

Discours de clôture du Président Didier Migaud

Cinquième Rencontre annuelle des référents déontologues

Sénat – 28 juin 2024

17h-17h15

Mesdames et Messieurs les référents déontologues,

Quelques mots en conclusion, très rapidement, pour ne pas allonger le temps de cette intense journée.

Avant toute chose, je tiens à vous remercier toutes et tous pour votre participation active et pour la richesse des échanges de cette journée qui, je l'espère, vous aura été utile pour l'exercice de vos fonctions.

Je souhaite également remercier à nouveau Monsieur le Président Gérard Larcher pour avoir accepté d'accueillir, pour la quatrième fois, cette Rencontre au Palais du Luxembourg et de nous avoir fait bénéficier de ses salons. C'est un signal fort de l'attention que le Sénat, et plus largement, le Parlement, accordent à la diffusion d'une culture de l'intégrité dans l'ensemble de la sphère publique. Je veux aussi remercier bien sûr l'ensemble des services de la Haute Autorité qui se sont fortement mobilisés pour la réussite de cette journée.

La thématique de cette 5^{ème} Rencontre s'imposait d'elle-même, compte tenu de l'obligation, pour les collectivités territoriales, de désigner un référent déontologue à destination des élus depuis le 1^{er} juin 2023. Cette évolution constitue une avancée significative pour la prévention des atteintes à la probité au niveau local, en miroir du dispositif déjà mis en place pour tous les agents depuis 2016.

Tout au long de cette journée, s'est manifestée la très grande diversité des missions, souvent exigeantes et complexes, que vous exercez, et des problématiques que vous rencontrez au quotidien - que vous soyez référent déontologue des élus ou des agents, au sein d'une administration, d'une collectivité ou d'un établissement public hospitalier. Malgré ces réalités hétérogènes, des objectifs communs vous animent : **conseiller, sensibiliser et guider** les responsables publics pour une meilleure appropriation des principes déontologiques, le tout dans une démarche préventive, afin de contribuer à apporter davantage de sécurité juridique à l'action publique.

Ce matin, ce sont Madame Anne Guérin et Messieurs Pascal Lemoine et Alain Ménéménis qui ont inauguré la Rencontre en participant à la **table-ronde**, aussi animée par Julie Lassalle. La variété de vos parcours et de vos expériences, que nous avons voulu les plus représentatifs possibles, ont permis de dresser un tableau précis et nuancé de vos missions. Je souhaite saluer tout particulièrement Madame Julie

Lassalle, dont la modération a permis aux intervenants de faire partager leurs points de vue, tout en intégrant pleinement le public à cet échange collectif. C'est vrai que l'intérêt de nos rencontres réside dans la possibilité d'échanger et de poser des questions.

La question de l'articulation entre les mandats de maire et de conseiller départemental a été posée. Ce n'est pas évident et cela tient à la complexité de l'interprétation du conflit d'intérêts public-public que le législateur a souhaité poser. Nous sommes d'ailleurs le seul pays au monde à avoir adopté cette conception du conflit d'intérêts. D'où les propositions multiples de faire évoluer cette définition et de supprimer la possibilité de ce conflit entre intérêts publics. J'ai le souvenir que, dans le cadre de la commission Sauvé à laquelle j'ai participé, après de longues réflexions, nous n'avions pas proposé de retenir le conflit d'intérêts public-public. J'ai la faiblesse de penser que nous avons raison et que le législateur s'est égaré en élargissant cette définition. Le collège de la Haute autorité s'est prononcé sur ces sujets en n'ayant pas tout à fait la position du collège de déontologie du Département de la Gironde. Il a pu considérer que dans certaines hypothèses particulières, l'exercice simultané de deux mandats électifs peut toutefois placer l'élu concerné en situation de conflit d'intérêts. Le fait de délibérer ou de prendre une décision portant sur l'intérêt financier de la collectivité ou de l'établissement où un autre mandat électif est exercé pourrait placer l'élu en situation de conflit d'intérêts. Un élu

départemental devrait par exemple s'abstenir de participer aux débats et vote d'une délibération portant sur l'octroi d'une subvention à la commune dans laquelle il est par ailleurs également conseiller, **si et seulement si** la délibération portait sur un financement ne résultant pas d'une politique générale définie par la collectivité. L'hypothèse d'une cession de terrains d'une collectivité à une autre pourrait également justifier qu'un élu au sein des deux collectivités parties prenantes à cette opération se déporte de toute discussion et décision y afférent, et ce dans le cadre de ses deux mandats.

Sur la question du déport qui a été examiné par les ateliers, il faut insister sur le fait qu'il faut sortir de la salle, et ce réflexe est souvent inconnu. Il y a eu des condamnations en raison de la non-sortie de la salle de l'élu.

Face à des situations juridiques complexes, les référents déontologues peuvent parfois se sentir isolés dans l'exercice de leurs missions. Il est important de pouvoir favoriser les échanges entre pairs, mais aussi de participer à la constitution d'un corpus de positions et de perspectives communes.

Là était tout l'objectif des **ateliers de cet après-midi**, afin de répondre de manière très pratique et d'approfondir des interrogations dont la Haute Autorité est régulièrement destinataire :

- Comment **apprécier et détecter les risques de conflit d'intérêts** et de prise illégale d'intérêts ? Quelles mesures de prévention mettre en œuvre en cas de conflits entre des intérêts publics ?
- Comment **conseiller au mieux un agent et analyser les risques** de nature pénale et déontologique dans le cas d'une demande de mobilité entre les secteurs public et privé ou de cumul d'activités ? Quel est le positionnement le plus adapté et le périmètre d'intervention du référent déontologue dans ce type de contrôle ?
- Les mobilités sont un sujet particulièrement sensible, nous l'avons évoqué ce matin, notamment lorsque l'agent n'a pas saisi ou pas saisi à temps le référent déontologue ou la HATVP. Dans cette hypothèse, l'agent s'expose en tout état de cause à des conséquences administratives fortes – interdiction de recrutement pour les contractuels, retenue sur pension, éventuelles sanctions disciplinaires – mais aussi, selon les cas, à un risque pénal élevé à partir du moment où il y aurait l'infraction contenue dans les articles 432-12 et 13 du code pénal. C'est dans ces cas, plus limités, que la transmission d'un article 40 s'impose. Le fait d'avoir oublié de saisir l'autorité hiérarchique ou de la saisir avec retard n'est pas une infraction pénale.
- Quels **outils déontologiques** mettre en place au sein d'une structure publique pour prévenir les risques d'ordre déontologique et pénal ?

Vous avez abordé les actes qui peuvent constituer un avis sur un contrat ou une opération de surveillance. Le champ en est large. C'est notamment le cas lorsque l'agent a participé à la prise d'une décision collégiale, ou que l'acte a été pris par un subordonné en vertu d'une délégation de signature, ou encore lorsque l'acte a été pris sous couvert de la hiérarchie. Il faut être très attentif à cela et souvent le risque pénal est sous-estimé dans ce type de situation. Nous le voyons dans les échanges que nous avons dans le cadre du contrôle de mobilité vers le secteur privé. Dans certains cas, peut être identifiée une convergence des intérêts qui permet d'écarter les risques. Cela nécessite une analyse fine, in concreto. Il faut être très prudent, tel que l'article 432-13 est rédigé, sur une formulation générale reprenant les contrats de toute nature, sur la notion de surveillance, cela inclut énormément de choses. Il peut y avoir des erreurs d'interprétation de la part notamment des agents.

Toujours concernant les mobilités vers le privé, l'administration est toujours tenue de rendre un avis, y compris pour les contractuels. Cette obligation est en effet indifférente au statut d'emploi.

Concernant les conflits d'intérêts, il faut rappeler que pour les élus en situation de déport, il convient de sortir impérativement de la salle, au risque de commettre une prise illégale d'intérêts – la jurisprudence est sévère sur ce point.

Les cumuls d'activité sont une source de questionnement majeure qui nécessite l'implication de l'autorité hiérarchique. La liste des activités mentionnées par le décret relatif aux activités accessoires mériterait sans doute, à l'aune de vos débats, d'être revue, complétée et précisée.

Les outils de la déontologie, chartes, guides, sont multiples et hétérogènes. Comme le relevait Mme Lasalle ce matin, l'essentiel est de partager les expériences, mutualiser, pour renforcer une culture de l'intégrité sans réinventer à chaque fois les dispositifs. Certaines lignes convergent, par exemple sur les cadeaux. Le Sénat s'est emparé de cette question avec la PPL sur le statut de l'élu local, qui fixe un seuil à 150€ pour l'acceptation des cadeaux.

J'espère que les échanges de cette journée ont pu vous éclairer et vous apporter des réponses qui aiguilleront votre action. Je tiens à remercier vivement Mesdames et Messieurs Vincent Charmoillaux, Jean-Pierre Clot, Vanessa Ribas-Bourguignon, Anne Rinnert et Henry de Saxcé pour avoir accepté de coanimer les différents ateliers de l'après-midi avec des agents de la Haute Autorité, permettant ainsi d'enrichir les débats et de multiplier les angles d'approche sur ces thématiques.

Il faut bien l'admettre, une seule journée ne saurait épuiser les multiples questions soulevées tout au long de nos travaux. Mais je le rappelle, la Haute Autorité a à cœur de renforcer toutes ces formes d'échanges. Outre cette Rencontre annuelle, nous réfléchissons à

développer d'autres événements, à l'image du webinaire organisé en mars à destination des référents déontologiques des élus. Nous mettrons prochainement à jour le guide de déontologie édité par la Haute Autorité il y a plus de deux ans maintenant, en prenant en compte vos questions, et travaillons à faciliter les recherches thématiques dans nos délibérations. Nous allons voir comment nous allons mettre en ligne une foire aux questions. La difficulté c'est vraiment les moyens. Et surtout, je le répète, n'hésitez pas à nous solliciter - pour intervenir dans divers colloques ou réunions - mais aussi à nous interroger : nous sommes là pour vous répondre.

Je souhaite **conclure** en renouvelant mes remerciements à chacun d'entre vous pour votre présence aujourd'hui et votre participation. C'est, pour la Haute Autorité, une grande joie et une grande chance de rencontrer les acteurs quotidiens de la déontologie et de pouvoir nourrir notre action de vos expériences. Votre engagement au service de l'intégrité publique et la coopération de tous sont essentiels pour œuvrer au renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions et dans leurs représentants.

Dans l'espoir de vous retrouver tous l'année prochaine, je vous remercie et vous souhaite une très bonne soirée.