas de non-respect de ses obligations déontologiques par un représentant d'intérêts, la Haute Autorité peut, en vertu de l'article 18-7 de la loi du 11 octobre 2013, lui adresser une mise en demeure, étape préalable, en cas de récidive, à une éventuelle sanction pénale.

La Haute Autorité a donc contrôlé les entrées en communication de *Phyteis* avec le Premier ministre en fonction de l'époque. Ces actions différaient sensiblement de celles menées en direction des parlementaires pour lesquelles Sénat et l'Assemblée nationale avaient pris des mesures.

Le collège de la Haute Autorité a considéré que les conditions d'une mise en demeure n'étaient alors pas réunies.

⁸⁵. Article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

5

Le partage de bonnes pratiques au niveau international sur l'encadrement du lobbying

Indispensables à la diffusion d'une culture de l'intégrité et à la confiance des citoyens dans le processus d'élaboration de la décision publique, la transparence et l'encadrement des relations entre représentants d'intérêts et responsables publics se sont imposés, depuis plusieurs années, comme un enjeu commun à de nombreux pays.

La poursuite d'échanges multilatéraux et bilatéraux

Dans la continuité des échanges réguliers menés de longue date entre les deux institutions, Didier Migaud a rencontré le 22 mai 2023 le Commissaire au lobbying du Québec, Jean-François Routhier, afin d'évoquer l'extension du répertoire au niveau local en France et les défis rencontrés dans sa mise en œuvre.

Du 24 au 26 mai, la Haute Autorité a participé à la 11^e édition du Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption, organisé par l'OCDE et rassemblant des représentants des gouvernements, des organisations internationales et de la société civile, sur le thème « *De l'action à l'impact* ». Dans le cadre du groupe de travail « Tech & Analytics », la Haute Autorité a présenté son outil d'aide à la déclaration des représentants d'intérêts qui permet d'améliorer la qualité des déclarations en instaurant des règles minimales de rédaction.

Enfin, dans le cadre du projet mené par l'OCDE sur l'intégrité publique à Malte, un atelier était organisé le 30 mai 2023 en partenariat avec le *Commissioner for Standards in Public Life* (CSPL) maltais sur la régulation du lobbying. La Haute Autorité est intervenue afin de présenter le dispositif français d'encadrement du lobbying ainsi que les outils d'aide à la déclaration des représentants d'intérêts.

Le Réseau des registres européens du lobbying

Créé en 2018, le Réseau des registres européens du lobbying est un forum d'échanges et de partage de bonnes pratiques entre autorités régulatrices. Il comprend désormais 13 membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Catalogne, l'Écosse, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie, le Royaume-Uni, la Serbie, la Slovaquie et l'Union européenne.

Les membres du Réseau se sont réunis le 31 mars 2023 à Édimbourg, à l'invitation de l'Écosse, qui en assure désormais le secrétariat. Derniers États à avoir intégré le Réseau, la Finlande, la Grèce et l'Allemagne ont présenté leurs dispositifs respectifs d'encadrement de la représentation d'intérêts récemment entrés en vigueur. L'OCDE y a présenté la « *Recommandation pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying* ». L'utilisation d'outils technologiques dans la gestion des registres a été abordée, tel que l'algorithme de la HATVP qui guide les représentants d'intérêts dans la saisie de leurs fiches d'activités afin d'améliorer la qualité des informations déclarées.

LA PUBLICATION DE RESSOURCES PÉDAGOGIQUES SUR LES DISPOSITIFS ÉTRANGERS D'ENCADREMENT DU LOBBYING

Afin de mettre en lumière les différentes politiques d'intégrité publique et de transparence au niveau mondial et européen, la Haute Autorité a mis à jour en juin 2023 le tableau comparatif des dispositifs d'encadrement du lobbying, dont la première version avait été publiée en 2020⁸⁶. Ce tableau permet de mieux appréhender, entre autres, la diversité des définitions de la représentation d'intérêts, le champ des responsables publics concernés, et les moyens de contrôle prévus par chaque pays.

Sur sa plateforme numérique consacrée à la représentation d'intérêts⁸⁷, la Haute Autorité a également publié :

- en juin 2023, deux fiches-pays présentant les registres mis en oeuvre en Finlande et en Grèce ;
- en juillet 2023, une étude du *Foreign Agents Registration Act* (FARA) des États-Unis, qui a créé un registre séparé pour les représentants d'intérêts travaillant pour le compte d'un mandant étranger.

⁸⁶. Le tableau est disponible en français et en anglais sur le site Internet de la Haute Autorité : hatvp.fr/lobbying/actualites/lencadrement-du-lobbying-a-linternational-tableau-comparatif/

⁸⁷. hatvp.fr/lobbying/actualites/?term=lobbying_international

L'enjeu de l'encadrement de l'influence étrangère

La multiplication des actions d'influence, directes ou indirectes, exercées par des États étrangers, leur manque de traçabilité et leur complexité font peser des risques importants sur les processus démocratiques nationaux.

Si la Haute Autorité n'a pas directement pour mission de tracer les actions de représentation d'intérêts relevant de l'influence étrangère, elle occupe néanmoins une position stratégique en gérant plusieurs dispositifs qui contribuent à apporter plus de transparence sur ce phénomène : répertoire des représentants d'intérêts, déclarations de situation patrimoniale et



d'intérêts, avis relatifs aux projets de mobilité des responsables publics. Ce rôle explique qu'elle ait été, en 2023, régulièrement sollicitée pour s'exprimer sur cet enjeu, au regard notamment de débats en cours pour faire évoluer le cadre juridique en vigueur, en France et à l'échelle de l'Union européenne.

Concernant le répertoire des représentants d'intérêts, seules les entités remplissant les critères définis par l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 sont soumises à des obligations déclaratives. Dès lors que ces dispositions excluent les personnes morales de droit public, les États étrangers n'entrent donc pas dans le champ de la définition de la notion de représentant d'intérêts. En revanche, les entreprises privées ou publiques, les associations et fondations et les cabinets de conseil qui représentent les intérêts de ces États sont susceptibles d'être qualifiés de représentants d'intérêts. Il faut également noter que ne sont pas uniquement concernées les personnes morales de droit privé françaises mais également les entités étrangères qui peuvent, dès lors qu'elles remplissent les critères posés par la loi, être considérées comme des représentants d'intérêts.

Les nouvelles lignes directrices établies par la Haute Autorité ont précisé les dispositions en matière de déclaration de l'identité de tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont effectuées. Doit ainsi être déclarée comme un tiers toute personne morale différente de celle qui mène l'action de représentation

d'intérêts et pour le compte de laquelle celle-ci est menée, que cette personne remplisse ou non le critère organique posé à l'article 18-2 de la loi. Il peut donc s'agir d'administrations publiques nationales mais également d'autorités publiques étrangères lorsque l'action de représentation d'intérêts est menée auprès des responsables publics nationaux visés par la loi.

Par ailleurs, au titre de sa compétence de contrôle des mobilités, la Haute Autorité contrôle, indépendamment du lieu où il l'exercera, la compatibilité de l'activité privée qu'envisage d'exercer un ancien agent ou responsable public. À titre d'exemple, elle a ainsi rendu des avis sur les projets d'anciens ambassadeurs français de travailler au sein de sociétés étrangères ou de sociétés qu'ils envisageaient de créer afin de fournir des prestations de conseil pour le compte d'autorités étrangères. Pour prévenir les risques d'ordre déontologique, la Haute Autorité a pu encadrer les futures relations professionnelles des intéressés en leur interdisant de réaliser des démarches et d'exercer une activité de représentation d'intérêts auprès du Quai d'Orsay, des services diplomatiques et consulaires français dans les pays dans lesquels ils avaient récemment été ambassadeurs et des autorités nationales de ces pays. Ces réserves visent alors à préserver le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de leurs anciens services. Le contrôle déontologique permet aussi de prendre en compte la préservation des intérêts fondamentaux de la Nation.



Ces actions d'influence, protéiformes, ont, selon l'OCDE, trois objectifs principaux⁸⁸ :

- influencer les processus démocratiques clés dans le pays ;
- influencer les orientations de politique étrangère d'un pays, y compris ses positions sur les négociations internationales (par exemple sur le climat, la fiscalité, le commerce ou la protection des données) ;
- influencer la perception d'un pays par le Gouvernement, les médias et les ressortissants d'un autre pays.

⁸⁸. OCDE, *Le lobbying au XXI^e siècle : transparence, intégrité et accès*, 2021

Toutefois, aucune règle particulière ou délai de carence n'interdit par principe une activité dans une structure représentant des intérêts étrangers. En réponse, le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale précité recommande de mettre en place un régime d'incompatibilités fonctionnelles pour certains hauts fonctionnaires et officiers supérieurs, notamment pour des entreprises étrangères, mais aussi d'exclure les mobilités professionnelles vers certaines zones géographiques.

La Haute Autorité a travaillé avec l'OCDE afin d'analyser le cadre législatif et institutionnel français en matière d'activités de lobbying et d'influence étrangères, de mobilité public-privé et de déclarations de patrimoine et d'intérêts et d'identifier les lacunes permettant aux campagnes d'influence étrangères de ne pas être détectées. Ce travail, qui s'est accompagné de nombreux entretiens avec la Haute Autorité et les administrations concernées par ce sujet, a débouché sur la publication d'un rapport⁸⁹, formulant des recommandations afin d'encadrer l'influence étrangère.

L'encadrement et la transparence de ces actions constituent des enjeux majeurs dont s'est emparée la France. En juillet 2021, elle s'est dotée d'un service technique et opérationnel chargé de la vigilance et de la protection des ingérences numériques étrangères pouvant affecter le débat public (Viginum), puis, en octobre 2021, une circulaire du Premier ministre⁹⁰ a été publiée afin de sensibiliser les agents publics aux actions d'influence étrangère dont ils pourraient être la cible.

Le président de la Haute Autorité a ainsi été auditionné, le 2 février 2023, par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français⁹¹.

Un rapport publié en juin 2023 par la délégation parlementaire au renseignement⁹² pointe l'insuffisance des outils et des moyens d'enquête mis en place au niveau national. Parmi les recommandations formulées figurent notamment des mesures de sensibilisation plus systématiques ; l'instauration d'un dispositif législatif *ad hoc* de prévention des ingérences étrangères en rendant obligatoire l'enregistrement des acteurs influant sur la vie publique française pour le compte d'une puissance étrangère et la nécessité d'apporter une réponse à l'échelle européenne.

L'Union européenne s'est saisie de cette question afin de renforcer les dispositifs de prévention et de contrôle et de mettre en place des règles communes, notamment au travers d'un paquet législatif « défense de la démocratie ». Cette dynamique s'est accélérée à la suite de plusieurs scandales de corruption présumée au Parlement européen (dits « affaires du Qatargate »). La commission spéciale sur l'ingérence étrangère (ING2) et la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) du Parlement européen ont mené des travaux sur « les institutions démocratiques et les règles de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de lutte contre la corruption (notamment l'accaparement des ressources par les élites et la protection des institutions, valeurs et intérêts européens) ». Dans ce cadre, Didier Migaud a ainsi été auditionné le 30 mai 2023 afin de présenter les outils à disposition de l'institution pour mettre en lumière les actions d'influence étrangère.

89. hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/Reinforcer-la-transparence-et-l-integrite-des-activites-d-influence-etrangere-en-France.pdf

90. Premier ministre, circulaire n° 6306/SG du 11 octobre 2021

91. Assemblée nationale, *Rapport de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français*, 1^{er} juin 2023

92. Délégation parlementaire au renseignement, *Rapport public relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2023-2024*, 29 juin 2023



LE PAQUET « DÉFENSE DE LA DÉMOCRATIE » – PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE À LA TRANSPARENCE DES ACTIVITÉS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS MENÉES POUR LE COMPTE DE PAYS TIERS

Lors de son discours sur l'état de l'Union en septembre 2022, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen avait annoncé un paquet « défense de la démocratie » destiné à lutter contre l'ingérence étrangère déguisée, notamment en vue des prochaines échéances électorales européennes qui se tiendront du 6 au 9 juin 2024.

Après des travaux préparatoires pendant lesquels les États membres et des autorités de contrôle ont été consultés – parmi lesquelles la Haute Autorité et les membres du Réseau des registres européens du lobbying –, le paquet « défense de la démocratie » a été publié par la Commission le 12 décembre 2023. Il contient une proposition de directive sur la transparence du financement par des pays tiers des acteurs qui influencent le débat public et deux recommandations visant à promouvoir, respectivement, des élections libres, régulières et résilientes, et l'implication des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques.

Le texte prévoit la mise en place de registres nationaux, dans lesquels les services visant à développer l'influence d'États tiers, par exemple par des actions de lobbying ou de communication, devront être déclarés. Plusieurs sortes d'informations seront requises : le détail des montants investis, l'origine des financements ainsi que le domaine d'activité et les objectifs des actions d'influence entreprises. En cas de manquements, des sanctions administratives, sous forme d'amendes, pourront être infligées.

Toutefois, la HATVP relève que ce projet de texte présente plusieurs difficultés, notamment en ce qu'il retient une définition étroite des représentants d'intérêts (limitée aux activités économiques réalisées contre rémunération, ce qui excluraient les activités menées sans contrepartie financière, par des associations ou des *think tanks* par exemple), propose un cadre harmonisé qui exclut la possibilité pour les États membres d'imposer des exigences de transparence plus fortes et prévoit que les entités s'enregistrent dans l'État membre où elles sont établies et non dans celui où les actions d'influence sont menées.

Synthèse des propositions



Renforcer les prérogatives de contrôle de la Haute Autorité

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative en cas de non-dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts par un responsable public ou d'une déclaration d'activités et de moyens par un représentant d'intérêts.

Permettre à la Haute Autorité d'exercer directement un droit de communication auprès des établissements bancaires ou financiers, des entreprises d'assurance ou de réassurance, des administrations, des collectivités territoriales et de toute personne chargée d'une mission de service public pour l'ensemble de ses missions de contrôle.

Permettre à la Haute Autorité d'exercer, dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations des représentants d'intérêts, **un droit de communication** auprès des responsables publics visés par une action de représentation d'intérêts, ainsi qu'auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises, concédées ou contrôlées par l'État et les collectivités, et des établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative.

Prévoir la possibilité, pour les agents de la Haute Autorité, **de réaliser des audits** dans le cadre des contrôles des opérations de représentants d'intérêts.

Introduire, dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, **un délit d'entrave** aux missions des agents de la Haute Autorité.

Doter les agents de la Haute Autorité, dans le cadre des contrôles sur place, **d'un pouvoir de copie** de documents et de tout support d'information.



Faire évoluer le cadre juridique des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

Réduire le délai de dépôt des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement auprès de la Haute Autorité à huit jours suivant leur nomination afin de prévenir le plus tôt possible d'éventuels risques de conflit d'intérêts et de sécuriser l'action gouvernementale.

Mettre fin à l'obligation des membres du Gouvernement de déposer une déclaration d'intérêts au terme de leurs fonctions.

Adopter une circulaire de politique pénale à destination des parquets relative à la poursuite et au traitement des infractions d'atteinte à la probité, aux fins d'harmoniser les pratiques pénales sur l'ensemble du territoire de la République.



Simplifier le cadre juridique de la gestion sans droit de regard des instruments financiers

Instaurer un seuil de 10 000 euros pour l'obligation faite à certains responsables publics de confier à un tiers la gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers. En-deçà de ce seuil, seule une obligation de déclaration de détention d'instruments financiers serait requise.

Permettre la conservation en l'état des instruments financiers lorsque ceux-ci sont sans rapport avec le secteur d'activité de l'intéressé.

Introduire la possibilité de céder la totalité des instruments financiers susceptibles d'être soumis à l'obligation de gestion sans droit de regard dans un délai bref suivant la prise de fonctions, sur autorisation et sous contrôle de la Haute Autorité.



Renforcer le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé

Étendre le champ de contrôle de la Haute Autorité sur les mobilités vers le secteur privé à certains agents, quel que soit leur statut, de certains EPIC de l'État tels que l'UGAP ou la Solideo, d'établissements publics spéciaux comme la Caisse des dépôts et consignations ainsi que d'agents d'établissements publics rattachés aux collectivités territoriales, tels que les offices publics de l'habitat.

Prévoir que les avis de la Haute Autorité en matière de contrôle des mobilités des agents publics soient systématiquement notifiés au référent déontologue qui s'est prononcé préalablement sur le projet de mobilité.

Prévoir que les sanctions listées à l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique, applicables au non-respect des avis de la Haute Autorité, **le soient également au non-respect des avis de l'autorité hiérarchique**, et clarifier les modalités d'application desdites sanctions.



Modifier le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts

SUR LE CHAMP DES ACTIONS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

Supprimer le critère d'initiative du représentant d'intérêts, pour étendre l'obligation de déclaration aux entrées en communication initiées par les responsables publics.

Préciser le champ des décisions publiques entrant dans le champ de l'encadrement de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.

Regrouper dans un texte unique la liste des responsables publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts.

Simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale et non par personne physique.

SUR LES MODALITÉS DE DÉCLARATION

Soumettre les représentants d'intérêts à une obligation déclarative semestrielle.

Autoriser les déclarations consolidées pour les groupes de sociétés.

Préciser dans les déclarations d'activités la décision publique visée par l'action de représentation d'intérêts ainsi que les fonctions précises du ou des responsables publics auprès desquels l'action de représentation d'intérêts a été menée.

ANNEXES

1 – Les interventions de la Haute Autorité
par type de public en 2023
page 137

2 – Les auditions du président de la Haute Autorité
durant l'année 2023
page 140

3 – Les publications de la Haute Autorité en 2023
page 142

4 – Le contrôle préalable à la nomination
page 143

5 – Le contrôle des projets de cumul d'activités
pour création ou reprise d'entreprise
page 144

6 – Le contrôle des projets de mobilité des agents publics
vers le secteur privé
page 145

7 – Le contrôle des projets de mobilité
des anciens membres du Gouvernement,
des anciens membres d'autorités administratives
ou publiques indépendantes et des anciens chefs
d'un exécutif local vers le secteur privé
page 146

8 – Tableau récapitulatif des mesures de prévention
pour les élus locaux désignés dans des organismes
extérieurs
page 147

9 – Tableau comparatif des obligations déclaratives des
responsables publics à l'international
page 148

Les interventions de la Haute Autorité par type de public en 2023



INTERVENTIONS AUPRÈS DE RESPONSABLES ET AGENTS PUBLICS ET DE RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES

- Formation des nouveaux arrivants des Services de la Première ministre sur les missions de la Haute Autorité et sur les principes déontologiques (16 mars 2023).
- Présentation de la Haute Autorité aux agents de la direction du contrôle permanent et de la conformité de la Caisse des dépôts et consignations (23 mars 2023).
- Formation des agents de la direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (17 avril 2023).
- Déplacement du président de la Haute Autorité à Châlons-en-Champagne, préfecture de la Marne, dans le cadre du dispositif «*La Haute Autorité hors les murs*», afin d'échanger avec les élus et les responsables locaux (7 juin 2023).
- Intervention auprès des contrôleurs internes des opérateurs du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche afin de les sensibiliser aux obligations déclaratives et à la prévention des conflits d'intérêts (4 juillet 2023).
- Déplacement du président de la Haute Autorité à Créteil, préfecture du Val-de-Marne, dans le cadre du dispositif «*La Haute Autorité hors les murs*», afin d'échanger avec les élus et les responsables locaux (29 septembre 2023).
- Formation des agents de la direction des ressources humaines de la région Auvergne-Rhône-Alpes sur le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé (5 octobre 2023).
- Présentation aux enquêteurs de la brigade de la répression de la délinquance économique des contrôles de la Haute Autorité et de son travail en matière de détection des infractions à la probité (17 novembre 2023).
- Intervention lors de la «*journée de l'intégrité*» organisée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sur le thème «*Prévention des conflits d'intérêts et contrôle des mobilités*» (7 décembre 2023).



INTERVENTIONS AU SEIN D'ÉCOLES DE SERVICE PUBLIC

- Formation commune à l'INSP et à l'INET, afin de sensibiliser les futurs hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités aux enjeux déontologiques (22 mars 2023).
- Présentation des contrôles mis en œuvre par la Haute Autorité au sein du module «Approfondissement du droit pénal économique et financier» de l'ENM (21 juin 2023).
- Présentation par le président de la Haute Autorité sur le thème «*La transparence, nouvelle valeur de la vie publique*», lors du module «Éthique, déontologie et discipline» du Cycle approfondi d'études judiciaires de l'ENM (20 novembre 2023).
- Formation dispensée au sein du programme international court sur la lutte contre la corruption de l'INSP afin de présenter les missions de la Haute Autorité et les règles déontologiques et d'encadrement de la représentation d'intérêts au niveau européen (21 novembre 2023).



INTERVENTIONS AUPRÈS D'ÉLUS LOCAUX

- Formation auprès de l'Association des maires du Loir-et-Cher afin de les sensibiliser à la prévention des infractions à la probité (8 mars 2023).
- Formation des élus du conseil départemental du Loiret à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts (15 juin 2023).
- Présentation par le président de la Haute Autorité, en tant qu'invité d'honneur, des obligations déclaratives et déontologiques des élus locaux à la 5^e Convention annuelle des maires de la région Sud (13 novembre 2023).
- Intervention lors du Point Info du Congrès des maires intitulé «*Conditions d'exercice du mandat : déontologie et risque pénal*» afin de sensibiliser les élus locaux à la prévention des conflits d'intérêts et aux évolutions introduites par la loi dite «3DS» (22 novembre 2023).
- Formation des élus de la ville de Bordeaux aux obligations déclaratives et à la prévention des conflits d'intérêts (7 décembre 2023).
- Formation des élus de la métropole de Bordeaux aux obligations déclaratives et à la prévention des conflits d'intérêts (7 décembre 2023).
- Formation des élus du département du Cher à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts (11 décembre 2023).



INTERVENTIONS AU SEIN D'ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE

- Présentation de la Haute Autorité à l'Institut national d'histoire de l'art (23 janvier 2023).
- Intervention du président de la Haute Autorité sur le thème de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts auprès des étudiants de la préparation aux concours de la haute fonction publique de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et de l'ENS (27 mars 2023).
- Intervention auprès des étudiants du master d'affaires publiques de Sciences Po Paris sur l'encadrement de la représentation d'intérêts (14 avril 2023).
- Intervention auprès de cadres d'administrations et d'entreprises et de militaires suivant le cycle de formation « Stratégies d'influence et lobbying » de l'IHEDN (22 septembre 2023).
- Présentation des missions de la Haute Autorité aux étudiants du master 2 Droit et éthique des affaires de CY Cergy Paris Université (26 septembre 2023).
- Sensibilisation des étudiants de master 2 de l'université Paris 2 Panthéon-Assas aux sujets d'intégrité et de transparence (17 octobre 2023).
- Intervention dans le cadre du module « *Compliance* et conformité » de la formation en intelligence économique de l'IHEDN (14 novembre 2023).
- Présentation des contrôles de la Haute Autorité en matière de lobbying et de mobilités entre les secteurs public et privé aux étudiants du master 2 droit pénal économique et droit économique de l'université de Nanterre (1^{er} décembre 2023).
- Intervention du président de la Haute Autorité devant les étudiants de l'université Jean Moulin Lyon III et le grand public sur le thème « *10 ans de la HATVP: quel bilan et quels nouveaux défis ?* » (5 décembre 2023).



INTERVENTIONS AUPRÈS D'ACTEURS ÉCONOMIQUES ET DE REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

- Sensibilisation d'experts en affaires publiques et de représentants d'intérêts dans le cadre du module « Maîtriser le cadre déontologique et les débats autour de la fonction affaires publiques : le cadre légal et déontologique pour la pratique des affaires publiques » du certificat affaires publiques de Sciences Po *Executive Education* (7 mars 2023).
- Intervention auprès de l'association *Communication publique* afin de présenter les missions de la Haute Autorité (31 mars 2023).

— Intervention du président de la Haute Autorité lors de la 8^e édition du *Global Anticorruption & Compliance Summit* organisé par *Business & Legal Forums* sur le thème «*La lutte anticorruption, l'affaire de tous: vers un référentiel commun entre secteur public et entreprises privées ?*» (6 avril 2023).

— Sensibilisation d'experts en affaires publiques et de représentants d'intérêts dans le cadre du module «*Maîtriser le cadre déontologique et les débats autour de la fonction affaires publiques : le cadre légal et déontologique pour la pratique des affaires publiques*» du certificat affaires publiques de Sciences Po *Executive Education* (17 octobre 2023).

— Intervention du président de la Haute Autorité sur l'éthique et la lutte contre la corruption lors de la Biennale *Business & Droit* organisée par *Lyon Place Financière* (5 décembre 2023).



INTERVENTIONS AUPRÈS D'AUTRES PUBLICS

— Intervention du président de la Haute Autorité lors des Journées de la transparence 2023 organisées par l'association *Transparency International France* (7 décembre 2023).

2 Les auditions du président de la Haute Autorité durant l'année 2023



AUDITIONS DU PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

— Audition par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères (2 février 2023).

— Audition par la mission d'information flash de l'Assemblée nationale sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts (1^{er} mars 2023).

— Audition par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative «*aux révélations des Uber Files: l'ubérisation, son lobbying et ses conséquences*» (6 avril 2023).

- Audition par la mission d'information flash de l'Assemblée nationale sur le champ d'application de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques (25 mai 2023).
- Audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le rapport d'activité de la Haute Autorité (28 juin 2023).
- Audition par la commission des lois du Sénat sur le rapport d'activité de la Haute Autorité (5 juillet 2023).
- Audition par la mission d'information flash de l'Assemblée nationale sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts (12 juillet 2023).
- Audition par le président de la commission des affaires européennes du Sénat sur la proposition de directive de lutte contre la corruption et la proposition d'accord interinstitutionnel prévoyant la création d'un organisme d'éthique de l'Union européenne (29 novembre 2023).
- Audition par le groupe de travail du Sénat sur les institutions de la commission des lois sur la responsabilité pénale des élus (21 décembre 2023).



AUDITION DU PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN

- Audition sur le thème de l'influence étrangère (30 mai 2023).



AUDITION DU PRÉSIDENT PAR LE COMITÉ NATIONAL POUR RENFORCER L'ÉTHIQUE ET LA VIE DÉMOCRATIQUE DANS LE SPORT

- Audition portant sur l'action de la Haute Autorité à l'égard des dirigeants du secteur sportif et sur l'éthique dans le sport (18 octobre 2023).

3 Les publications de la Haute Autorité en 2023



LES PUBLICATIONS RELATIVES À LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS EN 2023⁹³

- « L'interdiction d'exercer des activités de lobbying après un emploi public » (30 mars 2023).
- « Le lobbying autour de la loi *Sécurité globale* » (5 juin 2023).
- « Le registre des lobbyistes en Finlande » (7 juin 2023).
- « Le registre des lobbyistes en Grèce » (8 juin 2023).
- « Bilan de l'exercice 2022 des déclarations d'activités des représentants d'intérêts et des nouvelles lignes directrices » (3 juillet 2023).
- Tableau comparatif des dispositifs d'encadrement du lobbying à l'international (6 juillet 2023).
- Publication sur le *Foreign Agents Registration Act* (7 juillet 2023).



LES PUBLICATIONS RELATIVES AUX RESPONSABLES PUBLICS ET LES CONTRIBUTIONS JURIDIQUES EN 2023

- « Analyse des déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XVI^e législature » (15 février 2023)⁹⁴.
- Article du président de la Haute Autorité, Didier Migaud, « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et collectivités territoriales. Entre contrôle et accompagnement » dans la revue *AJCT* n° 10 (octobre 2023).

La veille juridique de la Haute Autorité	La lettre internationale de la Haute Autorité
<p>La Haute Autorité assure une veille bimestrielle qui porte sur la transparence, l'intégrité, la représentation d'intérêts et plus généralement sur la déontologie. L'actualité institutionnelle, la jurisprudence récente et les contributions de la société civile à la réflexion déontologique font l'objet de courts résumés.⁹⁵</p> <p>Pour recevoir la veille juridique, écrire à : veillejuridique@hatvp.fr</p>	<p>La Haute Autorité publie aussi une lettre internationale mensuelle, en français et en anglais, qui synthétise l'actualité internationale, essentiellement institutionnelle, en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption.</p> <p>Pour recevoir la lettre internationale, écrire à : comm@hatvp.fr</p>

93. hatvp.fr/lobbying/actualites/

94. hatvp.fr/presse/analyse-des-declarations-dinterets-et-dactivites-de-la-xvie-legislature/

95. Pour consulter les éditions précédentes de la veille juridique et de la lettre internationale: bit.ly/3KGVN2i

4

Le contrôle préalable à la nomination

(articles L. 124-7 et L. 124-8 du code général de la fonction publique)

131 
saisines pour
contrôle préalable
à la nomination (-91 %
par rapport à 2022)

130
avis rendus*

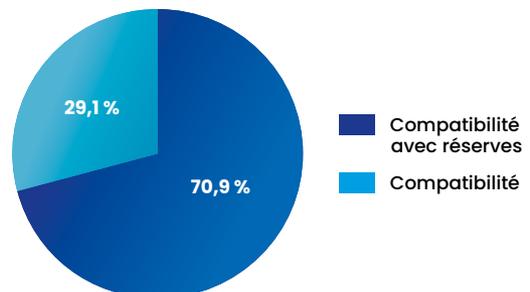
*L'écart s'explique par un retrait de saisine.

10,7 jours 
Délai moyen
de traitement
des saisines pour
contrôle préalable
à la nomination
(délai légal: 15 jours)

**Sens des avis rendus
par la Haute Autorité dans le cadre
du contrôle préalable à la nomination**
(hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)

100 %

des avis pour
contrôle préalable
à la nomination
en 2023 relevaient
de la procédure
de **saisine
obligatoire**
de la Haute Autorité



5 Le contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise

(article L. 123-8 du code général de la fonction publique)

14 
saisines pour création ou reprise d'entreprise reçues en 2023
(-18 % par rapport à 2022)

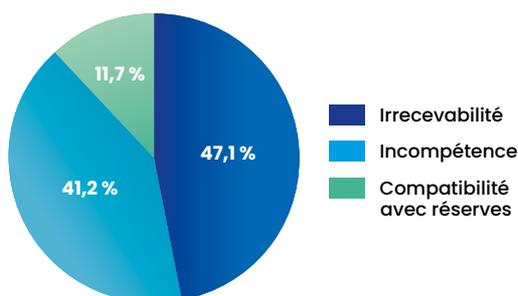
17
avis rendus*


35,6 jours
Délai moyen de traitement des saisines pour création ou reprise d'entreprise
(délai légal: deux mois)

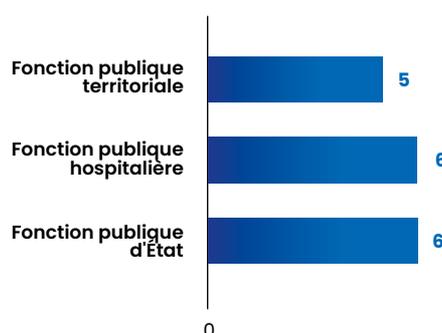
*L'écart s'explique par des avis rendus suite à des saisines reçues à la fin de l'année 2022.

Les saisines pour création ou reprise d'entreprise ne représentent en 2023 que **3 % des saisines reçues** pour contrôle déontologique.

Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise



Typologie des agents publics concernés par les avis rendus sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise (hors avis d'incompétence)



6 Le contrôle des projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé

(articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique)

236 

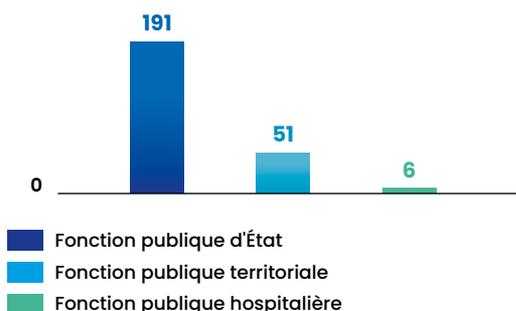
saisines pour des projets de mobilité vers le secteur privé
(articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique)
(- **41%** par rapport à 2022)


44,4 jours
Délai moyen de traitement des saisines pour mobilité vers le secteur privé
(délai légal: deux mois)

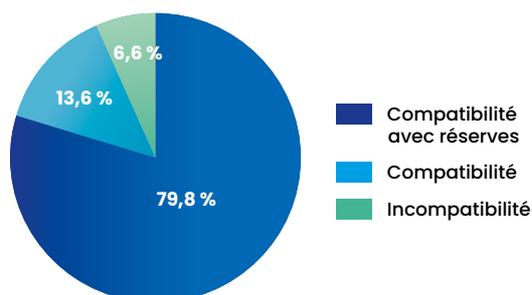
251
avis rendus*

* L'écart s'explique par des avis rendus suite à des saisines reçues à la fin de l'année 2022.

Typologie des agents publics concernés par les avis rendus sur des projets de mobilité vers le secteur privé
(hors avis d'incompétence)



Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité d'agents publics vers le secteur privé (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



7 Le contrôle des projets de mobilité des anciens membres du Gouvernement, des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes et des anciens chefs d'un exécutif local vers le secteur privé (article 23 de la loi du 11 octobre 2013)

37 saisines pour des projets de mobilité vers le secteur privé
(article 23 de la loi du 11 octobre 2013)
(- 5% par rapport à 2022)

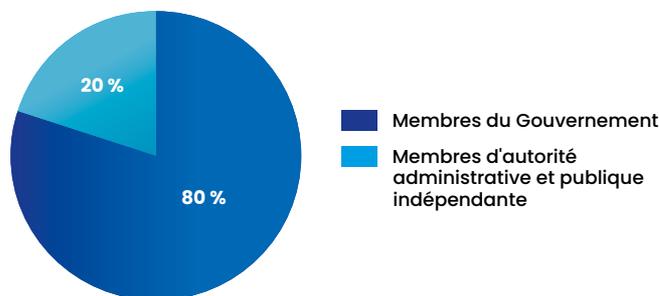
40 avis rendus*



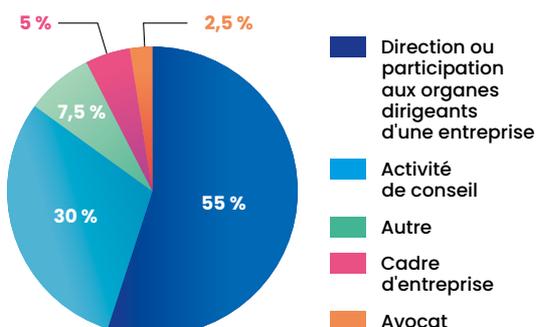
38,4 jours
Délai moyen de traitement de ces saisines pour mobilité vers le secteur privé
(délai légal: deux mois)

*L'écart s'explique par des avis rendus suite à des saisines reçues à la fin de l'année 2022.

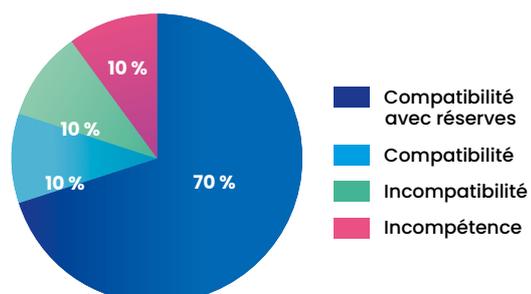
Typologie des responsables publics à l'origine d'une saisine pour mobilité vers le secteur privé



Nature de l'activité envisagée après cessation des fonctions



Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité des responsables publics vers le secteur privé



8

Tableau récapitulatif des mesures de prévention pour les élus locaux désignés dans des organismes extérieurs

Risque de conflit d'intérêts	Risque écarté	Risque circonscrit à certains actes	Risque large
Type d'organisme extérieur où siège l'élu local	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Intercommunalité ▶ Caisses des écoles ▶ Centres d'action sociale ▶ Régies ▶ Personnalités de l'article L. 2221-10 du CGCT ▶ Organismes de droit public gérant un service public à caractère administratif (par exemple, SDIS, EPSCP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ SEML, SPL et SEMOP ▶ EPIC, lorsque la désignation est intervenue en application de la loi (par exemple, OPH, EPF, EPCC à caractère industriel et commercial) ▶ GIPIC ▶ Tout organisme de droit privé si désignation en application de la loi (par exemple : organismes privés d'HLM, SAFER, SCIC, agence d'urbanisme, agence de développement économique, comité départemental du tourisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ EPIC lorsque la désignation n'est pas en application de la loi ▶ Tout organisme de droit privé lorsque la désignation n'est pas en application de la loi (y compris associations)
Déport à mettre en place pour prévenir le conflit d'intérêts	<p>Aucun déport, sauf, le cas échéant, pour la délibération portant sur la rémunération de l'élu</p>	<p>Pas de déport, sauf pour les délibérations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • attribuant un contrat de la commande publique ; • accordant une garantie d'emprunt ou une aide quelconque (toutefois, l'élu n'a pas à se déporter des subventions accordées directement par la délibération adoptant le budget annuel de la collectivité, en application des 1^o et 2^o des articles L. 2311-7 et L. 4311-2 du CGCT) ; • désignant l'élu représentant la collectivité et fixant le montant de sa rémunération ou de ses avantages. <p>L'élu doit en outre s'abstenir de participer aux commissions d'appel d'offre et commissions d'attribution de délégations de service public lorsque l'organisme extérieur est candidat à l'attribution du contrat.</p>	<p>Déport général</p>

9

Tableau comparatif des obligations déclaratives des responsables publics à l'international

Pays	Obligation de déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts ?	Compétence de l'Autorité pour collecter les déclarations ?	Système déclaratif commun pour le patrimoine et les intérêts ?	Responsables publics concernés par les obligations déclaratives	Nombre approximatif de responsables publics concernés	Types de contrôles effectués
Autriche (Ministère de l'Intérieur, Bureau anticorruption, BAK)	Oui (seulement une déclaration d'intérêts)	Non (compétence du ministère des arts, de la culture, de la fonction publique et du sport)	Non	Tous les responsables publics tels que définis dans la loi sur la fonction publique	144 400	Contrôle de la fiabilité et de l'exhaustivité de la déclaration d'intérêts, effectué par les ressources humaines de chaque administration concernée
Belgique (Commission fédérale de déontologie)	Oui	Non (compétence de la Cour des comptes)	Non (déclarations de patrimoine en papier/ déclarations d'intérêts en ligne)	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables publics élus (membres du Parlement) • Responsables publics non élus (ministres, hauts fonctionnaires) • Représentants locaux (conseillers municipaux et provinciaux) • Membres des entreprises publiques 	10 000	Seules les déclarations d'intérêts sont contrôlées par la Cour des comptes
Croatie (Commission pour la résolution des conflits d'intérêts)	Oui	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables publics élus (Président de la République, membres du Parlement) • Responsables publics non élus • Hauts fonctionnaires 	3 457	Contrôle du dépôt des déclarations et de leur contenu par la Commission Pouvoir d'initier des enquêtes

Moyens d'enquête	Contenu des déclarations	Fréquence des déclarations	Date limite de dépôt	Publication, anonymisation et disponibilité des déclarations	Sanctions	Évolutions législatives / propositions
Contrôle effectué par chaque administration Pas de registre centralisé	<u>Intérêts</u> : activités lucratives en dehors de l'emploi public	À la prise de fonction et en cas de modification des intérêts	Non spécifié	Pas de publication	Mesures disciplinaires (blâme, licenciement)	Non spécifié
Contrôle formel uniquement (respect des délais légaux, exhaustivité des déclarations) Pas d'accès aux registres des sociétés ou aux registres fiscaux, pas de pouvoirs d'enquête Uniquement un pouvoir de contrôle des citoyens basé sur la publicité des déclarations d'intérêts	<u>Intérêts</u> : toutes les fonctions publiques et privées <u>Patrimoine</u> : actifs (tels que comptes bancaires, actions ou obligations), dettes (emprunts), biens immobiliers et mobiliers de valeur (œuvres d'art, voitures de collection), biens détenus en communauté ou en copropriété	Déclarations d'intérêts: annuelle Déclarations de patrimoine: début/fin du mandat	1 ^{er} octobre de l'année suivante	Déclarations d'intérêts publiées sur le site Internet de la Cour des comptes le 15/02 a+2 Déclarations de patrimoine conservées dans une enveloppe scellée et ne peuvent être consultées que par un juge d'instruction	Pas de mesure disciplinaire Amendes administratives (100 à 1 000 €) imposées par la Cour des comptes Poursuites pénales (amendes pénales de 800 à 8 000 €)	Mise en œuvre des recommandations du GRECO sur les déclarations de patrimoine (déclaration annuelle, estimation du patrimoine, y compris de la famille et des proches, publication)
Contrôle formel (vérification préliminaire) Contrôle du contenu (comparaison des données déclarées avec les données obtenues auprès d'autres registres) Accès direct aux bases de données (registre foncier, cadastre, bases de données du ministère des Finances, de l'administration fiscale et des registres civils) Coopération avec d'autres autorités publiques (bureau du procureur général, ministère des Finances, administration fiscale) Échanges avec le déclarant	<u>Intérêts</u> : • Informations sur la situation personnelle de la personne concernée, de son partenaire et de ses enfants mineurs • Activités professionnelles et non professionnelles (y compris les activités exercées deux ans avant l'entrée en fonction et les activités exercées au cours d'une période de douze mois après la cessation des fonctions) • Appartenance et fonctions de la personne concernée dans d'autres personnes morales, associations et organisations <u>Patrimoine</u> : • Les biens, meubles, parts et actions de sociétés, épargne en espèces et crypto-monnaies, dettes, garanties et autres obligations, revenus • Patrimoine des partenaires ou des enfants mineurs	Début/fin des fonctions Déclaration annuelle pendant les fonctions et après l'expiration d'un délai de 12 mois à compter de la fin des fonctions	Déclaration dans un délai de 30 jours à compter de la date d'entrée en fonction/ après la fin des fonctions Une fois par an avant le 31/01 de l'année en cours pour l'année précédente et dans les 15 jours suivant l'expiration d'une période de 12 mois à compter de la fin des fonctions	Déclarations publiées sur le site Internet de la Commission Toutes les données sont accessibles au public et publiées sans le consentement de la personne concernée (à l'exception des données sur les revenus de leur partenaire en raison du secret des affaires et des données à caractère personnel concernant des mineurs et des tiers)	Mesures disciplinaires (avertissement) Amendes administratives (530,89 € à 5 308,91 €) imposées par la Commission	Après une première loi sur la prévention des conflits d'intérêts (2011), modifiée en 2012, 2015 et 2019, une nouvelle loi a été adoptée et est entrée en vigueur en 2021

Pays	Obligation de déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts ?	Compétence de l'Autorité pour collecter les déclarations ?	Système déclaratif commun pour le patrimoine et les intérêts ?	Responsables publics concernés par les obligations déclaratives	Nombre approximatif de responsables publics concernés	Types de contrôles effectués	Moyens d'enquête
Espagne (Ministère des Finances, Bureau des conflits d'intérêts)	Oui	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Membres du Gouvernement Secrétaires d'État, sous-secrétaires Directeurs généraux Ambassadeurs Présidents d'entreprises publiques ou d'agences d'État 	754	Vérification du respect des obligations déclaratives et du contenu de la déclaration	<p>Accès direct aux bases de données fiscales</p> <p>Droit de communication exercé auprès de l'administration fiscale</p> <p>Demande d'information au registre du commerce</p>
France (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, HATVP)	Oui	Oui	Non	<ul style="list-style-type: none"> Responsables publics élus (députés, sénateurs, députés européens français, maires de villes de plus de 20000 habitants) Responsables publics non élus (membres du Gouvernement, collaborateurs de cabinets ministériels, hauts fonctionnaires, présidents de fédérations sportives) 	18 000	Contrôle approfondi de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité des déclarations	Accès direct à certaines bases de données de l'administration fiscale (données patrimoniales, valeurs des biens immobiliers, comptes bancaires, assurances-vie)
Grèce (Autorité nationale pour la transparence, ANT)	Oui	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Responsables politiques et publics Responsables publics des administrations décentralisées et des collectivités locales Responsables des personnels de la justice, des médias, de l'armée, des sports, des marchés publics, du secteur médical et financier 	200 000	<p>Audit (dans les 3 ans suivant le dépôt d'une déclaration)</p> <p>Vérification des déclarations initiales</p> <p>Vérification des nouveaux actifs ou de l'augmentation des actifs existants</p>	<p>Coopération avec d'autres autorités publiques (ex : Secrétariat général de systèmes d'information de l'administration publique pour le soutien technique)</p> <p>Échanges avec le déclarant (demande de preuves supplémentaires)</p> <p>Accès aux bases de données gérées par d'autres services publics</p> <p>Le secret professionnel, bancaire et boursier des données ne peut être opposé à l'ANT</p>

Contenu des déclarations	Fréquence des déclarations	Date limite de dépôt	Publication, anonymisation et disponibilité des déclarations	Sanctions	Évolutions législatives / propositions
<p><u>Intérêts</u>: activités professionnelles, actions, mandats au sein du conseil d'administration des sociétés et toutes autres activités bénévoles</p> <p><u>Patrimoine</u>: les biens immobiliers, les placements financiers, les comptes bancaires, les emprunts et les dettes</p>	Début/fin des fonctions et tout au long de l'exercice des fonctions en cas d'augmentation ou de diminution des avoirs	Début des fonctions : dans les 3 mois suivant l'entrée en fonction ou le début du mandat	<p>Déclaration de patrimoine publiée une fois par an pour les fonctionnaires</p> <p>Déclaration de patrimoine publiée deux fois par an pour les hauts fonctionnaires ayant cessé leurs fonctions (envoyée au Conseil des ministres)</p> <p>Partiellement anonymisée</p>	<p>Mesures disciplinaires (publication au <i>Journal officiel</i> de la déclaration de non-conformité, exclusion définitive ou temporaire des fonctions ou interdiction d'être nommé à un poste équivalent pour une période de 5 à 10 ans)</p> <p>Poursuites pénales</p>	Non spécifié
<p><u>Intérêts</u>: activités professionnelles du déclarant et de son partenaire, y compris les actions, les sièges au conseil d'administration d'entreprises, et activités bénévoles</p> <p><u>Patrimoine</u>: revenus, biens immobiliers, placements financiers, comptes bancaires, emprunts et dettes</p>	Début/fin des fonctions et au cours des fonctions en cas de modification substantielle de la situation	2 mois après le début/ la fin des fonctions	<ul style="list-style-type: none"> Publication des déclarations sur le site Internet de la HATVP: déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement, des députés, des députés européens français et des élus locaux Déclarations en préfecture: déclarations de patrimoine des députés, sénateurs, députés européens français <p>Toutes les déclarations sont partiellement anonymisées conformément au RGPD</p>	<p>Poursuites pénales (peine de 3 ans d'emprisonnement, amendes jusqu'à 45 000 €)</p> <p>Perte des droits civiques pour une durée maximale de 10 ans</p> <p>Interdiction d'exercer une fonction publique, qui peut être définitive</p>	<p>La HATVP propose les évolutions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Un droit de communication direct avec les établissements financiers et toute personne chargée d'une mission de service public pour l'ensemble de ses missions de contrôle Un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement aux obligations déclaratives Une évolution législative vers une extension des obligations de déclaration aux maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille L'obligation pour les membres du Gouvernement de réaliser leur déclaration d'intérêts dans la semaine suivant leur nomination
<p><u>Intérêts</u>: activités professionnelles, participation à la gestion de personnes morales et de sociétés de toute nature, activité régulière rémunérée exercée parallèlement à l'exercice de leurs fonctions, activité secondaire rémunérée (si plus de 10 000 €/an), participation à une société (susceptible d'avoir un impact sur les politiques publiques)</p> <p><u>Pour les élus</u>: tout soutien financier (plus de 3 000 €) de la part de tiers, accordé dans le cadre de leur activité publique, intérêts financiers particuliers donnant lieu à un conflit d'intérêts direct ou potentiel en rapport avec leurs fonctions</p> <p>Intérêts déclarés dans le registre de transparence</p> <p><u>Patrimoine</u>: revenus, biens immobiliers, actions de sociétés nationales et étrangères, dépôts bancaires, prêts, amendes, véhicules, participations dans toutes sortes de sociétés</p>	<p>Déclaration initiale: début des fonctions</p> <p>pendant les fonctions : annuellement</p> <p>Jusqu'à 3 ans (pour certaines catégories) après la fin des fonctions</p>	<p>Déclaration initiale : dans les 90 jours suivant le début des fonctions</p> <p>Déclaration annuelle : 3 mois après la date limite de dépôt de la déclaration d'impôt sur le revenu</p>	<p>Publication partielle : uniquement les représentants élus et les membres du Gouvernement</p> <p>Toutes les autres déclarations ne sont jamais rendues publiques</p> <p>Anonymisation : le contenu de la déclaration de patrimoine des personnes politiquement exposées est accessible au public, à l'exception des données qui peuvent porter atteinte à la vie privée ou aux biens du déclarant et de sa famille (adresse, numéros d'immatriculation des véhicules, numéros d'identification personnelle)</p> <p>Accès sur le site Internet du Parlement pendant 3 ans</p>	<p>Mesures disciplinaires (licenciement)</p> <p>Amendes administratives</p> <p>Poursuites pénales</p>	<p>Nouvelle loi (loi 5026/2023) visant à renforcer la transparence en augmentant le nombre de déclarations d'actifs auditées annuellement à au moins 7 % du nombre total sur une période de trois ans et en améliorant la qualité et l'efficacité des contrôles</p>

Pays	Obligation de déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts ?	Compétence de l'Autorité pour collecter les déclarations ?	Système déclaratif commun pour le patrimoine et les intérêts ?	Responsables publics concernés par les obligations déclaratives	Nombre approximatif de responsables publics concernés	Types de contrôles effectués	Moyens d'enquête
Italie (Autorité nationale anti-corruption, ANAC)	Oui	Non La collecte des déclarations est effectuée par chaque administration L'ANAC est compétente pour vérifier les déclarations de patrimoine et les administrations pour les déclarations d'intérêts	Non	<ul style="list-style-type: none"> Responsables publics élus (membres du Parlement) Responsables publics non élus (membres du Gouvernement) Responsables politiques régionaux Dans les municipalités : les maires et les membres du conseil Fonctionnaires : cadres dotés de pouvoirs de décision et d'organisation très étendus 	Données non disponibles	Aucun pouvoir de contrôle ou de sanction pour les déclarations d'intérêts Pouvoirs de contrôle et de sanction pour les déclarations de patrimoine	Collaboration avec les personnes concernées et les administrations pour leur contrôle des déclarations d'intérêts Contrôle de l'exactitude des déclarations de patrimoine Demande d'informations
Lituanie (Commission d'éthique des hauts fonctionnaires, COEC)	Oui	Oui (uniquement pour les déclarations d'intérêts)	Non	<ul style="list-style-type: none"> Président de la République Agents publics Fonctionnaires Juges Agents des services de renseignement Militaires de carrière Chefs et directeurs adjoints des institutions publiques 	150 000	Contrôles préventifs des intérêts Pouvoir d'initier des enquêtes Recommandations à l'institution ou à l'organe concerné en cas d'infraction éventuelle	Demande d'information (appels pour demander des données supplémentaires) Accès aux bases de données d'autres institutions Pendant les enquêtes : demande d'explications écrites et de pièces justificatives

Contenu des déclarations	Fréquence des déclarations	Date limite de dépôt	Publication, anonymisation et disponibilité des déclarations	Sanctions	Évolutions législatives / propositions
<p><u>Intérêts</u> : informations sur le patrimoine des partenaires, des enfants, des parents peuvent être jointes</p> <p><u>Patrimoine</u> : biens immobiliers, biens mobiliers inscrits dans les registres publics, investissements financiers, participations dans des sociétés, déclarations d'impôt sur les revenus, activités professionnelles, pouvoirs au sein du conseil d'administration d'une société</p>	Début des fonctions Annuellement pendant les fonctions	Déclaration initiale : dans les 3 mois suivant le début des fonctions	<p>Déclarations publiées sur le site Internet de l'organisme public dans une section « administration transparente »</p> <p>Les membres du Parlement et du Gouvernement publient les déclarations correspondantes sur leur site Internet</p> <p>Pour les fonctionnaires, déclarations de patrimoine partiellement publiées : seules celles des cadres dotés de pouvoirs décisionnels et organisationnels très étendus et directement nommés par l'organe politique sont publiées</p> <p>Pas d'anonymisation</p>	Amendes administratives (de 500 à 10 000 €) imposée par l'ANAC	Un projet de loi a été présenté pour introduire une procédure disciplinaire unifiée et organisée sur les conflits d'intérêts, applicable à toutes les fonctions publiques, du niveau gouvernemental à l'échelon local
<p>Le formulaire de déclaration d'intérêts est divisé en deux parties:</p> <p>1) Nom et prénom du conjoint, lieu de travail et/ou autres fonctions exercées, données sur les personnes morales au sein desquelles le déclarant ou son partenaire est autorisé à exercer une influence décisive</p> <p>2) Uniquement en cas de conflit d'intérêts potentiel : intérêts privés existant ou pouvant survenir du fait que le déclarant ou son partenaire est membre d'une personne morale (informations sur la participation de la personne morale à des marchés publics ou à des projets financés par l'UE mis en œuvre par l'institution dans laquelle le déclarant travaille), du fait d'une transaction effectuée par le déclarant/partenaire (supérieure à 3 000 €) ou du fait de fonctions occupées dans un parti politique/syndicat</p>	Début des fonctions Chaque fois que des modifications surviennent	<p>Déclaration initiale : dans les 30 jours suivant le début des fonctions</p> <p>Déclaration modificative : 30 jours à compter du changement</p>	<p>Publication partielle : pas de publication pour les militaires, les personnes dont les données sont classifiées, les personnes qui fournissent des services de renseignement, les personnes qui ne sont plus en fonction</p> <p>Partiellement anonymisées conformément au RGPD, données relatives à l'autre partie à la transaction, données du partenaire</p>	La Commission envisage de fusionner les deux séries de données dans la déclaration d'intérêts	La Commission envisage de fusionner les deux séries de données dans la déclaration d'intérêts

Pays	Obligation de déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts ?	Compétence de l'Autorité pour collecter les déclarations ?	Système déclaratif commun pour le patrimoine et les intérêts ?	Responsables publics concernés par les obligations déclaratives	Nombre approximatif de responsables publics concernés	Types de contrôles effectués	Moyens d'enquête
Malte (Commissaire aux normes de la vie publique)	Oui	Oui (uniquement pour les déclarations de patrimoine)	Non	Membres du Parlement et ministres	Non spécifié	Non spécifié	Demande d'informations Pendant les enquêtes: Demande de documents / de preuves à des tiers conformément à la loi sur les règles de la vie publique (<i>Standards in Public Life Act</i>)
Portugal (Entité pour la transparence)	Oui	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Responsables publics élus (Président de la République, membres du Parlement, membres du Parlement européen) Responsables publics non élus (Premier ministre ; membres du Gouvernement ; membres des organes exécutifs des collectivités locales ; directeurs et membres de l'organe de gestion d'une société anonyme à capitaux publics) Les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes, médiateur et membres des cours suprêmes 	17 500	<p>Contrôle du contenu de la déclaration (demande de précisions au déclarant)</p> <p>Saisine du ministère public en cas de soupçon d'infraction pénale</p>	<p>Échanges avec le déclarant</p> <p>Collaboration avec d'autres entités administratives mais pas d'accès direct à leurs bases de données</p> <p>L'Entité pour la transparence peut demander à toute entité, publique ou privée, les informations et la collaboration nécessaires à l'exercice de ses fonctions</p>
République tchèque (Ministère de la Justice)	Oui	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Responsables publics élus (membres du Parlement) Responsables publics non élus (membres du Gouvernement) Responsables politiques régionaux 	29 000	<p>Contrôles effectués de manière aléatoire ou sur signalement (par les autorités locales et/ou le ministère de la Justice)</p>	<p>Accès aux bases de données (registre foncier / registre des sociétés)</p> <p>Enquêtes des autorités locales</p>

Contenu des déclarations	Fréquence des déclarations	Date limite de dépôt	Publication, anonymisation et disponibilité des déclarations	Sanctions	Évolutions législatives / propositions
<p>Profession et identité de l'employeur</p> <p>Biens mobiliers détenus par les responsables publics et leurs conjoints</p> <p>Placements financiers et fonctions d'administrateur</p>	Annuellement	<p>Pour les membres du Parlement: 30 avril</p> <p>Pour les ministres : 31 mars</p>	<p>Publication mais pas d'anonymisation</p> <p>Pour les membres du Parlement : les journalistes peuvent adresser leur demande auprès du président du Parlement</p> <p>Pour les ministres : accès sur le site Internet du Parlement</p>	Aucune	Non spécifié
<p>Déclaration unique pour le patrimoine et les intérêts</p> <p><u>Intérêts</u>: fonctions et activités publiques et privées, exercées dans le pays ou à l'étranger au cours des 3 dernières années ou cumulativement avec les fonctions, intérêts financiers pertinents (y compris du conjoint)</p> <p><u>Patrimoine</u> : revenus, patrimoine (propriété ou copropriété), dettes ; promesse d'avantage financier contractée ou acceptée pendant l'exercice des fonctions ou dans les 3 ans suivant leur fin ; positions dans des sociétés en cours d'exercice ou exercées dans les 3 ans précédant la déclaration ; affiliation, participation dans des entités à caractère associatif, exercées dans les 3 dernières années ou cumulativement avec les fonctions</p>	<p>Début/fin des fonctions</p> <p>3 ans après la fin des fonctions</p> <p>En cas de modification substantielle</p>	<p>60 jours à compter du début/de la fin des fonctions</p> <p>Modification: délai de 30 jours</p> <p>Après l'exercice des fonctions: 3 ans</p>	<p>Les déclarations uniques sont accessibles au public</p> <p>Les champs concernant les intérêts sont publiés</p> <p>Les données relatives aux revenus et au patrimoine ne sont pas publiées, mais toute personne peut procéder à leur consultation (sans possibilité de copie) à condition de présenter une demande fondée</p> <p>Pas d'anonymisation mais certains éléments ne sont pas soumis à la consultation ou à l'accès du public (données personnelles sensibles)</p>	<p>Mesures disciplinaires (fin du mandat, révocation, déchéance de 1 à 5 ans)</p> <p>Poursuites pénales (peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 5 ans en cas de dissimulation intentionnelle d'actifs)</p> <p>L'entité pour la transparence doit signaler au ministère public tout soupçon d'infraction pénale</p>	<p>L'Entité pour la transparence, dans sa mission de garantir un équilibre entre les droits des responsables publics et des citoyens, respecte la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2020-2024, ce qui permettra de se conformer à l'Agenda 2030 - Objectifs de développement durable (mise en place d'institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Activités lucratives et certaines activités énumérées dans la loi sur les conflits d'intérêts, même si elles ne procurent pas de revenus • Patrimoine • Revenus et obligations 	<p>Début/fin des fonctions</p> <p>Déclaration annuelle pendant les fonctions</p>	<p>30 jours à compter du début / de la fin des fonctions</p> <p>Déclaration annuelle : 30 juin</p>	<p>Disponible pour le public sur demande au Registre central des déclarations</p> <p>Les informations sont partiellement anonymisées conformément au RGPD</p> <p>Les déclarations de certains responsables publics (tels que les services chargés de l'application de la loi) ne sont pas accessibles au public, mais les autorités compétentes ont accès à l'ensemble des informations fournies</p>	<p>Amendes administratives de 1000 CZK (40 €) à 500 000 CZK (20 408 €)</p>	<p>La loi visant à étendre la publication à tous les responsables publics a été adoptée en 2022</p> <p>Les déclarations sont désormais accessibles au public sur demande</p>

Pays	Obligation de déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts ?	Compétence de l'Autorité pour collecter les déclarations ?	Système déclaratif commun pour le patrimoine et les intérêts ?	Responsables publics concernés par les obligations déclaratives	Nombre approximatif de responsables publics concernés	Types de contrôles effectués	Moyens d'enquête
Roumanie (Agence nationale pour l'intégrité, ANI)	Oui	Oui	Non	<ul style="list-style-type: none"> 40 catégories établies par la loi • Président de la République • Membres du Parlement et du Parlement européen • Membres du Gouvernement, secrétaires et sous-secrétaires d'État, conseillers du Premier ministre • Juges, procureurs, magistrats adjoints • Personnel diplomatique et consulaire • Élus locaux • Fonctionnaires • Préfets et sous-préfets • Candidats aux élections présidentielles, législatives, départementales, municipales 	400 000 (1,2 million en périodes électorales)	Contrôle le respect du cadre d'intégrité juridique	<p>Échanges avec les déclarants : ils sont invités à expliquer les incohérences trouvées dans les déclarations</p> <p>Accès direct à d'autres bases de données (registres fiscaux, registres de population, registres fonciers, autres registres de propriété)</p> <p>Le secret bancaire n'est pas opposable à l'ANI</p> <p>Demande d'informations à d'autres entités privées ou publiques, qui sont tenues de fournir les données dans les 30 jours suivant la réception de la demande</p>
Slovaquie (Commission pour la prévention de la corruption)	Oui	Non (les administrations collectent les déclarations)	Non	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnaires • Hauts fonctionnaires (ministres, députés, présidents d'institutions publiques, secrétaires généraux des ministères et institutions...) 	38 960	<p>Fonctionnaires: dépend de chaque administration</p> <p>Hauts fonctionnaires: contrôle uniquement formel</p>	<p>L'Autorité n'est pas compétente pour vérifier les déclarations après leur collecte par chaque administration</p> <p>Il existe un droit de communication entre administrations</p>
Slovénie (Commission pour la prévention de la corruption)	Oui	Oui	Oui	Tous les fonctionnaires et certains types d'agents publics (agents chargés des marchés publics)	29 000	Contrôle de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité des déclarations et contrôle approfondi	Contrôles aléatoires et ciblés

Contenu des déclarations	Fréquence des déclarations	Date limite de dépôt	Publication, anonymisation et disponibilité des déclarations	Sanctions	Évolutions législatives / propositions
<p><u>Intérêts</u>: Identité du déclarant, actions au sein de sociétés et d'établissements de crédit, qualité de membre au sein d'associations, de syndicats, de fondations et d'ONG, qualité de membre d'organes de direction, de gestion et de contrôle de sociétés, d'administrations autonomes, d'établissements de crédit, d'ONG, de partis politiques (fonctions occupées et nom du parti), contrats (contrats d'assistance juridique, de conseil, de consultation et de service, financement public important reçu du budget de l'État, fonds locaux et étrangers), accords avec des sociétés à capitaux publics</p> <p><u>Patrimoine</u>: identité du déclarant, biens immobiliers, biens mobiliers, autres biens: métaux précieux, bijoux, objets d'une valeur supérieure à 5000 €, passif (dettes, hypothèques d'une valeur supérieure à 5000 €), revenus du déclarant et des membres de sa famille (conjoint et enfants à charge) au cours de la dernière année fiscale</p>	Début/fin des fonctions Annuelle	30 jours à compter de la prise de fonction 30 jours à compter de la date de résiliation du contrat ou de fin des fonctions Déclaration annuelle : avant le 15 juin	Les publications sont conservées jusqu'à trois ans après la fin des fonctions Partiellement anonymisées conformément au RGPD, toutefois les personnes chargées du contrôle peuvent accéder à la version non-anonymisées des déclarations Déclarations accessibles sur le site Internet de l'administration et de l'ANI En 2023, plus de 11 millions de déclarations sont accessibles sur le site de l'ANI	<ul style="list-style-type: none"> • Amende administrative (environ 450 €) en cas d'absence ou de retard dans le dépôt des déclarations de patrimoine et d'intérêts • Amende administrative (environ 450 €) en cas de non-respect de leurs obligations par les personnes chargées, au sein des institutions publiques, de mettre en œuvre les dispositions légales relatives aux déclarations de patrimoine et d'intérêts • Amende administrative (450 €) pour la non-application de mesures disciplinaires ou pour l'absence de contrôle de la cessation de la fonction publique lorsque le rapport d'évaluation est resté définitif • Amende civile (environ 45 € par jour de retard) lorsque l'obligation de répondre aux demandes de l'ANI n'est pas respectée 	La loi 372/2022 a ajouté la catégorie suivante de responsables publics devant déposer une déclaration : «Les présidents, vice-présidents, secrétaires généraux, directeurs financiers et/ou trésoriers des fédérations sportives nationales, du Comité olympique et sportif roumain et du Comité national paralympique» Proposition législative en cours d'examen visant à en ajouter d'autres
<p>Pour les fonctionnaires: - Biens immobiliers - Biens mobiliers - Droits de propriété et autres valeurs patrimoniales</p> <p>Pour les hauts fonctionnaires: - Conditions de compatibilité de l'exercice de la fonction avec l'exercice d'autres fonctions, emplois ou activités - Type d'activité commerciale supplémentaire ou autre relation de travail - Activités rémunérées - Revenus obtenus au cours de la dernière année civile - Patrimoine personnel et patrimoine du conjoint et des enfants mineurs - Cadeaux et autres avantages</p>	Annuelle	Fonctionnaires: avant le 31 mars (et 30 jours avant la prise de fonction) Hauts fonctionnaires : avant le 30 avril (et 30 jours avant la prise de fonction)	Fonctionnaires : pas de publication Hauts fonctionnaires : les déclarations sont publiées et partiellement anonymisées	Fonctionnaires: mesures disciplinaires Hauts fonctionnaires : amendes administratives (jusqu'à trois mois de salaire)	Proposition de création d'une commission d'éthique pour l'intégrité des membres du Gouvernement, chargée de contrôler les hauts fonctionnaires avant leur entrée en fonction ; initiative visant à créer une autorité indépendante
Toute activité, biens ou propriété qui excède 10 000 €	Début/fin des fonctions Déclaration en cas de modifications (lorsque la valeur est supérieure à 10 000 €) Sur demande spéciale de la Commission Jusqu'à 1 an après la fin des fonctions	Début/fin des fonctions : 1 mois Modifications : avant fin janvier de l'année suivante pour un changement au patrimoine ou dans les 30 jours suivant le changement pour des personnelles et activités supplémentaires	Publication des changements de patrimoine seulement pour certains fonctionnaires (la législation actuelle ne permet pas à la Commission de publier la déclaration initiale de patrimoine)	Sanctions administratives et délictuelles (infractions mineures) Les amendes individuelles vont de 400 à 1 200 € Les amendes pour les entités publiques vont de 400 à 4 000 €, à la fois pour l'entité et pour la personne responsable	Proposition de modification des dispositions relatives au régime des déclarations de patrimoine transmises au ministère de la justice par la Commission

ISSN 2647-3771

Conception graphique et impression
EFIL - www.efil.fr

Crédits photographiques

Serge Bouvet : p. 3, p. 14 à p. 17, p. 19 à p.21, p. 28-29 - Haute Autorité : p. 43
Préfecture de la Marne : p. 45 - Iva Gruden : p. 50 - Assemblée nationale : p.71
Getty Images : p. 35, p. 49, p. 66, p. 77, p. 80, p. 93, p. 115, p. 128



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Suivez-nous sur

X @HATVP

in Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr