



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

2024

RAPPORT D'ACTIVITÉ

Entretien avec Jean Maïa

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



L'année 2024 s'est déroulée dans un contexte politique inédit : élections européennes, élections législatives anticipées, succession de quatre Gouvernements... Comment la Haute Autorité est-elle parvenue à faire face à ces différentes échéances ?

Jean Maïa : La nomination d'un nouveau Gouvernement en début d'année, l'élection des représentants français au Parlement européen au mois de juin, immédiatement suivie de la dissolution de l'Assemblée nationale et des élections législatives anticipées, puis enfin, la démission et la formation de deux gouvernements successifs en septembre et en décembre, ont eu un impact très important sur l'activité de la Haute Autorité.

Ont été déposées plus de 13 000 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de responsables publics nouvellement élus ou nommés, ou dont le mandat ou les fonctions ont pris fin, ce qui a fait de 2024 l'un des exercices déclaratifs les plus soutenus depuis la création de l'institution. Les mouvements au sein des gouvernements et des cabinets ministériels ont donné lieu à un nombre d'avis sans précédent sur des projets de nomination à des emplois publics et de mobilité vers le secteur privé. Enfin, les inscriptions et déclarations d'activités et de moyens sur le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité ont continué de progresser.

Dans ce contexte exceptionnel, la Haute Autorité s'est fortement mobilisée pour assurer les contrôles dont elle a la charge, dans le strict respect des délais légaux. Elle a également mis en œuvre un accompagnement renforcé des responsables publics et des représentants d'intérêts assujettis à des obligations déclaratives ou déontologiques, afin qu'ils en

aient la meilleure connaissance et compréhension possible, et qu'ils s'en acquittent dans les conditions qui s'imposent à eux.

Le 25 juillet 2024, le législateur a confié à la Haute Autorité une nouvelle mission visant à prévenir l'ingérence étrangère en France. La Haute Autorité appelait-elle de ses vœux cette nouvelle responsabilité ? Comment l'institution anticipe-t-elle l'entrée en vigueur prochaine du nouveau répertoire ?

J. M. : Renforcer la transparence des actions d'influence d'États étrangers en France et prévenir les risques qu'elles peuvent faire peser sur nos institutions est aujourd'hui une nécessité. La Haute Autorité s'est saisie de cette question dès 2023 et a travaillé avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'identification des évolutions à apporter au dispositif français de prévention de ces risques. Elle dispose d'une expertise et de leviers pour avoir accès à une information structurée en la matière, qui justifiaient que le législateur lui confie cette nouvelle responsabilité.

Depuis l'adoption de cette loi, la Haute Autorité examine le risque d'influence étrangère que présentent les projets de mobilité vers le secteur privé des responsables publics. Elle a par ailleurs vocation à gérer, à partir du 1^{er} juillet 2025, un nouveau répertoire destiné à assurer la transparence des activités d'influence lorsqu'elles sont réalisées pour le compte d'un mandant étranger. Les modalités de mise

en œuvre de ce registre doivent être précisées par décret.

Cette nouvelle responsabilité implique pour la Haute Autorité d'adapter en conséquence son organisation et son fonctionnement, notamment le dimensionnement de son système d'information et de ses effectifs. Il est donc nécessaire qu'elle s'accompagne d'un renforcement des moyens dont elle est dotée, sauf à risquer de compromettre sa capacité à réaliser effectivement cette nouvelle mission.

Vous venez d'être nommé à la présidence de la Haute Autorité et en devenez ainsi le troisième président, succédant à Jean-Louis Nadal et Didier Migaud. Que retenez-vous de l'héritage de vos prédécesseurs ?

J. M. : Les actions remarquables du président Jean-Louis Nadal et du président Didier Migaud, auxquels il faut associer le président Patrick Matet qui a exercé ces derniers mois un intérim dans un contexte institutionnel inédit, ont permis à la Haute Autorité de devenir l'institution de référence en matière de transparence de la vie publique et le partenaire privilégié des agents publics, des élus et des administrations sur les questions de déontologie.

Son ancrage dans le paysage institutionnel français s'illustre d'ailleurs par le fait que le législateur étoffe régulièrement ses missions, comme en témoigne la loi du 25 juillet 2024, que je viens d'évoquer. De fait, la Haute Autorité a démontré sa capacité à faire face à d'importants enjeux de transformation internes depuis sa création en 2013.

La Haute Autorité est d'ores et déjà bien identifiée au-delà même de nos frontières et participe régulièrement aux réflexions au niveau européen en matière de transparence et d'intégrité publique. Son implication dans la création du Réseau européen d'éthique publique en 2022, dont elle a assuré la présidence jusqu'à la fin de l'année 2024, constitue un des aspects de son rayonnement.

De nombreuses évolutions en matière de probité et d'intégrité de la vie publique ont eu lieu depuis la création de la Haute Autorité. Dans ce contexte, comment concevez-vous les perspectives de l'institution ? Quels axes prioritaires de progression identifiez-vous ?

J. M. : Dans un contexte où nos concitoyens doutent de la probité des responsables publics, il est crucial que la Haute Autorité préserve son rôle de « tiers de confiance » entre eux et les responsables publics.

Notre premier axe de travail est la consolidation de sa capacité à effectuer ses missions historiques de contrôle des déclarations, de la compatibilité des projets de mobilité entre les secteurs public et privé, et des activités de représentation d'intérêts, et les nouvelles, relatives à la transparence des activités d'influence étrangère. Cet objectif va de pair avec la poursuite des efforts d'accompagnement des responsables publics et de rationalisation de ses procédures.

Deuxième axe de travail, un effort pour mieux diffuser la doctrine de la Haute Autorité, qui se trouve régulièrement en situation d'apprécier l'existence d'un risque pénal, déontologique et réputationnel, dans une grande diversité de situations. Ce faisant, elle forge, sous le contrôle du juge, un corpus doctrinal qu'elle a vocation à rendre aussi accessible et lisible que possible afin que toutes les personnes concernées – et elles sont nombreuses – puissent le consulter aisément.

Enfin, il importe que la Haute Autorité s'ancre encore davantage dans son environnement local, national et international. Le dialogue avec les élus, les juridictions et les administrations, mais également avec les organes parlementaires de déontologie, les associations d'élus, les réseaux de déontologues est fondamental pour l'amélioration de son action. La Haute Autorité a aussi vocation à continuer de faire connaître le modèle français de prévention des atteintes à la probité au-delà de nos frontières, et à contribuer aux progrès, notamment au niveau européen, de la diffusion d'une culture de l'intégrité.

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 avec Jean Maïa, président de la Haute Autorité	3
Les chiffres clés de l'année 2024	8
Les évènements marquants	12
Le collège et l'organisation de la Haute Autorité	14
Les ressources humaines et budgétaires de la Haute Autorité	24

PARTIE 1

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

28

1 L'accompagnement des responsables publics et des représentants d'intérêts	31
2 Le conseil déontologique	34
3 La sensibilisation des agents et responsables publics à la déontologie	38
4 La promotion du modèle français d'intégrité publique	42

PARTIE 2

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

46

1 La réception des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts	49
2 Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts	52
3 Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers	64
4 La publication des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts	65

Les missions de la Haute Autorité vis-à-vis des membres du Gouvernement et de leurs conseillers

66

PARTIE 3

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

74

1 La réception et l'instruction des saisines reçues	77
2 Le contrôle des projets de mobilité entre les secteurs public et privé	82
3 Les suites des contrôles menés par la Haute Autorité	90

Assurer la transparence des actions d'influence étrangère et prévenir les risques d'ingérence 93

PARTIE 4

Encadrer la représentation d'intérêts pour renforcer la transparence sur la prise de décision publique 98

- 1 | Le respect des obligations déclaratives 102**
- 2 | Le bilan des déclarations d'activités au titre de 2023 (publié en juillet 2024) 104**
- 3 | Le contrôle des obligations des représentants d'intérêts 111**

Synthèse des propositions 116

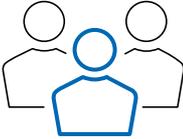
- Faire évoluer les obligations déclaratives (situation patrimoniale, intérêts, instruments financiers) et renforcer les prérogatives de la Haute Autorité en matière de contrôle des déclarations 116**
- Renforcer le contrôle des mobilités public-privé 117**
- Modifier le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts 117**

Annexes 118

- 1 | Les interventions de la Haute Autorité par type de public en 2024 119**
- 2 | Les auditions du président de la Haute Autorité en 2024 123**
- 3 | Les publications de la Haute Autorité en 2024 124**
- 4 | Le contrôle préalable à la nomination (articles L. 124-7 et L. 124-8 du code général de la fonction publique) 126**
- 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) 127**
- 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) 128**
- 7 | Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes et des anciens chefs d'un exécutif local (article 23 de la loi du 11 octobre 2023) 129**
- 8 | Résumés d'avis rendus en 2024 sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé présentant un intérêt doctrinal 130**

Les chiffres clés de l'année 2024

COLLÈGE

13  membres

GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

9,8 M€
budget

TRANSPARENCE

4,3 
millions de pages vues sur hatvp.fr

75 
agents permanents (au 31/12/2024)

LE CONSEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT

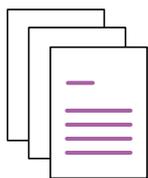
Plus de

8000 

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

57
interventions extérieures

LE CONTRÔLE DE LA SITUATION DES RESPONSABLES PUBLICS

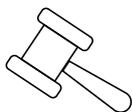


13 103

déclarations de
situation patrimoniale
et d'intérêts reçues

5 122

déclarations de
situation patrimoniale
et d'intérêts contrôlées



27

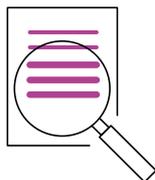
dossiers transmis
à la justice pour
non-dépôt
de déclaration

99

injonctions

1 006

relances



52,8%

des déclarations
contrôlées ont été
considérées entièrement
conformes aux exigences
d'exhaustivité, d'exactitude
et de sincérité

47,2%

des déclarations
contrôlées ont
nécessité le dépôt
d'une déclaration
modificative

4,1%

des responsables
et agents publics
contrôlés
ont fait l'objet
d'un rappel
aux obligations
déclaratives

DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS



Plus de

4

 responsables
publics sur 10

dont la déclaration d'intérêts a été
contrôlée se trouvaient en situation
de risque de conflit d'intérêts,
conduisant la Haute Autorité
à leur demander de mettre en place
des mesures de prévention

LE CONTRÔLE DES MOBILITÉS ENTRE SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DES AGENTS ET RESPONSABLES PUBLICS



639

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

Sens des avis (toutes mobilités confondues, hors avis d'incompétence, d'irrecevabilité et non-lieu à statuer) :



21,3%
avis de
compatibilité



74,3%
avis de
compatibilité
avec réserves



4,5%
avis
d'incompatibilité

Recrutement
d'un agent ayant
récemment exercé
une activité dans
le secteur privé

293 avis
rendus dans
un délai moyen
de **8 jours**

30 avis rendus
sur des
projets de mobilité
d'anciens membres
du Gouvernement

MOBILITÉS VERS LE SECTEUR PRIVÉ



Plus de
75%
d'avis de
compatibilité
avec réserves

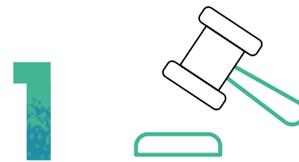
8,5%
d'avis
d'incompatibilité



L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS



mises en demeure
de respecter
les obligations
déclaratives



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



75%
ont abouti
à une **inscription**
sur le répertoire



100%
ont donné lieu
à des **modifications**
dans les déclarations

Les événements marquants de l'année 2024

11 janv.



Formation du gouvernement de Monsieur Gabriel Attal

27 fév.



Intervention de Didier Migaud, président de la Haute Autorité, devant les ministres de la fonction publique de l'Union européenne, lors de la réunion ministérielle du Réseau européen des administrations publiques (EUPAN) à Gand

22 avr.



Publication du rapport de l'OCDE, « Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France »

16 mai



Publication et bilan des déclarations des sénateurs de la série 1 élus en 2024

23 mai



Audition de Didier Migaud devant la commission d'enquête sénatoriale sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères

6-9 juin



Élections des représentants français au Parlement européen

25 juil.



Promulgation de la loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France

21 sept.



Formation du gouvernement de Monsieur Michel Barnier, et démission du président de la Haute Autorité, Didier Migaud, nommé garde des sceaux, ministre de la justice

24 sept.



Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Nomination de Patrick Matet, membre du collège de la Haute Autorité, en tant que président par intérim

25 avr.



Réunion annuelle
du Réseau
des registres
européens
du lobbying

7 mai



Audition de Didier Migaud
devant la commission
des lois de l'Assemblée
nationale sur la
proposition de loi visant
à prévenir les ingérences
étrangères en France

15 mai



Audition de Didier Migaud
devant la commission
des lois du Sénat sur
la proposition de loi
encadrant l'intervention
des cabinets de conseil privés
dans les politiques publiques

28 juin



5^{ème} Rencontre
annuelle
des référents
déontologues

30 juin – 7 juil.



Élections législatives
consécutives à la dissolution
de l'Assemblée nationale
prononcée le 9 juin 2024 par
le Président de la République

1^{er} juil.



Publication du bilan
de l'exercice 2023
des déclarations
d'activités des
représentants
d'intérêts

3 oct.



Assemblée
générale du Réseau
anticorruption de
l'Union européenne
(EACN)

10-11 oct.



Assemblée
générale du
Réseau européen
d'éthique
publique (ENPE)

14 oct.



Décision du
Conseil d'État
n° 472123, *Institut
Montaigne*

23 déc.



Formation du
gouvernement
de Monsieur
François Bayrou

Le collège et l'organisation de la Haute Autorité

L'année 2024 a été une année de transition pour la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le mandat de son président, Didier Migaud, a en effet pris fin du fait de sa nomination en qualité de garde des sceaux, ministre de la justice, le 21 septembre 2024.

Dans l'attente de la nomination d'un nouveau président de plein exercice, Patrick Matet, doyen des membres du collège de la Haute Autorité, a été nommé président par intérim pour ainsi garantir la continuité de son fonctionnement.

Cette période d'intérim a pris fin avec la nomination de Jean Maïa comme président de la Haute Autorité par décret du Président de la République du 26 mars 2025.

Un fonctionnement collégial et indépendant

Un mandat de six ans, non-révocable et non-renouvelable, gage d'indépendance

Une composition paritaire

Un organe décisionnaire collégial et indépendant

Des délibérations adoptées à la majorité des membres, départagés, le cas échéant, par la voix prépondérante du président

Une autonomie budgétaire garantie, avec des crédits votés chaque année en loi de finances et une indépendance dans l'organisation de ses services et de son fonctionnement

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 2024

28
séances
du collège

353
délibérations
adoptées

9
auditions
réalisées



Les membres du collège en mars 2025

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 2024, la Haute Autorité a fait appel à un rapporteur extérieur à trois reprises.

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 de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. 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.



Le comité de direction de la Haute Autorité



Jean Maïa,
président de la Haute Autorité

Ancien élève de l'École normale supérieure et diplômé de Sciences Po et de l'École nationale d'administration, conseiller d'État, Jean Maïa a notamment exercé, entre 2006 et 2012, les fonctions de chef de service de la législation et de la qualité du droit au secrétariat général du Gouvernement, de conseiller juridique au cabinet du ministre de l'économie et des finances entre 2012 et 2013 et, entre 2013 et 2017, de directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers. Du 28 août 2017 au 1^{er} avril 2025, il a été secrétaire général du Conseil constitutionnel.

La proposition de nomination de Jean Maïa en qualité de président de la Haute Autorité par le chef de l'État a été soumise à l'avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat le 19 mars 2025, conformément à l'article 13 de la Constitution. Après son audition par les deux chambres, la proposition de nomination de Jean Maïa a reçu 71 avis favorables sur 74 suffrages exprimés.

Par décret du Président de la République du 26 mars 2025, Jean Maïa est nommé président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique à compter du 1^{er} avril 2025.



Didier Migaud

Didier Migaud a présidé la Haute Autorité du 31 janvier 2020 au 21 septembre 2024, date à laquelle il a été nommé garde des sceaux, ministre de la justice par décret du Président de la République.

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 de président de la commission des finances (2007-2010).

Il est le co-auteur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). 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

Patrick Matet, conseiller honoraire à la Cour de cassation, membre du collège de la Haute autorité, a été nommé président par intérim par décret du Président de la République le 24 septembre 2024.

Patrick Matet a été élu membre du collège de la Haute Autorité en décembre 2019 par l'assemblée générale de la Cour de cassation. Il a notamment occupé les fonctions de doyen de section au sein de la première chambre civile de la Cour de cassation, 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.

Les conditions de nomination du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est nommé par décret du président de la République après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, comme le prévoit l'article 13 de la Constitution. Son mandat – tout comme celui des membres du collège – est incompatible avec l'exercice de certaines fonctions, notamment gouvernementales.



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

Magistrate de l'ordre judiciaire, 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 au tribunal de grande instance de Paris. Depuis janvier 2024, elle est la référente déontologue de la Haute Autorité.



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.



Anne Levade
Nommée en janvier 2020
par le président du Sénat

Anne Levade est professeur agrégé de droit public 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 Ve République. Elle dirige le centre de préparation aux concours administratifs Prépa Concours de la haute fonction publique Paris I-ENS et préside la Fondation Paris I Panthéon-Sorbonne.



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.



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 des comptes Île-de-France à partir de 2013, avant d'être nommé en 2018 président de la 5^e chambre de la Cour. Il est membre de la commission d'éthique du conseil régional d'Île-de-France.



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). Il est vice-président du collège de déontologie du ministère de la culture.



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

Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État de 2010 à 2019 et président de la section de l'administration du Conseil d'État de 2019 à 2024, Rémi Bouchez est désormais président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État. 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.



Catherine Brouard-Gallet
Élue en mars 2024 par l'assemblée
générale du Conseil d'État

Magistrate de l'ordre judiciaire, nommée conseillère d'État en service extraordinaire en 2020, Catherine Brouard-Gallet a été notamment chargée de mission au service juridique du Conseil constitutionnel, référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne, cheffe de service, adjointe au directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice, conseillère à la Cour de cassation puis doyenne de section. De 2020 à 2024, Catherine Brouard-Gallet a été conseillère d'État en service extraordinaire exerçant des fonctions juridictionnelles.



Philippe Ingall-Montagnier
Nommé en février 2025
par le président du Sénat

Magistrat de l'ordre judiciaire, nommé conseiller d'État en service extraordinaire en 2019, Philippe Ingall-Montagnier a exercé différentes fonctions au parquet, notamment en qualité de chef de juridiction, puis procureur général près la cour d'appel de Rouen de 2003 à 2010, puis près la cour d'appel de Versailles de 2010 à 2014. Il a également occupé le poste de directeur des services judiciaires au sein du ministère de la justice, avant d'être nommé premier avocat général à la Cour de cassation de 2014 à 2018. Depuis 2019, il est référent déontologue des services du Premier ministre.



Laurent Trupin
Nommé en février 2025
par le Gouvernement

Laurent Trupin a réintégré l'inspection générale des finances en 2019, après avoir occupé différents postes au ministère de l'économie et des finances et dans le réseau du ministère à l'étranger. Entre 1999 et 2004, il a occupé des fonctions de cadre-dirigeant dans le secteur privé, avant d'exercer les fonctions de directeur général de l'Agence française pour les investissements internationaux (Afi). Il est également membre, depuis 2023, du collège de contrôle de la commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins.

**Membres dont le mandat
s'est achevé en 2024 :**
Pierre Steinmetz
et Frédéric Lavenir

Organigramme de la Haute Autorité

Président
Jean Maïa

Collège de la Haute Autorité



Secrétariat général

Secrétaire générale : Louise Bréhier
Secrétaires généraux adjoints :
Julie Joly-Hurard, Julien Oger

Il assiste le président de la Haute Autorité et assure la direction administrative et financière de l'institution, la coordination des services et la préparation des travaux du collège de la Haute Autorité.

Direction administrative, financière et des ressources humaines

Directrice : Laetitia Ferro

En charge de la gestion de l'administration, des personnels et des moyens de la Haute Autorité, elle propose et met en œuvre la politique budgétaire, comptable et immobilière de l'établissement et la politique de gestion des ressources humaines.

Direction juridique et déontologie

Directrice : Jordane Mathieu

Elle exerce la mission d'expertise et de conseil juridique dans les champs de compétence de la Haute Autorité. Elle est chargée de l'instruction des demandes d'avis sur les questions d'ordre déontologique et des décisions relatives à la mobilité professionnelle d'agents et responsables publics. Elle s'assure du respect des décisions prises dans ce cadre et en particulier du suivi des réserves.

Direction des partenariats et de la communication

Directeur : N.N.

Elle est chargée des relations européennes et internationales, des publications transversales de la Haute Autorité, de l'animation des réseaux de ses correspondants et de la communication. Elle est chargée de promouvoir l'image, l'action et l'identité de la Haute Autorité, notamment par une stratégie globale de communication. Elle appuie le secrétariat général dans les relations institutionnelles de la Haute Autorité.

Direction du contrôle des responsables publics

Directeur : Frédéric Lelaquet

Elle réalise le suivi des obligations déclaratives des responsables publics et le contrôle de leurs déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts. Elle définit et met en œuvre les procédures de réception, d'enregistrement, d'anonymisation et de publication des éléments déclarés. Elle a pour mission le contrôle de l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations et la détection des conflits d'intérêts ainsi que la détermination et la mise en œuvre des mesures permettant de les prévenir ou de les faire cesser.

Direction du contrôle des représentants d'intérêts et de l'influence étrangère

Directrice : Eliezer Garcia-Rosado

Elle réalise le suivi des obligations déclaratives des représentants d'intérêts et le contrôle de leurs déclarations, et elle est en charge de la tenue des répertoires relatifs à l'influence étrangère.

Elle s'assure notamment de l'inscription sur les répertoires numériques des représentants d'intérêts et des personnes physiques ou morales exerçant leur influence au nom d'un mandant étranger, de l'exactitude et de la complétude des informations déclarées ainsi que du respect par les intéressés de leurs obligations déontologiques.

Direction des systèmes d'information

Directeur : Frédéric Le Compagnon

Elle assure la conception, la réalisation et le maintien du système d'information et de la téléphonie de la Haute Autorité. Elle conduit la politique de sécurité informatique et veille au déploiement de moyens sécurisés. Elle est chargée de la gestion du réseau informatique, du parc informatique, de la bureautique et des télécommunications.

Cellule veille et recherches

Elle est chargée d'identifier et analyser des informations disponibles en sources ouvertes. Elle conçoit les orientations et les procédures de la Haute Autorité en matière de renseignement et veille à la fiabilité des sources et informations recueillies.

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

En 2024, la Haute Autorité a mené à bien l'ensemble de ses missions dans un contexte budgétaire contraint, qui a requis un pilotage resserré de ses ressources humaines et de ses moyens alors qu'elle devait, d'une part, prendre en charge les nouvelles missions que lui confie la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France et, d'autre part, préparer son déménagement. La conduite de ses missions et projets s'est en outre heurtée aux incertitudes relatives à sa dotation de crédits pour l'année 2025.

La situation budgétaire inédite de l'année 2024 a nécessité un pilotage attentif des effectifs et des crédits alloués à l'institution

En sa qualité d'autorité administrative indépendante, la Haute Autorité bénéficie d'un budget dont le montant est prévu, chaque année, par la loi de finances initiale dans le cadre du programme 308 « Protection des droits et libertés ».

Pour l'année 2024, la dotation de la Haute Autorité prévue par la loi de finances initiale s'élevait à 10,24 millions d'euros, soit un budget en hausse de 6 % par rapport à l'année 2023, en raison d'une augmentation des crédits prévus pour ses charges de personnel – son premier poste de dépenses – et, dans une moindre mesure, de ses crédits de fonctionnement¹.

Toutefois, à l'instar des administrations de l'État, le budget de la Haute Autorité a été affecté par le décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits, pris par le Gouvernement dans un contexte de maîtrise de la trajectoire d'exécution budgétaire. De façon inédite et, à son échelle, substantielle, une partie des crédits qui lui avaient été initialement accordés par le législateur² a été annulée, réduisant sa dotation pour l'année 2024 à 9,82 millions d'euros.

Cette diminution est intervenue dans un contexte plus général de tension sur les dépenses de personnel comme sur les dépenses de fonctionnement.

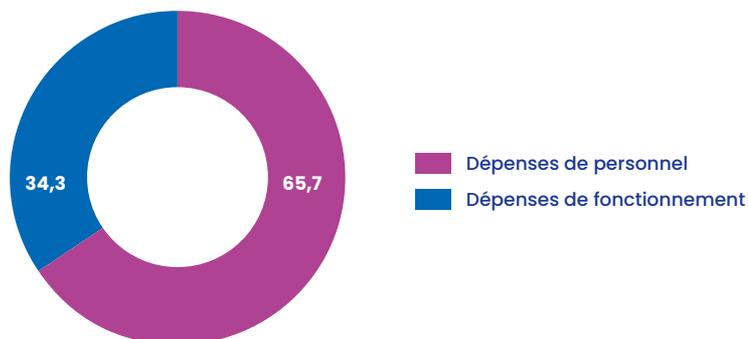
La Haute Autorité a pu absorber l'évolution mécanique de sa masse salariale et couvrir celle de quatre emplois supplémentaires destinés à répondre à l'accroissement de son activité et à l'élargissement de son champ d'intervention. Cependant, ce contexte a empêché les recrutements nécessaires à la réalisation des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi du 25 juillet 2024.

Depuis sa création, la Haute Autorité mène une politique volontariste de maîtrise de sa dépense. Celle-ci passe notamment par le recours à la mutualisation de certaines prestations avec les services du Premier ministre – dont l'administration d'outils (Chorus, Place...), la gestion de la paye et des déplacements de ses agents,

¹. Le montant des crédits de personnel alloués à la Haute Autorité par la loi de finances initiale 2024 s'élevait à 6 647 451 €, soit une augmentation de 9 % par rapport à l'année 2023 ; les crédits de fonctionnement s'élevaient quant à eux initialement à 3 594 187 €, soit une hausse de 2 % par rapport à l'année 2023.

². Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits

Répartition des dépenses exécutées (en crédits de paiement), 2024 (en %)



etc. En matière d'achats, la Haute Autorité a mis en place son propre « comité achat », qui veille attentivement à l'optimisation des coûts. Elle a en outre recours, par principe et très majoritairement, aux prestations proposées par les marchés mutualisés des services du Premier ministre ou de la direction des achats de l'État.

Prenant acte de la contrainte budgétaire et soucieuse de la maîtrise des deniers publics, la Haute Autorité a poursuivi ses efforts et rationalisé ses dépenses tout au long de l'année 2024.

Elle a cependant été contrainte de reporter ou de renoncer à certaines dépenses pourtant indispensables à la conduite de projets structurants, tant pour son fonctionnement interne que pour la simplification des démarches des déclarants relevant de son champ de contrôle et la sécurisation de ses systèmes informatiques. Des projets de développement informatique ont ainsi été directement affectés et certains projets pédagogiques d'accompagnement des déclarants et de communication à leur endroit ont été reportés.

Dans un contexte instable, un projet immobilier qui s'impose à la HATVP

Depuis sa création en 2013, la Haute Autorité bénéficie d'une convention d'occupation de locaux dont le Conseil d'État est locataire, dans le II^e arrondissement de Paris. Cette situation immobilière a permis à la Haute Autorité de bénéficier pendant dix ans de services mutualisés avec le Conseil d'État, rationalisant ainsi ses dépenses de fonctionnement.

Le bail d'occupation du Conseil d'État arrivant à échéance à la fin de l'année 2026, la Haute Autorité a dû préparer son prochain déménagement.

Ce projet, mené avec l'appui de la direction de l'immobilier de l'État, de la mission régionale de l'immobilier de l'État et des services du Premier ministre, a abouti au choix d'un site conforme à la nouvelle politique immobilière de l'État. Sa préparation a notamment mobilisé les équipes de la Haute Autorité en 2024, en particulier compte tenu des incertitudes budgétaires, et sa réalisation représentera une charge significative en 2025.

Les moyens humains et budgétaires de la Haute Autorité

75
agents

au 31 décembre 2024
(**71** en 2023)
61 % de femmes
39 % d'hommes

38 ans

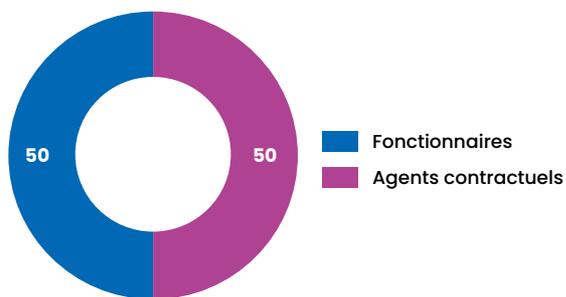
La moyenne d'âge
des agents
de la Haute Autorité
(**44 ans** dans la fonction
publique en général)

Budget
disponible
en 2024

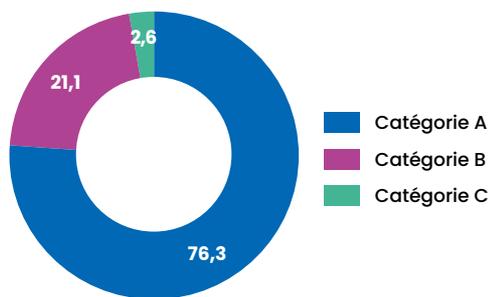
9,8
M€



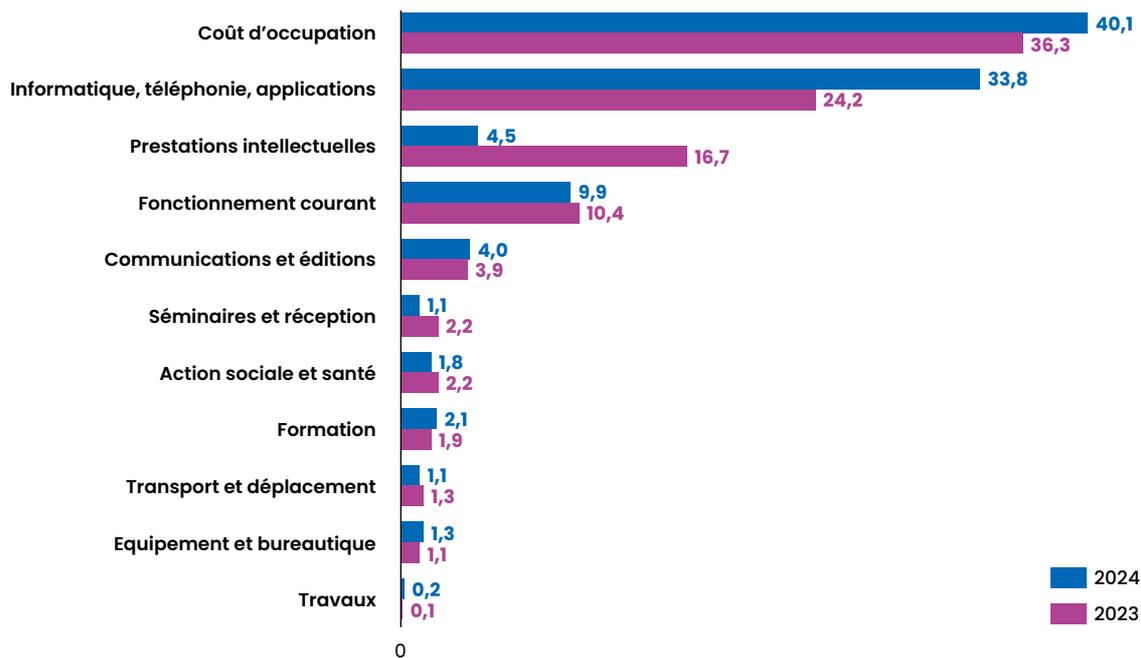
Répartition des agents de la Haute Autorité par type de statut (en %)



Répartition des agents de la Haute Autorité par catégorie de la fonction publique (en %)



Répartition des dépenses de fonctionnement (en crédits de paiement), 2023-2024 (en %)



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

1 – L'accompagnement des responsables
publics et des représentants d'intérêts
page 31

2 – Le conseil déontologique
page 34

3 – La sensibilisation des agents
et des responsables publics à la déontologie
page 38

4 – La promotion du modèle
français d'intégrité publique
page 42

1. L'accompagnement des responsables publics et des représentants d'intérêts

Les nombreux événements politiques et électoraux survenus en 2024 ont nécessité un accompagnement particulièrement soutenu des responsables publics et des représentants d'intérêts par la Haute Autorité.

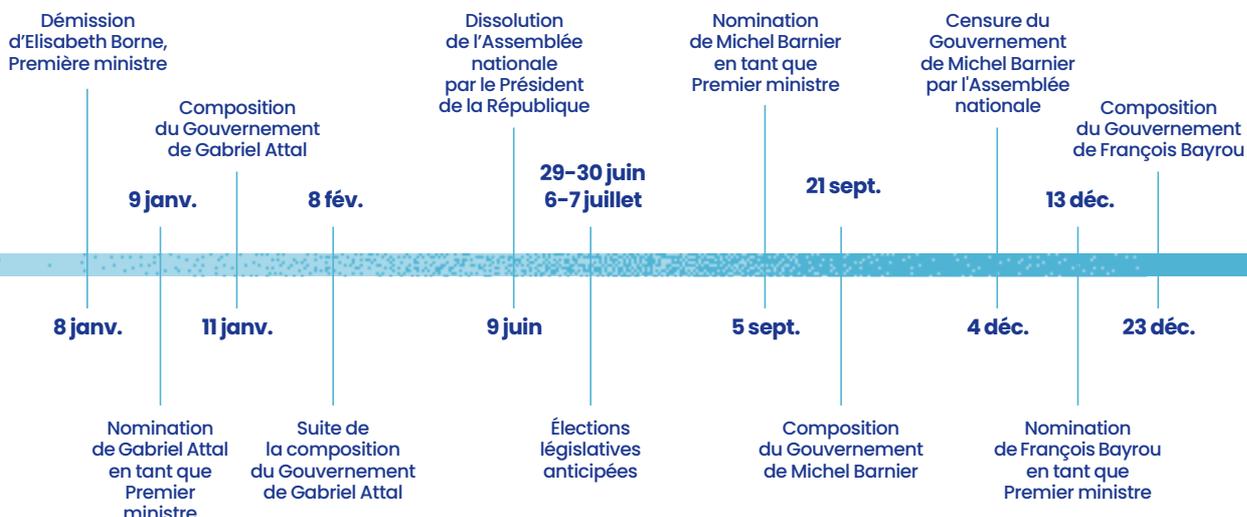
Un contexte politique et électoral inédit, qui a exigé des efforts soutenus d'accompagnement des responsables publics

La nomination d'un nouveau Gouvernement en janvier et février 2024, l'élection de 81 représentants français au Parlement européen au mois de juin, immédiatement suivie d'une dissolution de l'Assemblée nationale et d'élections législatives anticipées aux mois de juin et de juillet, puis de la démission et formation de deux gouvernements successifs en septembre et décembre 2024, ont conduit à un renouvellement très important des responsables publics assujettis à des obligations auprès de la Haute Autorité.

La Haute Autorité a ainsi reçu plusieurs vagues de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de la part des responsables publics nouvellement élus ou nommés, au début de leur mandat ou à leur entrée en fonction, puis à la fin de ceux-ci. Cette situation a également entraîné de nombreux mouvements au sein des cabinets ministériels, ce qui a eu pour conséquence de fortement mobiliser la Haute Autorité au titre de sa compétence de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé.

Afin d'informer et d'assurer l'accompagnement des responsables concernés, la Haute Autorité a mené des actions de communication nombreuses et ciblées auprès de chacun des publics concernés.

Les principales actualités politiques et électorales en 2024



environ

3 000

appels et

2 600



courriels traités dans le cadre de l'assistance aux responsables publics à la déclaration

Outre l'édition et la mise en ligne de brochures à destination des parlementaires³, des représentants français au Parlement européen⁴ et des conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République⁵ récapitulant leurs obligations déclaratives et déontologiques, la Haute Autorité a organisé au mois de mai un webinar à destination des représentants français au Parlement européen « sortants », et, au mois de juillet, un autre webinar à destination des députés nouvellement élus, afin de leur fournir les renseignements utiles au dépôt de leurs déclarations. De plus, les services de la Haute Autorité ont tenu, en juillet, une réunion d'information à l'attention des bureaux des cabinets des différents ministères avec qui les échanges sont nombreux.

Dans un contexte de forte demande, la Haute Autorité a également maintenu l'accompagnement personnalisé des responsables publics par téléphone et par courriel⁶.

Par ailleurs, la Haute Autorité a été amenée à mettre en œuvre un accompagnement spécifique pour les élus des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui sont soumis à des obligations déclaratives en application de seuils fixés par la loi qu'ils n'identifient pas toujours. En effet, les élus des EPCI sont assujettis à ces obligations selon la taille de la population (plus de 20 000 habitants) ou selon les recettes de fonctionnement de l'établissement (plus de 5 millions d'euros).

La mise à jour du guide des déclarations

Le guide des déclarations édité par la Haute Autorité constitue la principale ressource documentaire pour les responsables publics s'interrogeant sur les déclarations qui leur incombent. Actualisée fin 2024, la nouvelle édition du guide des déclarations a été publiée en janvier 2025.

Le guide explicite les informations attendues dans chaque rubrique des déclarations et répond aux difficultés les plus fréquemment rencontrées par les déclarants.

Outre des clarifications sur l'ensemble du document, deux sections y ont été ajoutées : la première porte sur les instruments financiers et leurs modalités de gestion ; la seconde sur l'identification et la prévention des risques de conflit d'intérêts.

Alors même que la très grande majorité des EPCI de plus de 20 000 habitants dispose de recettes de fonctionnement supérieures à 5 millions d'euros, se pose la question de la pertinence de ces deux critères, difficilement lisibles pour les élus concernés.

Enfin, la Haute Autorité a poursuivi en 2024 la modernisation de ses téléservices de déclaration, « ADEL » et « AGORA ». Elle a engagé une refonte technique en concevant un socle commun à ces applications déclaratives, ainsi qu'à d'éventuelles futures applications, afin de mieux maîtriser les coûts à l'avenir. Les déclarants disposeront quant à eux de téléservices dotés d'une ergonomie adaptée aux différents terminaux qu'ils utilisent, d'une certification de l'accessibilité numérique des téléservices et d'un niveau de sécurité encore accru.

3. Brochure à destination des parlementaires (édition 2024) : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/07/Brochure-parlementaires-edition-2024.pdf>

4. Brochure à destination des députés européens (édition 2024) : https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/vdefPLAQ_deputes-europeens_2024_290524.pdf

5. Brochure à destination des membres de cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République (édition 2024) : https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/07/Brochure-cabinets-ministeriels_2024_080824.pdf

6. Les responsables publics peuvent contacter 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

Un accompagnement des représentants d'intérêts qui a notamment porté sur la mise en œuvre de l'extension du dispositif à la sphère publique locale

La Haute Autorité déploie de nombreux outils à destination des représentants d'intérêts afin de les accompagner dans l'appréciation de leur situation au regard du cadre juridique applicable et, le cas échéant, dans la détermination des informations qu'ils sont tenus de déclarer.

Les efforts de la Haute Autorité se sont poursuivis en 2024, première année complète d'application des nouvelles lignes directrices⁷ entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2023, pour permettre aux acteurs concernés d'appréhender le nouveau cadre légal et réglementaire. Ces lignes directrices tiennent notamment compte de l'extension au 1^{er} juillet 2022 de l'encadrement de la représentation d'intérêts aux actions menées auprès des responsables publics locaux⁸.

Pour répondre aux difficultés de mise en œuvre persistantes dont les représentants d'intérêts font état, notamment à l'échelon local, la Haute Autorité a renforcé ses actions de sensibilisation et d'accompagnement.

Elle a ainsi participé en septembre au Forum des collectivités engagées, réseau animé par l'association *Transparency International France*, pour présenter ses lignes directrices et les enjeux de l'extension du dispositif aux actions entreprises auprès des collectivités. Elle est également intervenue à plusieurs reprises auprès de fédérations professionnelles et d'acteurs du secteur de la représentation d'intérêts. En outre, la Haute Autorité a tenu son webinaire annuel au mois de février afin de rappeler aux représentants d'intérêts le champ et le contenu de leurs obligations déclaratives, à l'approche de la clôture de leur exercice déclaratif.



Plus de **1500** appels et environ **1000** courriels

traités dans le cadre de l'assistance aux représentants d'intérêts à l'inscription ou la déclaration sur le répertoire

L'assistance téléphonique et par courriel aux représentants d'intérêts a été tout particulièrement sollicitée en début d'année : ainsi, un tiers des appels reçus de représentants d'intérêts en 2024 l'ont été au cours du seul mois de mars. Cette assistance offre une expertise juridique et un accompagnement quotidien dans les démarches déclaratives. Elle contribue directement à améliorer la qualité et la lisibilité des informations publiées sur le répertoire des représentants d'intérêts.



Les représentants d'intérêts doivent déclarer leurs activités et les moyens qu'ils y ont alloués **dans un délai de 3 mois** après la clôture de leur exercice comptable. Pour la plupart des entités concernées, la clôture se fait le 31 décembre. Le délai court donc pour elles jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

7. Lignes directrices du répertoire des représentants d'intérêts : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/10/Lignes-directrices-nouvelle-version-2024-10.pdf>

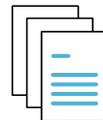
8. Cette liste a été étendue à certaines fonctions exécutives locales et à de nouveaux agents publics, comme les présidents de conseil régional ou départemental, les maires des communes de plus de 100 000 habitants, certains de leurs adjoints et collaborateurs, les chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale, les directeurs d'hôpitaux ou encore les agents des services déconcentrés de l'État.

2. Le conseil déontologique

Les nombreux événements politiques et électoraux survenus en 2024 ont nécessité un accompagnement particulièrement soutenu des responsables publics et des représentants d'intérêts par la Haute Autorité.

La Haute Autorité est l'interlocutrice privilégiée des acteurs publics en matière de déontologie et de probité. Par ses actions de conseil, elle contribue à sécuriser les responsables publics et leur administration, en les alertant sur les éventuels risques encourus.

264
avis rendus
depuis 2014



Un conseil individualisé et confidentiel qui sécurise l'action des 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 obligations déclaratives auprès d'elle, peuvent rencontrer dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions⁹. Ces avis confidentiels font connaître

aux responsables publics l'analyse de la Haute Autorité en matière de déontologie et les aide à sécuriser leur action.

La Haute Autorité a rendu douze avis déontologiques en 2024, contre 27 en 2023. Cette baisse peut s'expliquer par la mise en place progressive des référents déontologues des élus locaux depuis le mois de juin 2023¹⁰. Leur meilleure identification et leur montée en compétence les amènent à être davantage sollicités, dans une logique de proximité. Les très nombreux

Les saisines pour conseil déontologique peuvent notamment être adressées à la Haute Autorité :

- à titre individuel, quand la demande concerne la situation personnelle du responsable public auteur de la saisine ; c'est le cas lorsque l'intéressé envisage une mobilité vers le secteur privé, un cumul d'activités, ou s'interroge sur un risque de conflit d'intérêts lié à son entourage ;
- à titre institutionnel, par exemple, pour demander un avis sur un dispositif déontologique – charte ou code de déontologie par exemple – ou sur la gestion de certains types de conflits d'intérêts à l'échelle d'une collectivité ;
- au sujet d'un tiers, par exemple, lorsqu'un responsable public s'interroge sur les aspects déontologiques d'une nomination à laquelle il doit procéder ou lorsque le président d'un exécutif local s'interroge sur le cumul, par l'un de ses vice-présidents, de son mandat avec une activité privée.

9. Les modalités de saisine sont consultables sur le site Internet de la Haute Autorité : https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/patrimoine-interets-instruments-financiers/le-conseil-deontologique/#post_8400.

10. La loi du 21 février 2022 dite loi « 3DS » a prévu la possibilité pour les élus locaux de consulter un référent déontologue, dans le cadre de la charte de l'élu local détaillée à l'article L.1111-1-1 du code général des collectivités territoriales. Les modalités de désignation et de saisine du référent déontologue ont été précisées par le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local.

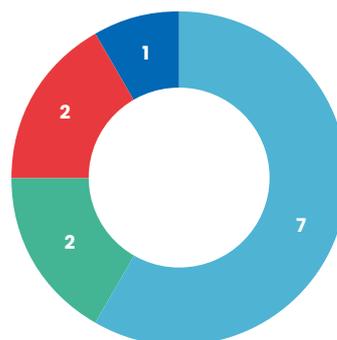
Qualité des auteurs des demandes d'avis sur le fondement de l'article 20

échanges qu'entretient quotidiennement la Haute Autorité avec les administrations peuvent également expliquer que certaines interrogations ne lui soient plus adressées via ce canal formel.

Parmi les saisines reçues, la part importante des demandes d'avis déontologiques émanant de membres d'un exécutif local (sept des douze avis rendus), déjà soulignée en 2023, s'est confirmée. Cela s'explique notamment par la complexité de l'environnement politique et administratif local et par la meilleure mise en œuvre, par les dirigeants et membres des collectivités territoriales et de leurs groupements, des démarches de prévention des conflits d'intérêts.

Les demandes d'avis fondées sur l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 ont essentiellement porté sur le cumul des fonctions d'un agent ou d'un responsable public avec une activité privée, l'existence de conflit d'intérêts résultant du cumul de plusieurs mandats par l'intéressé ou par un tiers, et l'évaluation d'une charte de déontologie.

Enfin, la Haute Autorité a de nouveau répondu aux demandes de collectivités souhaitant préciser les modalités d'application des dispositions de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales¹¹, ainsi que l'organisation des dépôts qui doit en découler.

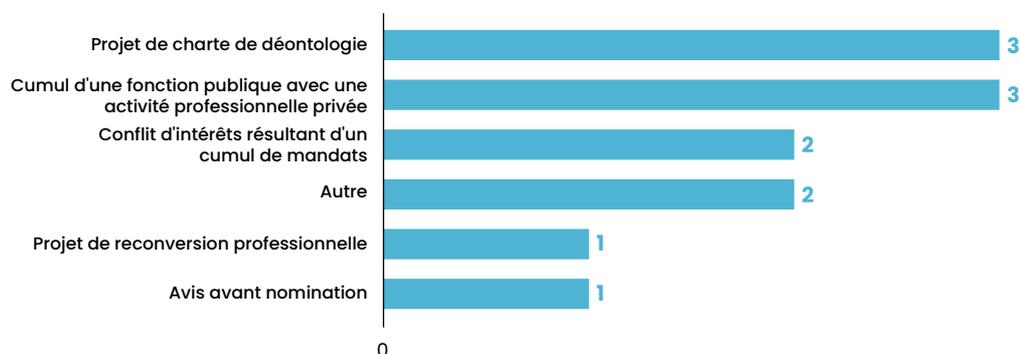


- Membre d'un exécutif local
- Titulaire d'un emploi à la décision du Gouvernement
- Dirigeant d'une entreprise publique
- Collaborateur du Président de la République ou membre d'un cabinet ministériel

Outre ces saisines, faites au titre du 3^o du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité a reçu en 2024 des demandes de conseil sur des fondements moins fréquents.

Elle a notamment été saisie pour la première fois sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 131-15-1 du code du sport, en vertu duquel les comités d'éthique créés par les fédérations sportives délégataires, désormais compétents pour recueillir les déclarations d'intérêts de certains dirigeants nationaux et

Objet des saisines faites sur le fondement de l'article 20



¹¹. Cet article, issu de la loi dite « 3DS », prévoit un régime général de prévention des conflits d'intérêts public-public auxquels s'exposent les élus notamment lorsqu'ils siègent au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité.

régionaux des fédérations et ligues, peuvent saisir la Haute Autorité de toute difficulté rencontrée dans le cadre de l'examen de ces déclarations.

La Haute Autorité a aussi répondu à une demande de recommandation formulée sur le fondement de l'article L. 124-21 du code général de la fonction publique. Ces dispositions permettent à une administration de bénéficier de l'expertise déontologique de la Haute Autorité dans la gestion de diverses situations individuelles.

Par ailleurs, la Haute Autorité rappelle aux administrations qu'elle est compétente pour les conseiller, en matière de prévention des conflits d'intérêts, à l'égard des personnes assujetties auprès d'elles à une obligation

de déclaration d'intérêts. L'article L. 122-4 du code général de la fonction publique prévoit en effet que lorsque l'autorité hiérarchique destinataire d'une déclaration d'intérêts rencontre des difficultés pour apprécier si l'agent se trouve ou non en situation de conflit d'intérêts, elle peut saisir la Haute Autorité. Celle-ci est tenue de se prononcer 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.

Un dialogue riche avec les administrations et les référents déontologues

La Haute Autorité échange au quotidien avec les administrations et les référents déontologues des agents publics et des élus locaux.

En raison de l'important renouvellement des effectifs des cabinets ministériels consécutif à la démission et à la formation de trois gouvernements en 2024, les échanges ont été particulièrement nombreux avec les bureaux des cabinets, interlocuteurs clés du dispositif de saisine. Portant en grande partie sur des projets de mobilité vers le secteur privé, ces échanges ont fluidifié l'instruction des dossiers reçus par la Haute Autorité et accru l'efficacité et la rapidité du traitement¹².

L'institution entretient aussi un dialogue constant avec les référents déontologues. Depuis la loi de transformation de la fonction publique de 2019, ces derniers sont les pivots du dispositif de contrôle déontologique de la majorité des agents publics et des relais essentiels de la diffusion d'une culture de l'intégrité au sein des administrations. La Haute Autorité assure auprès d'eux une mission d'information et de conseil qui s'est intensifiée en 2024.

Des actions ont également été menées auprès des référents déontologues des élus locaux. Institutionnalisés en 2023, ils sont progressivement intégrés au réseau national animé par la Haute Autorité. Afin de répondre au besoin

HORIZON 2025

Afin de consolider le réseau des référents déontologues, la Haute Autorité mène un travail au long cours pour les identifier et les informer.

Depuis plusieurs années, la Haute Autorité constate la faible participation des référents déontologues issus de la fonction publique hospitalière aux actions de son réseau. Afin d'en identifier les raisons et le cas échéant, d'y remédier, elle a engagé en 2024 un recensement des référents déontologues des établissements publics de santé. Il résulte que peu d'établissements, sept ans après le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017, disposent d'un référent déontologue.

Un travail de synthèse des obligations déontologiques des différentes catégories de personnel travaillant au sein des établissements publics de santé a également été mené. Il aidera à conduire des actions de sensibilisation des agents et des autorités compétentes au respect de ces obligations, notamment en matière de mobilités public-privé.

¹². Le délai maximal de traitement pour les contrôles préalables à la nomination est de 15 jours, et de deux mois pour les cumuls d'activités pour création ou reprise d'entreprise et pour les mobilités vers le secteur privé. Le délai de traitement moyen des projets de mobilité vers le secteur privé était de 42,1 jours en 2024, contre 43,6 jours en 2023.

de formation et d'échanges entre pairs de ces nouveaux référents, la Haute Autorité a organisé le 21 mars 2024 un webinaire dédié, auquel près de 80 référents d'élus locaux ont participé. Le programme de la Rencontre

annuelle des référents déontologues, organisée le 28 juin 2024, a également tenu compte de cet élargissement du réseau et de la diversification des problématiques déontologiques abordées.

La 5^{ème} Rencontre annuelle des référents déontologues

Le 28 juin 2024, la Haute Autorité a réuni au Palais du Luxembourg, à Paris, plus de 150 référents déontologues issus de toute la sphère publique – collectivités, centres de gestion, hôpitaux, organismes de sécurité sociale, administrations centrales ou déconcentrées... – pour une journée d'échanges sur le thème : « *Le référent déontologue, relais de l'intégrité : un objectif commun, des réalités diverses* ».

Après l'ouverture de la journée par le président du Sénat, Gérard Larcher, et par le président de la Haute Autorité, Didier Migaud, Madame Julie Lassalle, maîtresse de conférences en droit public à l'université de La Réunion et référente déontologue pour le centre de gestion de La Réunion, a animé une table ronde associant des référents déontologues d'horizons divers : Madame Anne Guérin, conseillère d'État honoraire et présidente du collège de déontologie des élus du département de la Gironde, Monsieur Pascal Lemoine, avocat général honoraire à la Cour de cassation et vice-président du collège de déontologie de l'AP-HP, et Monsieur Alain Ménéménis, conseiller d'État honoraire et président du collège de déontologie du ministère de la culture. Cette première session et la discussion qui l'a suivie ont permis d'évoquer l'accompagnement des services en matière de déontologie, les spécificités de la déontologie en milieu hospitalier, ou encore les relations avec les élus locaux.

Les participants ont ensuite assisté à l'un des cinq ateliers proposés, animés par des binômes constitués d'un agent de la Haute Autorité et d'un intervenant extérieur. Ces ateliers ont suscité de riches discussions, portant par exemple sur la mise en place d'un dispositif de déclaration d'intérêts pour les élus et agents publics non assujettis par la loi, sur la nature des activités couvertes par la notion d'activité accessoire ou encore sur la répartition des rôles entre référent déontologue et autorité hiérarchique.



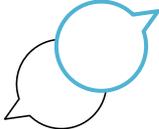
3. La sensibilisation des agents et responsables publics à la déontologie

Pour que les responsables publics, les élus et les représentants d'intérêts comprennent leurs obligations et qu'ils suivent les bonnes pratiques en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts, la Haute Autorité conduit tout au long de l'année des opérations de sensibilisation et de formation. Elle intervient également auprès de publics étudiants ou scolaires pour faire connaître ses missions et familiariser plus largement les citoyens avec l'exigence de probité dans la vie publique.

Un renforcement très net des actions de sensibilisation et de formation

En 2024, la Haute Autorité a accru ses interventions extérieures, qui ont atteint le nombre de 57, soit une forte augmentation par rapport à 2023 (35 interventions). Mieux identifiée, la Haute Autorité est plus fréquemment sollicitée par les administrations et les collectivités. Elle a également poursuivi ses efforts de pédagogie en direction des représentants d'intérêts et de sensibilisation auprès de publics qui ne relèvent pas directement de ses attributions.

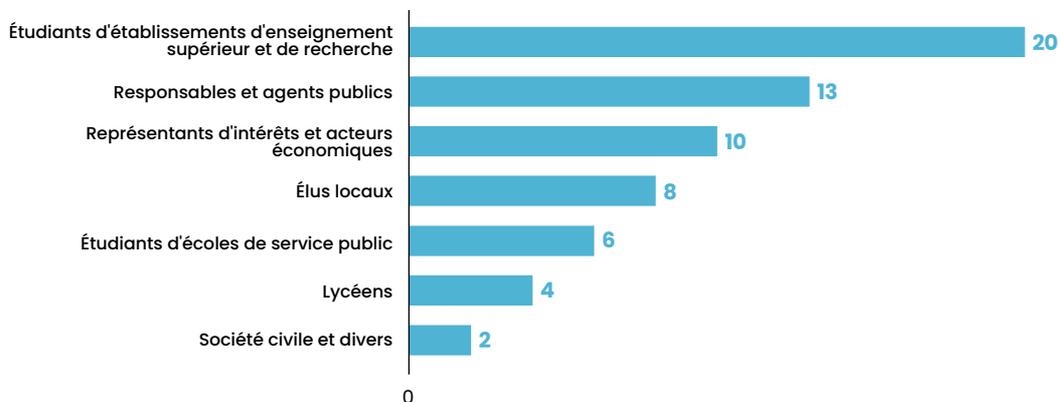
La Haute Autorité est aussi intervenue à plusieurs reprises auprès d'étudiants d'universités ou d'écoles de service public, ainsi que dans des lycées. Ces interventions lui donnent l'opportunité

57 

interventions
extérieures en 2024
dont **20 interventions**
du président

de présenter ses missions et de sensibiliser les étudiants aux enjeux de la lutte contre les atteintes à la probité dès leur formation initiale. La Haute Autorité intervient également auprès de professionnels des secteurs public et privé, dans le cadre de formations continues organisées par exemple par l'Institut des hautes études en défense nationale (IHEDN) ou l'Institut national du service public (INSP).

Répartition des interventions de la Haute autorité par types de publics



Certaines des interventions réalisées par la Haute Autorité s'adressent à des publics divers ; c'est le cas, par exemple, des formations dispensées à l'Institut des hautes études en défense nationale (IHEDN), auprès de hauts fonctionnaires et de cadres du secteur privé, dans le cadre de cycles de formation sur la maîtrise des risques à l'international et sur l'intelligence économique et stratégique, avec un focus sur l'influence étrangère.

La Haute Autorité hors les murs

Depuis 2022, la Haute Autorité a renforcé ses déplacements dans les territoires en allant à la rencontre de ses différents publics et parties prenantes – élus, responsables publics, autorités préfectorales, services déconcentrés, référents déontologiques dans le cadre de l'opération « La Haute Autorité hors les murs ».

En 2024, Didier Migaud, s'est rendu à Rennes (Ille-et-Vilaine), Beauvais (Oise), Caen (Calvados) et Nîmes (Gard).

Les déplacements de la Haute Autorité dans les collectivités

La Haute Autorité veille à se rendre régulièrement dans les territoires à la rencontre des élus, responsables publics et référents déontologiques, afin de répondre aux enjeux propres à l'échelon local en matière de déontologie. Outre les rencontres dont elle est à l'initiative dans le cadre de sa démarche « La Haute Autorité hors les murs », la Haute Autorité répond aux demandes d'accompagnement des collectivités.

C'est cette logique qui a prévalu pour la participation de la Haute Autorité, les 21 et 22 mai 2024, au séminaire « Déontologie et prévention des conflits d'intérêts » à la demande de l'Assemblée de la Polynésie française à Papeete, aux côtés notamment du haut-commissariat de la République en Polynésie française. La Haute Autorité a pu sensibiliser les élus à l'importance de leurs obligations déclaratives et les accompagner dans la prévention des conflits d'intérêts et la mise en œuvre d'outils déontologiques. Les travaux conduits pendant ce séminaire ont alimenté les réflexions de l'Assemblée de la Polynésie française en vue de l'élaboration d'un code de déontologie.



Enfin, la Haute Autorité est également intervenue à Marseille auprès des élus du conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi que de maires de la région, lors d'une session de formation dédiée à l'appréhension et à la prévention des risques liés aux conflits d'intérêts public-public. Cette formation concrétisait un engagement pris par le président de la Haute Autorité, Didier Migaud, lors de la 5^e convention des maires de la région, en novembre 2023.



La Haute Autorité au séminaire des élus de Polynésie française en mai 2024

Enfin, dans le droit fil des initiatives prises en 2023 lors de l'entrée en vigueur de la loi « 3DS », la Haute Autorité a tenu des rencontres régulières avec les élus locaux afin d'expliquer sa doctrine et de diffuser des bonnes pratiques pour la détection et la prévention des conflits d'intérêts. Dans ce cadre, elle a organisé quatre déplacements « Hors les murs », est allée à la rencontre des élus de la région Provence Alpes-Côte d'Azur et, pour la première fois, outre-mer, en Polynésie française.

La production et la diffusion d'outils et d'éléments de doctrine

La diffusion de la doctrine du collège de la Haute Autorité vise à assurer la transparence de son activité et à favoriser la cohérence de l'action administrative en matière de déontologie. Elle passe en particulier par la publication d'avis et de résumés sur son site Internet.

La Haute Autorité a décidé en 2023 de rendre public un plus grand nombre d'avis. Désormais, elle publie de façon systématique les avis concernant les projets de mobilité des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République sauf si cette publication est susceptible de porter atteinte à la vie privée de l'intéressé. Pour ceux relatifs à d'autres responsables et agents publics qui relèvent de sa compétence obligatoire, selon le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions exercées, la publication est décidée au cas par cas en fonction de l'intérêt doctrinal de la décision et de la réalisation, ou non, du projet de mobilité. En 2024, 165 avis ont été publiés *in extenso* sur le site Internet de la Haute Autorité¹³.

Si cette démarche de publication rend plus lisible l'action de la Haute Autorité auprès des citoyens, des administrations et des référents déontologues, les modalités d'exploitation des informations disponibles en ligne sont encore perfectibles. La construction d'une base de

données plus facilement utilisable, envisagée par la Haute Autorité, se heurte aux moyens très limités que l'institution peut allouer à la modernisation de son site Internet.

La Haute Autorité rappelle néanmoins que la publication de l'intégralité des avis ne se justifie pas. En particulier, les avis de compatibilité avec réserves, très nombreux, apportent rarement de nouveaux éléments doctrinaux et leur publication exhaustive ne permettrait pas de discerner ceux dont l'intérêt mérite au contraire d'être porté à la connaissance du public.

La publication d'une sélection d'avis ayant un réel intérêt doctrinal, le cas échéant sous la forme de résumés, apparaît en revanche plus propice à faire connaître la doctrine de la Haute Autorité¹⁴.

La Haute Autorité diffuse aussi une veille juridique bimestrielle sur la transparence, l'intégrité publique et la représentation d'intérêts¹⁵, ainsi qu'une lettre internationale mensuelle¹⁶, disponible en français et en anglais, résumant l'actualité internationale en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption.

Par ailleurs, la Haute Autorité a renforcé en 2024 sa présence sur les réseaux sociaux afin de faire connaître sa doctrine et, plus largement, ses missions.

L'ensemble de ces évolutions s'inscrit dans la volonté de fournir aux citoyens, aux administrations et aux responsables publics concernés par les activités de la Haute Autorité une information accessible, pédagogique et relayée par divers canaux, afin qu'au-delà de la simple transparence des données, ils appréhendent mieux les actions menées en faveur de la déontologie et de la probité.

Enfin, la production et la diffusion d'éléments de doctrine se nourrissent des liens entretenus par la Haute Autorité avec le milieu académique.

13. Les délibérations et avis de la Haute Autorité sont accessibles ici :

<https://www.hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/?type=reconversion-professionnelle#rechercher>.

14. Cf. annexe 8 : « Résumés d'avis rendus en 2024 sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé présentant un intérêt doctrinal », p. 130

15. La veille est disponible sur le site de la Haute Autorité : <https://www.hatvp.fr/actualites-et-publications/?anchor=nos-publications&type=veille#nos-publications>. Pour recevoir la veille juridique, écrire à : veillejuridique@hatvp.fr

16. La lettre internationale est disponible sur le site de la Haute Autorité : <https://www.hatvp.fr/actualites-et-publications/?anchor=nos-publications&type=lettre-internationale#nos-publications>. Pour recevoir la lettre internationale, écrire à : international@hatvp.fr

492

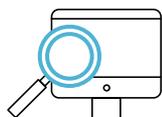
avis et délibérations consultables sur le site Internet de la Haute Autorité (au 31/12/2024)

165

avis rendus publics en 2024

24 900

consultations de délibérations sur le site Internet de la Haute Autorité



Les pics de fréquentation du site Internet de la Haute Autorité en 2024 :

- **le 11 janvier**, après la nomination des ministres du Gouvernement Attal
- **le 21 septembre**, après la nomination des ministres du Gouvernement Barnier

Les données disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité en 2024

4,3 millions de pages vues sur le site Internet de la Haute Autorité

10 999

déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts consultables (au 31/12/2024)

2,7 millions de consultations de déclarations de situation patrimoniale ou d'intérêts

3 215

représentants d'intérêts inscrits au répertoire (au 31/12/2024)



- Près de **89 000 activités** de représentation d'intérêts déclarées (au 31/12/2024)
- **250 000 vues** sur le répertoire des représentants d'intérêts et **153 000 fiches d'activités** consultées

HORIZON 2025

Tous les deux ans, la Haute Autorité organise un Prix de recherche destiné à promouvoir la production de connaissances et d'idées en lien avec l'exercice de ses missions et, plus globalement, avec la diffusion d'une culture de l'intégrité.

La cinquième édition de cet événement se tiendra en 2025.

En 2023, le prix « Recherche » a été décerné à Monsieur Antoine Oumedjkane pour sa thèse de droit public intitulée *Compliance et droit administratif*. Un prix spécial « Les 10 ans de la Haute Autorité » a en outre été remis à Messieurs 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 dans la *Revue française d'administration publique* (RFAP) en 2023.

4. La promotion du modèle français d'intégrité publique

La diffusion de la culture de l'intégrité à l'international est un engagement important de la Haute Autorité ; elle a notamment poursuivi en 2024 ses actions au sein des instances et réseaux européens pour promouvoir l'élaboration de mécanismes de prévention de la corruption plus efficaces.

L'action de la Haute Autorité auprès de l'Union européenne et de ses partenaires des autres États membres

L'actualité européenne en matière de lutte contre les atteintes à la probité, particulièrement riche en 2024, a continué de mobiliser la Haute Autorité. Elle est associée aux discussions et à la préparation de la position française sur les textes européens dans les matières qui la concernent et est régulièrement sollicitée par les institutions européennes, par exemple concernant la création de l'organe éthique européen.

L'Union européenne s'est dotée, le 15 mai 2024, d'un organe éthique interinstitutionnel visant à élaborer des normes éthiques minimales communes. Cet organe, qui avait été présenté en mai 2023 par la vice-présidente de la Commission européenne et commissaire aux valeurs et à la transparence, Madame Věra Jourová, vise à concrétiser l'engagement pris par la présidente de la Commission européenne, Madame Ursula von der Leyen, à la suite du scandale du « *Qatargate* », survenu en 2022.

En mai 2023, la Commission européenne a publié un « paquet législatif anticorruption » composé d'une proposition de directive¹⁷ 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 ; et l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de corruption.

Le Parlement européen a adopté, le 27 février 2024, un rapport portant décision d'engager des négociations interinstitutionnelles sur cette proposition de directive. Le Conseil de l'Union européenne a, quant à lui, arrêté sa position sur le projet le 14 juin 2024. Il doit à présent négocier avec le Parlement européen pour s'accorder sur une version finale du texte.

La Haute Autorité a notamment travaillé en 2024, avec ses pairs du Réseau européen d'éthique publique, à formuler des positions communes concernant la proposition de directive sur la lutte contre la corruption et établir un standard minimum commun sur les obligations de déclaration de patrimoine et d'intérêts des responsables publics (*cf. encadré*).

Elle a également participé en juin 2024 au premier atelier thématique sur les déclarations de patrimoine du Réseau de l'Union européenne contre la corruption, à Bruxelles. Ce réseau, créé en mai 2024 par la Commission européenne en marge des discussions relatives au « paquet anticorruption », réunit des services répressifs, des autorités publiques, des praticiens et représentants de la société civile, afin de jouer un rôle de catalyseur pour la prévention de la corruption dans l'ensemble de l'Union européenne.

Enfin, Didier Migaud, président de la Haute Autorité, a été invité par la présidence belge du Conseil de l'Union européenne à présenter le dispositif français de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé aux ministres de la fonction publique des États membres de l'Union européenne, à Gand, le 26 février 2024. Dans une *Déclaration de Gand*, les ministres ont reconnu l'importance de l'encadrement des mobilités entre les secteurs public et privé pour la prévention des conflits d'intérêts¹⁸.

¹⁷. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption du 3 mai 2023 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234>.



Patrick Matet, membre du collège et président par intérim de la Haute Autorité, transmet la présidence du Réseau à Monsieur Giuseppe Busia, président de l'ANAC pour le prochain mandat de deux ans.

Le bilan des deux années de présidence du Réseau européen d'éthique publique (ENPE) par la Haute Autorité

Destiné à promouvoir l'intégrité publique et la transparence, le Réseau européen d'éthique publique (ENPE), créé en juin 2022 à l'initiative de la Haute Autorité, regroupe 15 autorités d'États membres de l'Union européenne qui échangent régulièrement sur les sujets d'éthique publique. La Haute Autorité en a assuré la présidence jusqu'à la fin de l'année 2024.

En 2024, le Réseau s'est notamment réuni à Paris en marge du Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption de l'OCDE, et à Rome pour sa réunion plénière les 10 et 11 octobre. Ces réunions ont été l'occasion pour les membres d'échanger sur les contours institutionnels de l'organe éthique européen et sur le volet préventif de la directive anticorruption présentée par la Commission européenne en 2023. Le 10 octobre, les membres du Réseau ont adopté la Déclaration de Rome¹⁹ qui soutient les mesures préventives de la proposition de directive. La Déclaration appelle ainsi à définir des normes communes au sein de l'Union européenne pour améliorer la coopération transfrontalière, échanger sur les bonnes pratiques et renforcer les autorités nationales spécialisées dans la prévention et la répression de la corruption pour garantir leur indépendance et leur capacité d'action.

Dans l'esprit de son étude comparative des obligations déclaratives des responsables publics, présentée lors de la réunion plénière du Réseau à Ljubljana, en octobre 2023²⁰, et transmise en 2024 aux institutions européennes, le Réseau a réalisé une seconde étude comparative des définitions, moyens de détection, mesures de prévention et types de sanctions appliqués aux conflits d'intérêts dans les États de ses membres. Synthétisée sous la forme d'un tableau facilitant le partage de bonnes pratiques²¹, cette étude a été présentée lors de la réunion plénière du Réseau, à Rome. Les publications et actualités du Réseau sont désormais relayées sur la page LinkedIn du réseau, alimentée par la Haute Autorité²².

Trois nouvelles entités ont rejoint le Réseau en 2024 : l'Autorité indépendante contre la corruption (IAAC) de Chypre, l'Autorité pour l'intégrité de Hongrie et le Bureau des conflits d'intérêts d'Espagne. À la suite du rattachement de l'institution slovaque chargée de la promotion de l'éthique publique au Bureau du gouvernement central, la Slovaquie s'est retirée du réseau en juillet 2024.

À l'issue de la réunion plénière des 10 et 11 octobre 2024, la Haute Autorité a transmis la présidence du Réseau à l'Autorité nationale anticorruption d'Italie (ANAC), pour les deux prochaines années. Elle conserve le secrétariat du Réseau.

18. Réseau européen des administrations publiques (EUPAN), *The Ghent Declaration* (en anglais uniquement) : <https://bosa.belgium.be/fr/events/eupan-ministerial-meeting>

19. La déclaration de Rome du Réseau européen d'éthique publique : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/10/Rome-Declaration.pdf>

20. Le tableau comparatif des obligations déclaratives des responsables publics dans les états des membres du Réseau européen d'éthique publique : https://www.hatvp.fr/english_news/comparative-table-of-public-officials-reporting-enpe/.

21. Le tableau comparatif sur les conflits d'intérêts du Réseau européen d'éthique publique <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/11/Comparative-table-on-conflicts-of-interest-in-ENPE-member-States.pdf>

22. La page LinkedIn du Réseau européen d'éthique publique : <https://www.linkedin.com/company/r%C3%A9seau-europ%C3%A9en-d-%C3%A9thique-publique/posts/?feedView=all>

Les relations bilatérales et multilatérales

La Haute Autorité est régulièrement en lien avec ses homologues étrangers afin d'échanger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des atteintes à la probité et en vue de promouvoir son expertise.

En 2024, elle a reçu 13 délégations étrangères²³, dont trois (Togo, Bolivie et Mozambique) à la demande du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans le cadre du programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA). Elle a renforcé sa coopération avec des partenaires privilégiés en accueillant la Haute Autorité pour la bonne gouvernance de Côte d'Ivoire (HABG) pour une visite d'étude d'une journée destinée à présenter l'ensemble des missions, activités et dispositifs de contrôle de la Haute Autorité.

La Haute Autorité est par ailleurs engagée dans l'accompagnement des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne sur le volet de la prévention et de la lutte contre la corruption.



13
délégations étrangères
reçues par
la Haute Autorité



8
missions à l'étranger

La Haute Autorité a effectué huit missions à l'étranger en 2024, en réponse à des demandes d'expertise technique de pays partenaires. Elle a notamment participé à une mission de l'OCDE d'évaluation de la gouvernance publique en Ouzbékistan. Constatant les lacunes de l'Ouzbékistan sur le volet de la prévention des conflits d'intérêts et des déclarations de situation

L'accompagnement de la Haute Autorité auprès des pays candidats à l'Union européenne : l'exemple de l'Ukraine

L'Ukraine a remis une demande d'adhésion à l'Union européenne le 28 février 2022, quelques jours après le début des attaques russes sur son territoire. Après les avis favorables de la Commission européenne puis du Conseil européen pour l'attribution à l'Ukraine du statut de candidat, les négociations d'adhésion ont été ouvertes par le Conseil européen le 14 décembre 2023. Dans cette optique, l'Ukraine poursuit son effort de réforme et de lutte contre la corruption.

Dans la continuité des échanges tenus en 2023²⁴, la Haute Autorité a reçu le 10 avril 2024 une délégation ukrainienne composée de plusieurs représentants d'institutions nationales du pays (ministère de l'économie, ministère des finances, fonds des propriétés de l'État, secrétariat du cabinet des ministres, projet EU-PRAVO Justice). Les échanges ont porté sur les missions de la Haute Autorité et plus particulièrement sur les contrôles visant les agents publics et les dirigeants d'entreprises publiques.

Au cours des deux dernières années, la Haute Autorité a pareillement entretenu des échanges réguliers avec la Moldavie, également pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne.

23. Les délégations reçues par la Haute Autorité en 2024 étaient de Slovaquie, de Corée du Sud, du Libéria, du Kazakhstan et de l'Ouzbékistan, d'Ukraine, d'Arménie, du Togo, de Bolivie, de Turquie, des Émirats arabes Unis, de Côte d'Ivoire, du Mozambique, et de la Commission européenne.

24. Le président de la Haute Autorité Didier Migaud avait rencontré en décembre 2023 Madame Polina Lysenko, directrice adjointe du Bureau national anticorruption d'Ukraine (NABU) dans le cadre du Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

patrimoniale et d'intérêts, l'OCDE a fait appel à l'expertise de la Haute Autorité pour aider le Gouvernement ouzbek à renforcer efficacement la lutte contre l'opacité de la vie publique et la corruption.

La Haute Autorité est aussi membre de groupes de travail au sein d'instances multilatérales et en particulier de l'OCDE. Elle a ainsi participé en mars 2024 au Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption (GACIF), centré cette année sur le 25^{ème} anniversaire de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et le lancement d'un nouveau

rapport de l'OCDE sur les *Perspectives de la lutte contre la corruption et de l'intégrité*.

Ces actions multilatérales l'amènent enfin à exercer régulièrement des fonctions d'assistance technique ainsi que des missions d'évaluation, comme les évaluations menées par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) des États parties à la Convention de Merida. À ce titre, la Haute Autorité a participé en tant qu'expert à l'évaluation des mesures préventives contre la corruption mises en place par le Mali, dans le cadre de la Convention précitée, en septembre 2024.

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

1 – La réception des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts
page 49

2 – Le contrôle des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts
page 52

3 – Le contrôle de la gestion sans droit
de regard des instruments financiers
page 64

4 – La publication des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts
page 65

QUI EST CONCERNÉ ?



18 000

publics et responsables publics concernés, élus et non élus



DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?

- **Deux mois à compter du début ou de la fin des fonctions**
- Mises à jour des déclarations au cours des fonctions en cas de modification substantielle du patrimoine ou des intérêts

DANS QUEL OBJECTIF ?

Rôle de tiers de confiance entre citoyens et décideurs publics quant au respect, par ces derniers, de leurs obligations déclaratives et déontologiques

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



QUELS SONT LES CONTRÔLES RÉALISÉS ?

- **Vérification du caractère exhaustif, exact et sincère** des informations renseignées
- **Détection des situations d'enrichissement illicite**
- **Prévention des conflits d'intérêts**



QUE FAIT LA HAUTE AUTORITÉ ?

- Contrôle du contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts en vertu de **moyens d'enquête étendus**
- **Publication des déclarations, dans les cas et conditions prévus par la loi**, notamment sur le site Internet de la Haute Autorité

1. La réception des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

En raison de la succession des événements politiques en 2024, le nombre de déclarations reçues par la Haute Autorité a été nettement plus élevé qu'attendu en début d'année.

Le bilan général des déclarations reçues

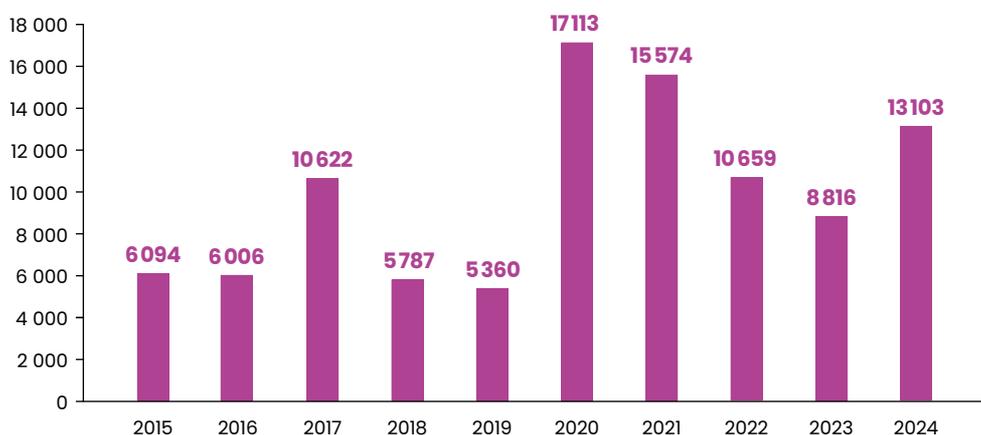
La Haute Autorité a reçu 13 103 déclarations de situation patrimoniale, et d'intérêts et d'activités²⁵ en 2024.

L'année 2024 est ainsi l'un des exercices déclaratifs les plus soutenus depuis la création de la Haute Autorité. De surcroît, l'imprévisibilité des événements politiques et électoraux de 2024 et la succession des vagues de déclaration qui en

ont résulté ont causé une surcharge d'activité difficilement anticipable et maîtrisable.

Ainsi, la fin de mandat des députés consécutive à la dissolution de l'Assemblée nationale et l'élection de nouveaux députés ont, à elles seules, conduit au dépôt de près de 1 300 déclarations. La formation de plusieurs gouvernements et la constitution des cabinets de leurs membres ont également provoqué un afflux important de déclarations.

Nombre de déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues chaque année depuis 2015



En 2020, les élections municipales et communautaires avaient conduit au dépôt d'un nombre important de déclarations. En 2021, les élections départementales et régionales, ainsi que l'entrée en vigueur de la réforme organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE)²⁶, avaient également suscité un afflux important de déclarations.

25. Les déclarations d'intérêts et d'activités sont déposées par les candidats à l'élection présidentielle, les députés et les sénateurs. Outre le contenu habituel des déclarations d'intérêts, elles comprennent certaines rubriques supplémentaires, spécifiques à l'exercice de ces mandats.

26. La loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental a créé l'obligation, pour les membres du CESE, de déposer des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité.

Les conséquences de la dissolution de l'Assemblée nationale sur les obligations déclaratives des députés

Les députés sont en principe tenus de déposer auprès de la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale entre le septième et le sixième mois précédant la fin de leur mandat. Cette déclaration permet à la Haute Autorité d'assurer le contrôle de la variation de leur patrimoine, en la comparant à celle déposée au début du mandat.

En application de l'article LO. 135-1 du code électoral, les députés disposaient au terme de la dissolution de l'Assemblée nationale d'un délai de deux mois, arrivant à échéance au 9 août 2024, pour déposer leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

Un taux de déclaration variable qui augmente fortement sous l'effet des actions de suivi de la Haute Autorité

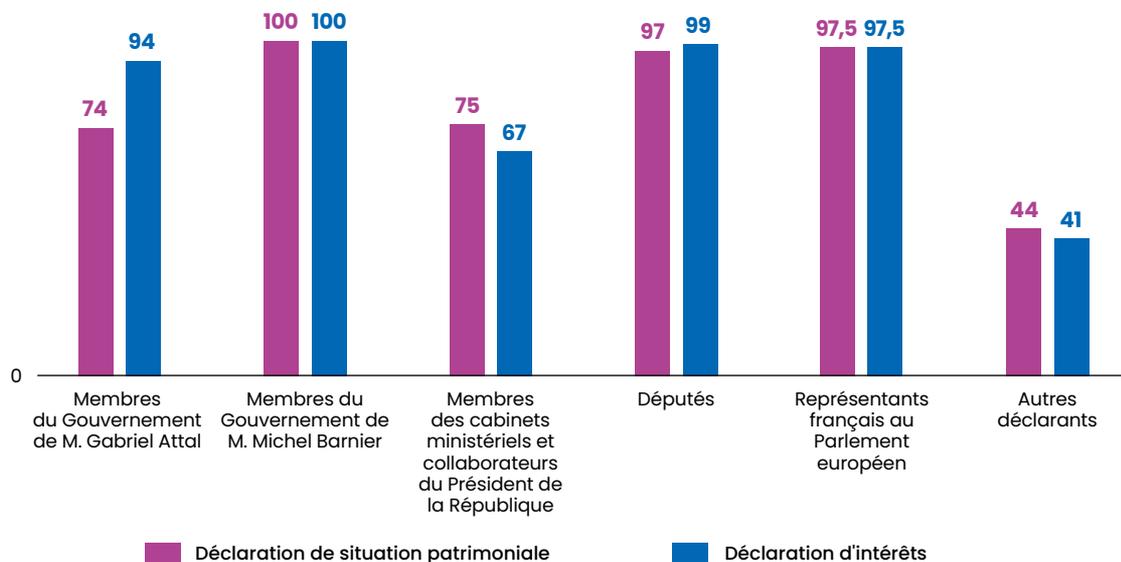
Les responsables publics assujettis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts disposent en règle générale d'un délai de deux mois pour les déposer à compter de leur élection, de leur prise de fonctions ou du terme²⁷ de celles-ci.

Pour l'ensemble des déclarants, le taux moyen de dépôt dans le délai légal est en nette progression

par rapport aux deux années précédentes (+10 points de pourcentage pour la déclaration de patrimoine, +13 points de pourcentage pour la déclaration d'intérêts), signalant une meilleure connaissance de leurs obligations déclaratives par les responsables publics sous l'effet des dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par la Haute Autorité²⁸.

Lorsqu'elle ne reçoit pas de déclaration dans les délais légaux, la Haute Autorité met en œuvre une procédure graduée en vue d'obtenir le dépôt des déclarations en cause.

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



²⁷. Par exception, les députés et sénateurs sont, en principe, tenus de déposer leur déclaration de situation patrimoniale entre le septième et le sixième mois précédant la fin de leur mandat.

²⁸. Cf. p. 31

Elle adresse d'abord une relance à l'intéressé, qui peut donner lieu à un échange permettant de lever les éventuels obstacles rencontrés dans le processus de déclaration. Dans les cas où elle ne parvient pas à obtenir une déclaration au terme de tels échanges, la Haute Autorité peut recourir à un pouvoir d'injonction. Enfin, en dernier ressort, si l'injonction demeure infructueuse, la Haute Autorité avise le procureur de la République compétent du non-respect, par le responsable public concerné, de ses obligations déclaratives.

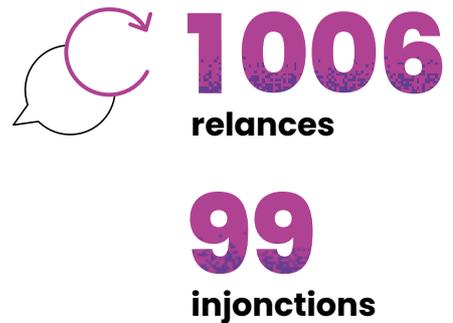
En 2024, la Haute Autorité a transmis 27 dossiers à la justice pour non-dépôt de déclarations. Parmi ces dossiers figuraient, pour la première fois, ceux de trois députés.

Si ces mesures permettent d'obtenir le dépôt d'un nombre plus élevé de déclarations, elles ne permettent pas d'éviter les retards importants qui subsistent parfois. De tels retards affectent les contrôles réalisés par la Haute Autorité ainsi que les délais de publication des déclarations dans les cas où la loi la prévoit. Cette situation n'est pas satisfaisante et la Haute Autorité est régulièrement sollicitée par des citoyens et des médias qui s'interrogent, légitimement, sur l'inaccessibilité des déclarations de leurs élus locaux ou responsables publics nationaux.

À cet égard, l'existence d'une sanction pénale prévue par l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013 est peu dissuasive. Les parquets poursuivent rarement et le traitement judiciaire de ces dossiers dure souvent plusieurs années.

La persistance de cette situation est susceptible d'accroître la défiance des citoyens envers leurs responsables publics, en dépit de l'existence d'un dispositif censé l'atténuer.

Afin d'y remédier, la Haute Autorité préconise depuis plusieurs années de la doter d'un pouvoir de sanction administrative. Dans le respect des garanties procédurales qui s'appliquent à l'exercice d'une telle prérogative, elle serait en mesure de sanctionner le non-dépôt d'une déclaration plus promptement et plus efficacement, tout en limitant la pénalisation du dispositif. Un tel pouvoir de sanction serait, par son efficacité, plus dissuasif et de nature à améliorer le taux de dépôt dans les délais impartis. La Haute Autorité pourrait



alors dédier davantage de moyens humains à l'accompagnement des responsables publics et au contrôle de leurs déclarations.

En tout état de cause, la voie pénale continuerait d'être privilégiée pour les manquements les plus graves, par exemple en cas de réitération d'un défaut de dépôt après une première sanction administrative.



PROPOSITION

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

Le pouvoir d'injonction de la Haute Autorité

L'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 confère à la Haute Autorité le pouvoir d'enjoindre aux responsables publics relevant de cette loi de déposer leurs déclarations, s'ils ne l'ont pas fait au terme du délai légal. Cette disposition ne s'applique toutefois pas aux agents publics tenus de transmettre une déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité en application des dispositions du code général de la fonction publique. Cette asymétrie contraint la Haute Autorité à une procédure nettement moins graduée à l'égard de ces agents.

Le suivi des dossiers transmis à la justice

La Haute Autorité a parfois connaissance de l'issue des procédures judiciaires dont elle est à l'origine par la transmission au procureur de la République d'informations susceptibles de constituer une infraction pénale. Elle n'en est toutefois pas systématiquement informée.

En 2024, la Haute Autorité a été avisée de l'issue de sept dossiers transmis pour non-dépôt d'une déclaration. Parmi les condamnations prononcées, figurent notamment :

- une condamnation par le tribunal correctionnel à hauteur de 10 000 euros d'amende, trois mois d'emprisonnement délictuel intégralement assortis du sursis et trois ans d'inéligibilité ;
- une condamnation par le tribunal correctionnel à la peine d'amende de 1 000 euros ;
- une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), ayant donné lieu au prononcé d'une amende de 15 000 euros, dont 7 500 euros avec sursis ;
- une composition pénale assortie d'une amende de 300 euros.

À ces condamnations, s'ajoutent deux classements sans suite.

Hors les cas de classement sans suite et de CRPC, les dossiers concernés avaient été transmis par la Haute Autorité entre 2019 et 2022. La réponse pénale a donc été apportée 2 à 5 ans après la transmission au parquet. En particulier, la condamnation à 10 000 euros d'amende, trois mois d'emprisonnement avec sursis et trois ans d'inéligibilité est intervenue 5 ans après le signalement, et, dans le cas d'espèce, après la fin du mandat de l'intéressé.

2. Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

La Haute Autorité a contrôlé un nombre sans précédent de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts en 2024.

Les procédures et les moyens utilisés dans la réalisation des contrôles

La Haute Autorité assure le contrôle des déclarations selon les priorités fixées par son collège.

Pour la période 2023-2024, plusieurs échéances politiques et électorales (élections au Parlement européen, renouvellement des sénateurs de la série 1, notamment) avaient été identifiées et prises en compte pour définir ces priorités. De la même façon, l'organisation, en France, de la Coupe du monde de rugby à XV en 2023

et des jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, a conduit la Haute Autorité à prêter une attention renforcée au contrôle des déclarations des dirigeants des principales fédérations et ligues sportives.

À ces orientations se sont ajoutées de nouvelles priorités apparues au cours de l'année 2024, résultant de l'élection de nouveaux députés ainsi que de la formation de trois gouvernements. La conjonction de ces événements a conduit à un afflux inédit de déclarations émanant de responsables publics identifiés comme devant

faire l'objet d'un contrôle prioritaire. La Haute Autorité s'est très rapidement adaptée à ces circonstances en mobilisant ses services et en consolidant ses méthodes de contrôle.

Afin de mener à bien ces contrôles, la Haute Autorité s'est appuyée sur l'ensemble des sources d'information dont elle dispose et a largement sollicité les responsables publics eux-mêmes. En 2024, la Haute Autorité a échangé avec 73 % des personnes faisant l'objet de ses contrôles. Selon les catégories de responsables publics, ces échanges sont quasi systématiques : c'est le cas des membres du Gouvernement ou des élus régionaux, avec lesquels des échanges ont eu lieu dans 95 % des cas.



73%

des responsables publics contrôlés ont été interrogés par la Haute Autorité en 2024

Les déclarants peuvent apporter à tout moment des informations et des pièces complémentaires utiles au contrôle. De plus, la Haute Autorité informe systématiquement les responsables publics lorsque le contrôle de leur déclaration révèle un risque d'erreur pouvant nécessiter le dépôt d'une déclaration rectificative, afin de les mettre en mesure de faire valoir leurs observations.

Les sources d'information mobilisées lors du contrôle



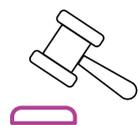
- Bases de données de l'administration fiscale (Patrim, Ficovie, Ficoba, BNDP)
- Informations en sources ouvertes (bases de données spécialisées, presse, etc.)
- Informations détenues par la Haute Autorité (déclarations passées, répertoire des représentants d'intérêts, etc.)



- Échanges directs avec les déclarants qui permettent d'instaurer un dialogue constructif
- 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 Traclin, dont les agents sont déliés du secret professionnel à l'égard de ceux de la Haute Autorité

Les échanges avec la direction générale des finances publiques ainsi que le recours à ses bases de données constituent des sources d'information particulièrement utiles. Des améliorations significatives pourraient toutefois être apportées.

D'une part, la Haute Autorité est tributaire de l'intermédiation de l'administration fiscale, qui exerce le droit de communication qui est le sien lorsque la Haute Autorité lui en fait la demande afin d'obtenir des informations auprès d'un tiers (établissement bancaire, collectivité territoriale...).

La Haute Autorité rappelle qu'elle doit pouvoir réaliser ses contrôles en toute indépendance. Le bénéfice d'un droit de communication autonome réduirait la durée et pourrait améliorer la qualité des contrôles qu'elle réalise.

D'autre part, la Haute Autorité bénéficie depuis 2017 d'un accès à quatre bases de données de l'administration fiscale, sur lesquelles elle s'appuie, parmi d'autres sources, pour contrôler les déclarations de situation patrimoniale. L'accès à des bases de données complémentaires, telles que les bases de données Vue 360°, Galaxie et GMBI²⁹, lui permettrait d'améliorer nettement la qualité et l'efficacité de ses contrôles.



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.

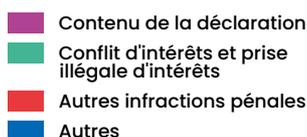
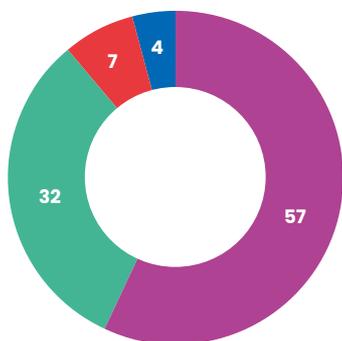


PROPOSITION

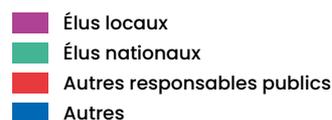
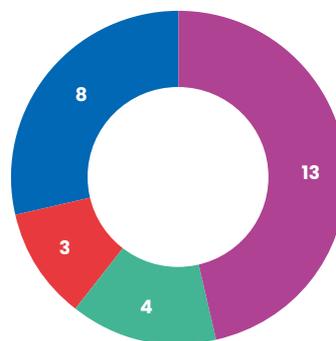
Conférer à la Haute Autorité un accès propre et direct à certaines bases de données établies par l'administration fiscale.

Enfin, la Haute Autorité est destinataire de signalements que lui adressent des associations agréées par elle, des journalistes ou des citoyens. Ces signalements sont systématiquement examinés. En 2024, sur 28 signalements reçus, onze portaient sur des déclarants dont les situations venaient d'être examinées ou étaient

Objet des signalements reçus en 2024 (en %)



Responsables publics ayant fait l'objet d'un signalement en 2024



²⁹ L'application Vue 360° offre une vue synthétique des principales informations caractérisant la situation fiscale, voire économique, d'un contribuable. L'application Galaxie permet la restitution des liens connus de l'administration entre sociétés et personnes physiques notamment. La base GMBI (« Gérer mes biens immobiliers ») apporte une vision d'ensemble des propriétés bâties sur lesquelles un individu détient un droit de propriété ainsi que les caractéristiques de ces biens.

Nombre de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts contrôlées chaque année par la Haute Autorité depuis 2019



en cours d'examen. En outre, cinq signalements ont entraîné l'ouverture d'un nouveau contrôle au regard de la pertinence des faits révélés. Enfin, quatre signalements, dont l'objet ne relevait pas du champ de compétence de la Haute Autorité ont été transférés aux autorités compétentes. Dans leur majorité, ces signalements ont porté sur la situation d'élus locaux.

Le bilan général du contrôle des déclarations

La Haute Autorité a contrôlé 5 122 déclarations en 2024, soit un volume inédit depuis sa création.

Une grande part de ces contrôles (2 171) a concerné les déclarations des sénateurs et des députés (« entrants » et « sortants ») à la suite des élections

Le contrôle des déclarations modificatives

Dans le détail, la Haute Autorité a contrôlé 2 546 déclarations déposées au début ou à la fin des fonctions, et 2 576 déclarations modificatives. Ces dernières sont déposées à l'initiative des responsables publics en cas de modification substantielle de leurs intérêts ou de leur patrimoine en cours de fonctions, ou à la demande de la Haute Autorité, à l'issue d'un contrôle. Dans la majorité des cas, leur contenu requiert un contrôle de moindre intensité.



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, 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. Elle n'a utilisé cette prérogative qu'à une reprise en 2024.

sénatoriales de septembre 2023 et de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée le 9 juin 2024 par le Président de la République.

Dans des délais très contraints, la Haute Autorité a également procédé au contrôle de près de 1 000 déclarations déposées par des membres du Gouvernement ou par les membres de leurs cabinets. Ces contrôles, approfondis du fait des responsabilités et de l'exigence de probité qui s'imposent aux intéressés, ont mobilisé des moyens importants.

La qualité des déclarations contrôlées en 2024 est satisfaisante et globalement constante par

rapport à l'exercice 2023. De façon générale, la Haute Autorité observe une amélioration de la qualité des déclarations qu'elle reçoit depuis dix ans.

Tous agents et responsables publics confondus, 52,8 % des déclarations contrôlées respectaient intégralement les exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité imposées par la loi, contre 56,1 % en 2023. Parmi les 47,2 % de déclarations ne respectant pas intégralement ces exigences, une part significative des manquements constatés ne porte pas à conséquence³⁰.

Le contrôle des responsables du secteur sportif dans le contexte des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024

En France, le secteur sportif repose sur une multiplicité d'acteurs aux statuts variés qui agissent pour partie à la frontière des secteurs public et privé. Depuis plusieurs années, certains dysfonctionnements ont été mis en lumière dans la prévention des atteintes à la probité au sein du secteur sportif³¹. Afin d'y remédier, de nouvelles obligations ont été prescrites³² : ainsi, près de 600 hauts responsables du secteur sportif sont soumis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité.

Compte tenu de ces évolutions, ainsi que d'une actualité sportive particulièrement dense en France au cours des deux dernières années, la Haute Autorité a mené un nombre important de contrôles sur les déclarations des dirigeants de ce secteur.

Ainsi, 88 déclarations ont été contrôlées en 2023 et 482 en 2024, dont 250 de situation patrimoniale et 232 d'intérêts. Le taux de conformité de ces déclarations est proche de la moyenne constatée pour l'ensemble des responsables publics contrôlés en 2024.

En revanche, lorsque la Haute Autorité a constaté que les déclarations comportaient des manquements à l'exigence d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, ceux-ci se sont avérés en moyenne plus significatifs, sans toutefois être susceptibles de constituer des infractions pénales. 15 % des responsables du secteur sportif contrôlés ont ainsi fait l'objet d'un rappel à leurs obligations déclaratives, contre 4,2 % de l'ensemble des responsables publics contrôlés. Ces résultats s'expliquent notamment par la forte proportion, parmi les personnes contrôlées, de nouveaux déclarants, moins familiers avec ces obligations.

30. Ce pourcentage est calculé à partir du nombre de déclarations contrôlées, et non à partir du nombre de déclarants qui les déposent. Dans l'hypothèse où trois déclarations modificatives seraient nécessaires, en plus de la déclaration initiale, afin d'obtenir une déclaration conforme aux exigences légales mentionnées, seule une déclaration sur quatre – la dernière – est considérée conforme.

31. 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 à Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques et Assemblée nationale, rapport de la commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégué de service public, 19 décembre 2023.

32. Article 2 de la 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, et article 27 la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

Si la proportion des responsables publics ayant fait l'objet d'un rappel à leurs obligations déclaratives à l'issue du contrôle est plus importante (4,1 % contre 1,4 % en 2023), seule une part infime d'entre eux (0,4 %) a commis des manquements susceptibles de constituer une infraction pénale et conduit la Haute Autorité à en aviser le procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Outre ces constats relatifs à la qualité des déclarations reçues en 2024, la Haute Autorité est également en mesure, après dix années d'expérience, de formuler des observations relatives aux champs à renseigner et informations sollicitées, lesquels sont déterminés par la loi³³ et précisés par décret³⁴.

À cet égard, la Haute Autorité relève que certaines informations requises gagneraient à être clarifiées. Le manque de précision de certaines rubriques peut en effet être source de confusion pour les déclarants, tandis que le découpage retenu entre certaines rubriques au contenu analogue entraîne des erreurs de saisie. Enfin, d'autres informations sollicitées se révèlent, en pratique, peu adaptées à l'exercice opérationnel du contrôle et à l'identification des éventuels manquements.

Plus précisément, les rubriques 4° et 6° de la déclaration de situation patrimoniale³⁵ séparent les instruments financiers des comptes bancaires et d'épargne. Cette distinction entraîne des confusions et de fréquentes erreurs, compréhensibles, de la part des déclarants. Ceux-ci renseignent par exemple un compte-titre en tant que compte bancaire (rubrique 6°), alors que celui-ci devrait apparaître dans la catégorie des instruments financiers (rubrique 4°) au sens de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier. Afin d'assurer l'exactitude de la déclaration, la Haute Autorité peut être contrainte de demander aux intéressés une déclaration modificative pour corriger ces erreurs. Cela n'est pas satisfaisant et souvent mal compris ou vécu par les déclarants. Une fusion de ces deux rubriques permettrait de faire l'économie de

telles sollicitations, sans incidence sur la qualité des informations demandées et le contrôle réalisé.

À l'inverse, d'autres informations manquent de précision et cela freine ou affaiblit le contrôle. Par exemple, la déclaration de situation patrimoniale comprend deux rubriques (2° – parts de sociétés civiles immobilières – et 3° – valeurs non cotées en bourse) au sein desquelles la dénomination de la société dont l'intéressé détient des parts est requise. Or, faute de précision, ces dénominations peuvent se résumer à un simple nom commun ou nom propre, très répandu, rendant l'identification de l'entreprise par les services inutilement longue et complexe. L'obligation de préciser le numéro SIRET de l'entité permettrait d'éviter cet écueil.

De façon analogue, l'appréciation des biens à renseigner dans les déclarations de patrimoine dépend pour partie de la situation personnelle du déclarant, selon qu'il est marié, pacsé ou célibataire. Or, si le régime matrimonial des personnes mariées doit obligatoirement être déclaré, les personnes pacsées ne sont pas tenues d'en faire mention. Pourtant, le PACS peut avoir des conséquences sur les biens à déclarer.

Ces évolutions permettraient de faciliter et accélérer les contrôles, tout en améliorant leur efficacité et en simplifiant les relations avec les déclarants.



PROPOSITION

Simplifier le contenu de la déclaration de situation patrimoniale en fusionnant certaines rubriques et précisant certaines informations requises.

33. Article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

34. Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

35. Telles que numérotées par le guide des déclarations de la Haute Autorité.

Les rubriques les plus sujettes à des demandes de modification

En 2024, la Haute Autorité a procédé au contrôle des déclarations adressées par 170 sénateurs à la suite des élections de septembre 2023.

Les contrôles ont nécessité des échanges avec presque tous les sénateurs. Très majoritairement, les erreurs identifiées ne présentaient pas un caractère substantiel. Ce constat général s'inscrit dans la ligne de celui fait à la suite du contrôle des déclarations des députés en 2022.

Pour la première fois, la Haute Autorité rend publiques des informations détaillées sur la nature des manquements déclaratifs constatés.

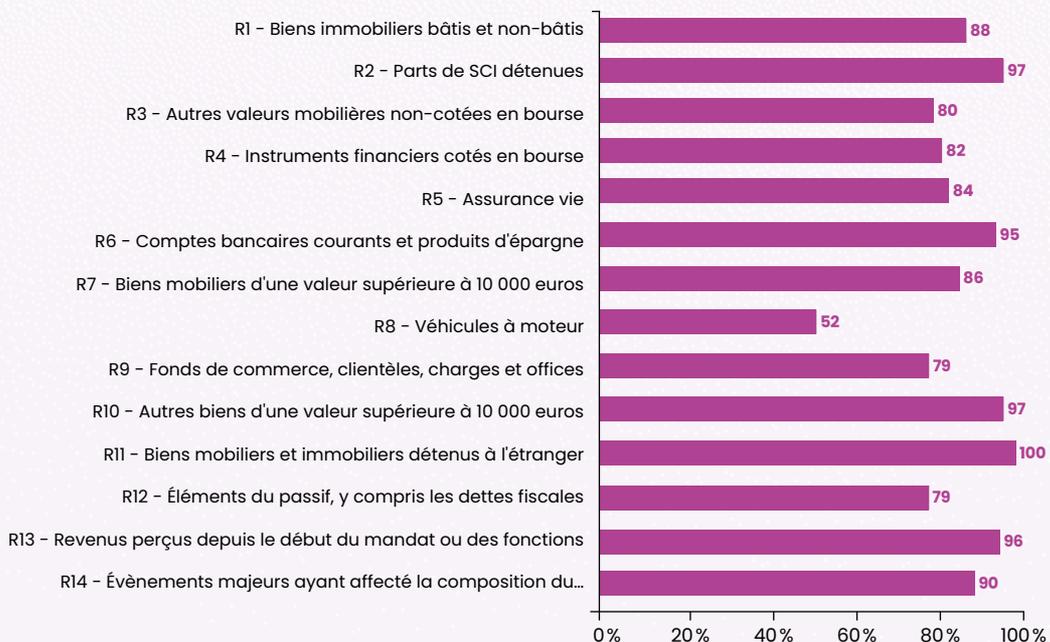
Déclarations de situation patrimoniale

Des déclarations modificatives ont été demandées à 167 des 170 sénateurs. Les demandes de correction ont majoritairement porté sur les rubriques relatives aux comptes bancaires (158 cas), biens immobiliers (140 cas), assurances-vie (125 cas) et emprunts (96 cas).

Toutefois, certaines rubriques (véhicules, biens mobiliers d'une valeur supérieure à 10 000 euros) peuvent ne pas être remplies par les déclarants faute de biens à déclarer. Rapporter les demandes de correction aux rubriques remplies permet de disposer d'une donnée plus précise quant à la qualité des informations effectivement renseignées.

Ainsi, les taux les plus élevés de demandes de correction rapportés au nombre de rubriques remplies s'observent dans les rubriques relatives aux sociétés civiles immobilières (SCI) (97 % de demandes de corrections sur les 58 saisies) et aux autres biens divers (97 % de demandes

Part des demandes de modification des différentes rubriques de la déclaration de situation patrimoniale saisies par les sénateurs contrôlés en 2024 (en %)



de corrections sur les 35 saisies). À ce titre, les informations à renseigner sur les SCI, qui nécessitent à la fois de mentionner les informations comptables portant sur la société et de détailler l'ensemble des biens détenus, présentent un degré de complexité réel. S'agissant des autres biens divers, les erreurs proviennent, en particulier, des saisies relatives aux comptes courants d'associés détenus dans des sociétés, c'est-à-dire des informations d'ordre comptable.

Les demandes de corrections sur ce point n'ont pas eu d'influence sur le montant du patrimoine déclaré dans 22 cas (par exemple, lorsque les demandes de corrections visent uniquement les droits détenus sur les biens immobiliers ou le nombre de parts dans les sociétés).

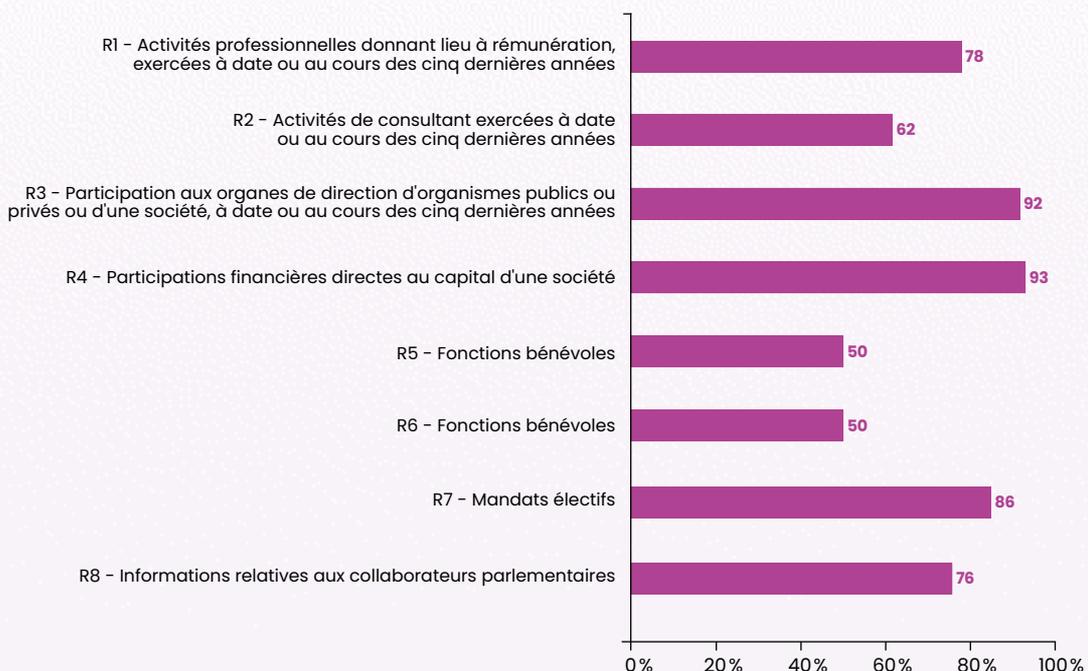
Elles ont conduit à une hausse du patrimoine dans 86 cas (sous-évaluation initiale) et une baisse dans 59 cas (surévaluation initiale). Toutefois, le montant moyen (en valeur absolue) de la correction s'est révélé plus faible pour les sous-évaluations de patrimoine que pour les surévaluations.

Déclarations d'intérêts

Des déclarations modificatives ont été demandées à 152 des 170 sénateurs contrôlés.

Les demandes de correction ont majoritairement porté sur les rubriques relatives aux mandats électifs (125 cas sur les 147 dans lesquelles la rubrique a été remplie), à la participation à des organes dirigeants (124 cas sur 135) et aux collaborateurs parlementaires (116 cas sur 152), rubrique spécifique aux parlementaires. Ces proportions s'expliquent par la situation des sénateurs, souvent élus locaux titulaires de divers mandats, dont le recensement peut donner lieu à des oublis, ainsi que par les évolutions liées au recrutement des collaborateurs en début de mandat, qui ont nécessité des mises à jour des déclarations.

Part des demandes de modification des rubriques de la déclaration d'intérêts saisies par les sénateurs contrôlés en 2024 (en %)



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

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale déposées au début et en fin de fonction par les responsables publics permet à la Haute Autorité d'évaluer la variation de leur situation patrimoniale et d'identifier des évolutions potentiellement anormales. Le cas échéant, elle examine si celles-ci résultent, ou non, d'un enrichissement illicite fondé sur un manquement à la probité tel que la corruption ou le détournement de fonds publics.

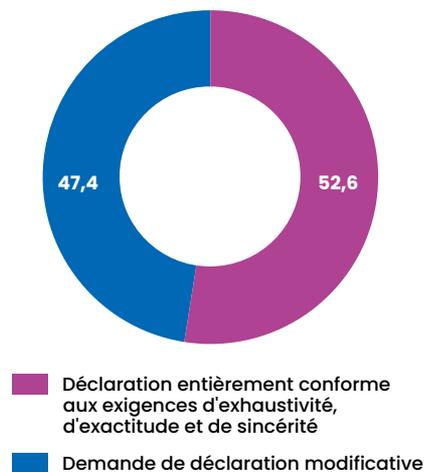
En 2024, la Haute Autorité a contrôlé 2 306 déclarations de situation patrimoniale.

Les contrôles ont en majorité porté sur les déclarations des députés, à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République le 9 juin 2024. La Haute Autorité a assuré le contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des députés « sortants », avant de procéder au contrôle des déclarations de début de mandat des députés « entrants », élus lors des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024.

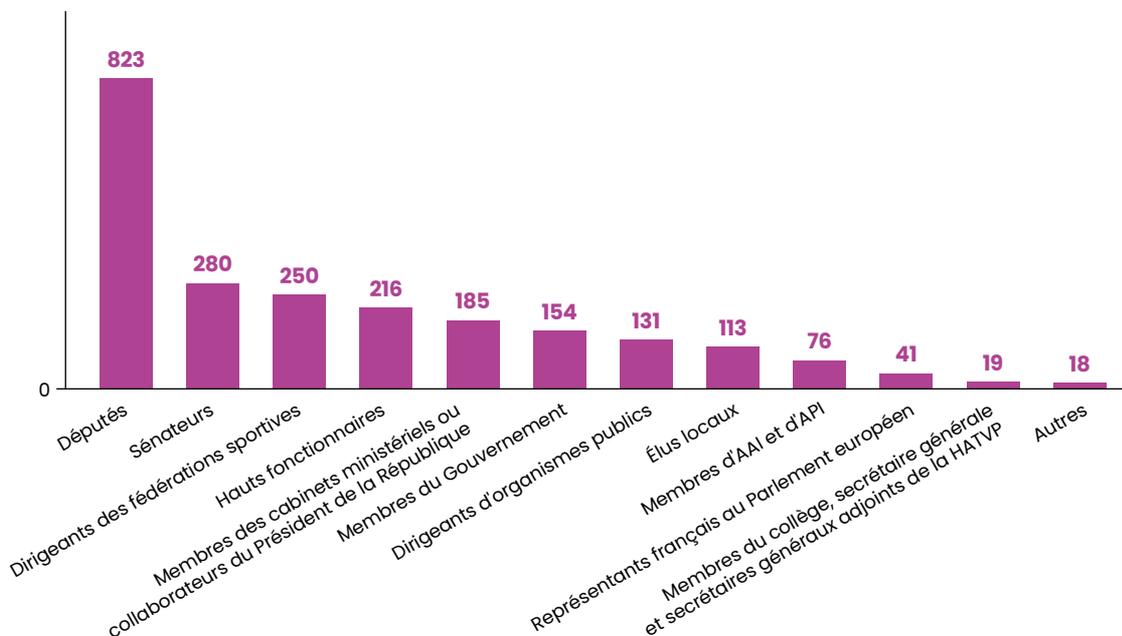
Malgré un pourcentage de déclarations de patrimoine entièrement conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité similaire à celui observé pour les déclarations d'intérêts, les manquements constatés ont donné lieu à un nombre plus important de rappels aux obligations des responsables publics concernés.

Seule une déclaration de situation patrimoniale a conduit la Haute Autorité à aviser le parquet de l'omission d'une partie substantielle du patrimoine du déclarant.

Suites données aux contrôles des déclarations de situation patrimoniale (en %)



Déclarations de situation patrimoniale contrôlées en 2024



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 leur durée sont indispensables pour assurer la prévention des situations de conflit d'intérêts et veiller à ce que la prise de décision publique ne soit pas affectée, ne serait-ce qu'en apparence, par des intérêts privés.

Ce processus déclaratif doit inciter les responsables publics à engager une réflexion personnelle globale en matière de déontologie. En effet, la déclaration d'intérêts, outil indispensable à cette démarche, ne peut toutefois à elle seule couvrir l'ensemble des situations de conflit d'intérêts. À titre d'exemple, la déclaration d'intérêts n'impose pas aux responsables publics de déclarer la profession de leurs parents ou de leurs enfants, alors même que celle-ci peut constituer un intérêt indirect susceptible d'interférer avec l'exercice des leurs fonctions³⁶. Actualisé en 2025, le guide des déclarations accompagne les responsables publics dans cette réflexion³⁷.

La Haute Autorité a contrôlé 2 816 déclarations d'intérêts en 2024.

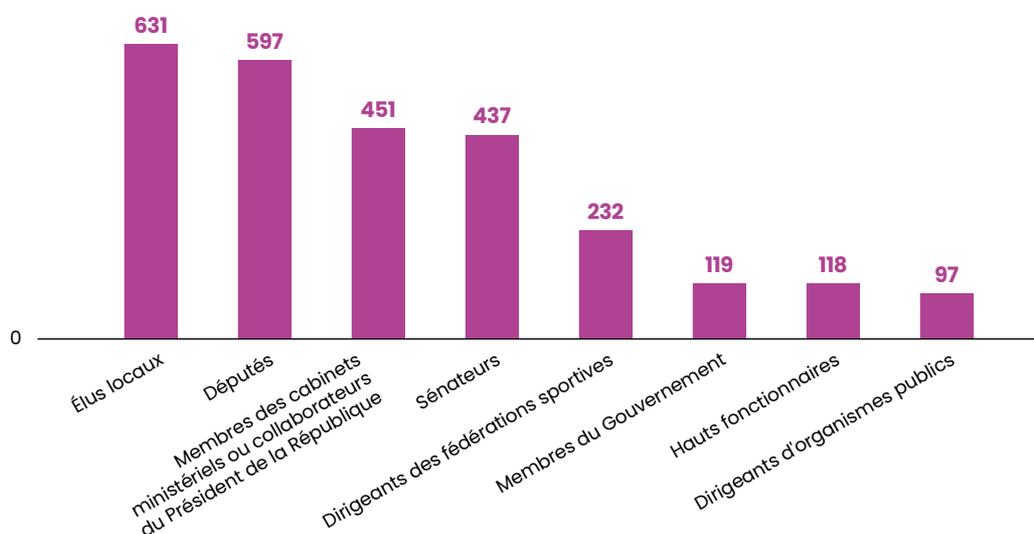
Ces contrôles ont, à titre principal, concerné les députés nouvellement élus à l'issue des élections législatives de juin et juillet 2024, les membres des cabinets ministériels nommés en cours d'année ainsi que les élus locaux.

Au terme de leur contrôle, 53 % de ces déclarations ont été considérées comme intégralement conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, soit une proportion légèrement inférieure à celle observée en 2023 (58 %). En moyenne, le taux de conformité des



La Haute Autorité encourage les responsables publics à se saisir de la déclaration d'intérêts afin de développer une démarche réflexive plus poussée et à lui faire part de tout élément qu'ils jugent susceptible d'interférer avec l'exercice de leurs fonctions.

Déclarations d'intérêts contrôlées en 2024, par catégories de responsables publics



³⁶. Initialement prévue par le législateur en 2013, l'obligation de déclaration de ces informations avait été censurée par le Conseil constitutionnel, qui l'avait jugée disproportionnée au regard du droit au respect de la vie privée (Cons. const., déc. n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013).

³⁷. Cf. p. 32

déclarations reste globalement plus élevé pour les responsables publics nationaux que pour les responsables publics locaux, ces derniers ayant, compte tenu de leur importante implication dans la vie publique locale, une multiplicité d'intérêts souvent source de difficultés (identification, déclaration dans la rubrique pertinente, etc.).

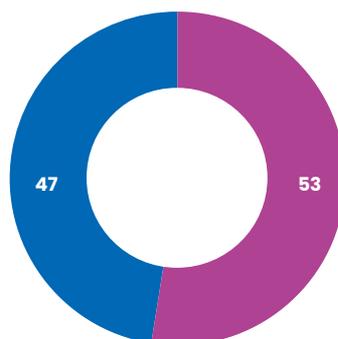
La Haute Autorité a adressé un rappel à leurs obligations déclaratives à 0,4 % des responsables publics contrôlés, en complément des demandes de déclaration modificative.

Parallèlement au contrôle de la conformité de la déclaration, la Haute Autorité examine les intérêts renseignés et identifie les potentielles situations de conflit d'intérêts pouvant résulter de l'exercice du mandat ou des fonctions au titre desquels la déclaration est déposée. Le cas échéant, elle en évalue l'intensité, détermine les mesures de prévention appropriées et demande aux intéressés de les mettre en œuvre.

En 2024, la Haute Autorité a demandé à 43,3 % des responsables publics contrôlés de prendre des mesures pour prévenir une situation de conflit d'intérêts. Selon les modalités d'organisation de la vie publique locale et des nombreux organismes publics comme privés au sein desquels siègent les élus locaux, ceux-ci sont plus susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts, ce qui explique les résultats des contrôles menés.

La Haute Autorité rappelle qu'une situation de conflit d'intérêts n'est en elle-même constitutive

Suites données aux contrôles des déclarations d'intérêts (en %)



- Déclaration entièrement conforme aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité
- Demande de déclaration modificative

d'aucun manquement. Elle représente néanmoins une interférence entre l'intérêt public lié à l'exercice d'un mandat ou de fonctions publiques et un ou plusieurs autres intérêts publics ou privés. En l'absence de mesures de prévention adéquates, une telle situation peut conduire la personne concernée à commettre des manquements et, notamment, le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

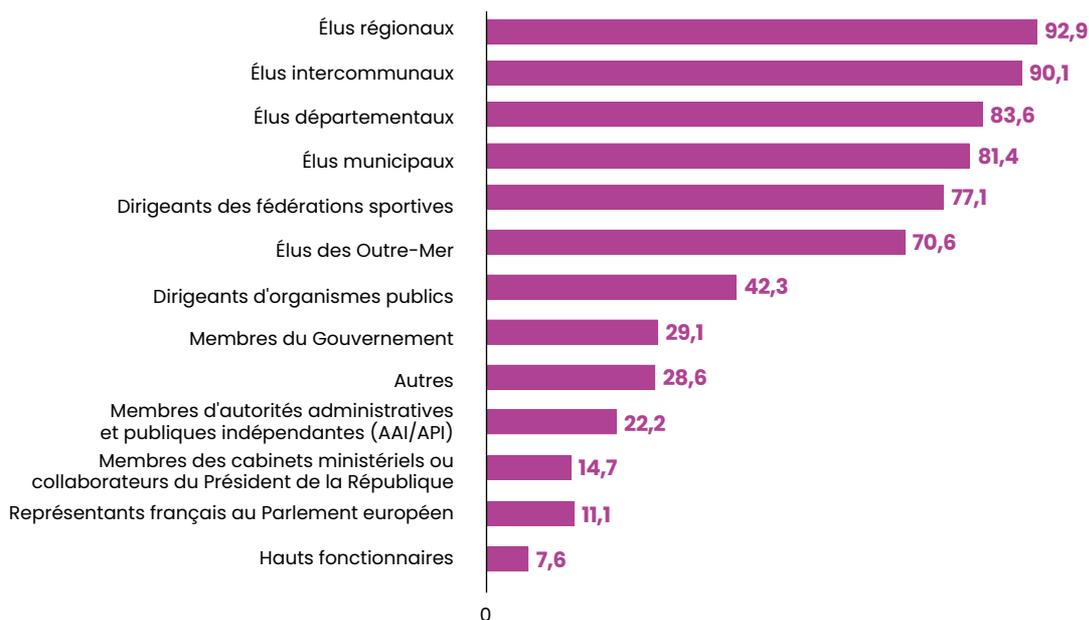
À l'issue de ses contrôles, la Haute Autorité a estimé que cinq responsables publics avaient commis des faits susceptibles de constituer le délit de prise illégale d'intérêts et en a informé le procureur de la République compétent.



La prévention des conflits d'intérêts des députés et sénateurs

En application du principe de séparation des pouvoirs et des règles particulières qui en découlent, la Haute Autorité n'a pas pour mission de prévenir et de faire cesser les conflits d'intérêts des parlementaires. Ce rôle est dévolu au bureau et à l'organe chargé de la déontologie de chaque assemblée, avec lesquels la Haute Autorité nourrit des échanges réguliers. Toutefois, si la Haute Autorité constate, lors du contrôle de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité de la déclaration d'intérêts et d'activités d'un parlementaire, un risque manifeste de conflit d'intérêts, elle en informe le bureau de l'assemblée concernée. Le contrôle des déclarations peut également conduire à identifier des situations d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et d'autres fonctions ou mandat.

Part des demandes de modification des différentes rubriques de la déclaration de situation patrimoniale saisies par les sénateurs contrôlés en 2024 (en %)



La prévention des conflits d'intérêts public-public

La possibilité d'un conflit entre deux intérêts publics, consacrée par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, est une spécificité propre à la France.

La loi du 21 février 2022, dite « 3DS », a institué à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) un régime général de prévention qui clarifie les risques auxquels s'exposent les élus locaux se trouvant dans ce type de situation et les mesures qu'ils doivent mettre en œuvre. Par ses interventions auprès des collectivités, ses échanges avec les administrations ainsi que la publication de sa doctrine, la Haute Autorité s'est efforcée de faciliter l'appropriation de ce dispositif de prévention. La doctrine de la Haute Autorité en la matière concerne, pour l'essentiel, la situation des élus locaux siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité. S'ils concourent à l'action publique locale, ces organismes agissent selon des intérêts qui ne sont pas toujours convergents avec ceux des collectivités dont ils émanent.

En dépit de ces évolutions, la limitation, voire la suppression de la notion de conflit entre intérêts publics fait l'objet de réflexions dans le débat public, notamment au Parlement.

La Haute Autorité rappelle qu'elle se tient à la disposition des élus locaux disposant de la faculté de la saisir, afin de répondre à leurs interrogations concernant l'appréhension des situations de conflit entre intérêts publics.

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

Une obligation de gestion des instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard s'impose aux membres du Gouvernement, aux membres de certaines autorités administratives et publiques indépendantes, ainsi qu'à certains agents publics et militaires exerçant de hautes responsabilités³⁸.

Les responsables publics concernés, environ 200, sont tenus de justifier des mesures prises pour assurer ces modalités de gestion auprès de la Haute Autorité. Celle-ci met à leur disposition un questionnaire d'identification des mesures à adopter selon les instruments détenus. En 2024, 25 questionnaires ont été transmis à la Haute Autorité.

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 spécifiques³⁹ 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 des difficultés que la Haute Autorité relève depuis plusieurs années :

– l'obligation de conclure un mandat de gestion se heurte régulièrement au refus des gestionnaires⁴⁰ lorsque le portefeuille concerné est de faible valeur ; lorsqu'il est accepté et conclu, son coût peut en effet être prohibitif au regard de la valeur du portefeuille concerné ;

– certains responsables publics, tels 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 ;

– 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 de faible valeur.

Plusieurs évolutions permettraient de résoudre ces difficultés.



PROPOSITION

Simplifier l'obligation faite à certains responsables publics de confier à un tiers la gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers en créant un seuil déclenchant cette obligation et en permettant de conserver en l'état les instruments financiers sans rapport avec le secteur d'activité de l'intéressé ou 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.

38. Le dispositif de gestion des instruments financiers sans droit de regard est notamment fixé par l'article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et les articles L. 122-19, L. 122-20 et L. 122-24 du code général de la fonction publique, et précisé par le décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014 et le décret n° 2017-1254 du 9 août 2017.

39. 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.

40. 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.

4. La publication des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

En application de la loi, la Haute Autorité rend publiques certaines des déclarations qu'elle a contrôlées, dans des conditions qui diffèrent selon les mandats et fonctions concernés.

En 2024, la Haute Autorité a rendu publiques 2 410 déclarations, dont 1 817 sur son site Internet. Les autres déclarations, à savoir les déclarations de situation patrimoniale des sénateurs élus en 2023 et des représentants français au Parlement européen élus en 2024, ont été mises à disposition dans les préfectures pour consultation par les électeurs inscrits sur les listes électorales. Celles des députés élus en

2024 seront mises à disposition en 2025.

Au 31 décembre 2024, 10 999 déclarations pouvaient être consultées, dont 10 356 sur le site Internet de la Haute Autorité. La publicité des déclarations déposées pendant les fonctions cesse avec la fin du mandat ou des fonctions du responsable public concerné. Elles ne sont alors plus consultables.

Tableau récapitulatif des modalités de 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 publiques	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Membres du collège de la Haute Autorité	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Exécutifs locaux	Non publiques	



Les déclarations rendues publiques au 31 décembre 2024

10 356 déclarations d'intérêts consultables sur le site Internet de la Haute Autorité

623 déclarations de situation patrimoniale consultables en préfecture

20 déclarations de situation patrimoniale consultables sur le site Internet de la Haute Autorité



2771 456 consultations de déclarations en 2024 (+ 92 %)

13 demandes de consultation de déclarations en préfecture, concernant **27 déclarations de situation patrimoniale** de **16 responsables publics** (députés, sénateurs ou représentants français au Parlement européen)

Les missions de la Haute Autorité vis-à-vis des membres du Gouvernement et de leurs conseillers

Les membres du Gouvernement et leurs conseillers⁴¹ sont parmi ceux qui exercent les plus hautes responsabilités politiques de l'État. Ils sont à ce titre soumis à des exigences de probité particulièrement élevées qui justifient l'existence de contrôles réalisés par la Haute Autorité avant, durant et après l'exercice de leurs fonctions.

Complété par des obligations particulières de transparence, ce dispositif vise à fournir aux citoyens l'assurance que leurs décideurs exercent leurs responsabilités au service de l'intérêt général, dans le respect de garanties de probité dont une institution indépendante assure le contrôle.

La démission et la formation de trois gouvernements en 2024 ont occasionné une activité de contrôle exceptionnelle pour la Haute Autorité.

LES CONTRÔLES ET PROCÉDURES PRÉALABLES À LA NOMINATION

Conformément à l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Président de la République nomme le Premier ministre. Sur proposition de ce dernier, il nomme également les autres membres du Gouvernement.

Préalablement à la nomination de tout membre du Gouvernement, le Président de la République peut solliciter du président de la Haute Autorité

Les membres du Gouvernement, les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République

909

déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts contrôlées

501

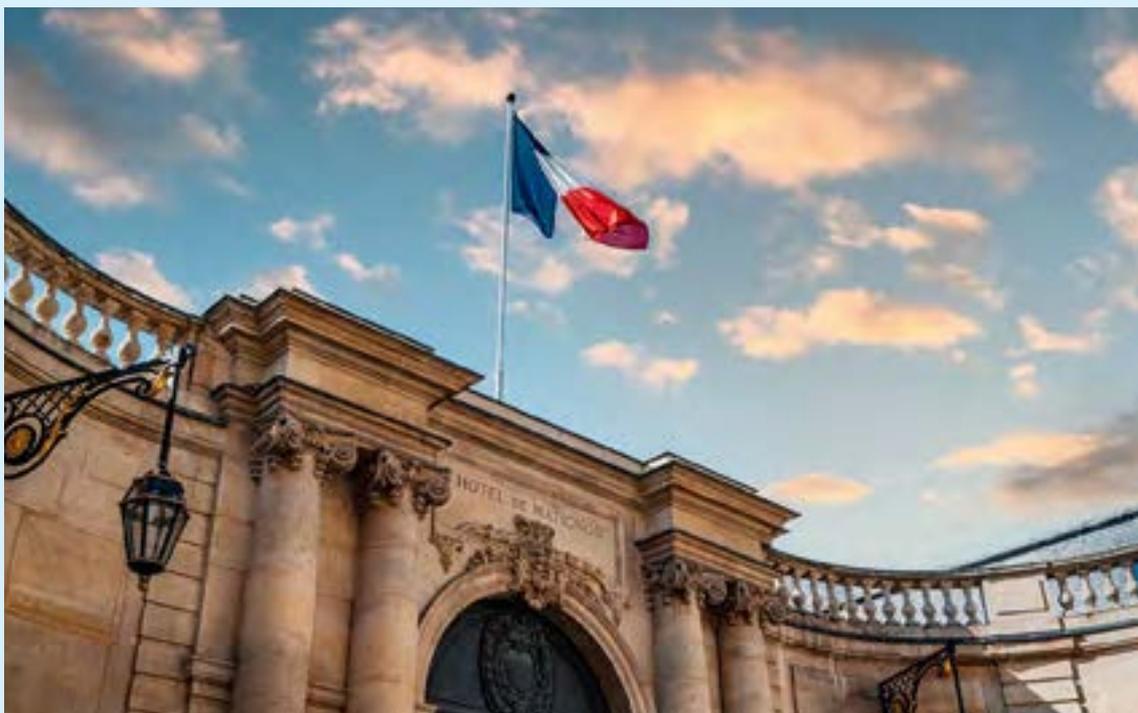
avis formulés sur des projets de mobilité

la transmission d'informations relatives à toute personne qu'il envisage de nommer, en application de l'article 8-1 de la loi du 11 octobre 2013.

Le président de la Haute Autorité indique au Président de la République, le cas échéant, si la personne dont la nomination est envisagée a satisfait ou non à ses obligations de transmission d'une déclaration de situation

⁴¹. Les gouvernements récents ont été composés de 30 à 40 ministres. Les membres des cabinets ministériels sont, en règle générale, aux alentours de 500 à travailler auprès des membres du Gouvernement, incluant ceux exerçant leurs fonctions auprès du Premier ministre. L'annexe au projet de loi de finances pour 2025 dénombrerait 482 membres au 1^{er} juillet 2024, dans la période particulière d'administration des affaires courantes.

⁴². Conformément à l'article 8 de la loi du 11 octobre 2013.



patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts (ou d'une déclaration d'intérêts et d'activités), si elle a mis en place les mesures nécessaires pour gérer ses instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part⁴² et, en tout état de cause, si cette personne se trouve dans une situation qui pourrait constituer un risque de conflit d'intérêts au regard des fonctions auxquelles il est envisagé de la nommer. S'il y a lieu, le président de la Haute Autorité indique les mesures qui seraient nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce risque de conflit d'intérêts.

Menée dans un court délai, une telle consultation permet d'identifier les situations les plus délicates. Elle ne se substitue pas au contrôle approfondi que la Haute Autorité exercera *a posteriori* à partir des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du Gouvernement effectivement nommés (cf. *infra*).

Une fois nommés, ceux-ci forment leurs cabinets respectifs⁴³. La nomination des membres des cabinets ministériels ayant exercé une activité privée lucrative au cours des trois années précédentes – de même que celle des collaborateurs du Président de la République – est conditionnée à un contrôle préalable⁴⁴ de la Haute Autorité, contraint dans un délai de quinze jours.

Si la compétence de la Haute Autorité concerne la nomination à de nombreux postes des trois versants de la fonction publique, 99 % des avis préalables à des nominations rendus en 2024 ont visé des membres de cabinets ministériels ou des collaborateurs du Président de la République.

Hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence, 100 % de ces avis ont été des avis de compatibilité, dont 71 % accompagnés de réserves. Ces réserves portent le plus souvent sur les précautions à prendre au regard de l'activité

⁴³. Le décret n° 2024-892 du 23 septembre 2024 relatif à la composition des cabinets ministériels, tel que modifié par les décrets n° 2025-1 du 2 janvier 2025 et n° 2025-67 du 25 janvier 2025, fixe le nombre de collaborateurs que peuvent comprendre les cabinets des ministres.

⁴⁴. Cf. p. 84 pour un rappel du cadre général d'exercice de ce contrôle

privée exercée précédemment et de la structure dans laquelle elle s'exerçait. Les avis relatifs à la nomination des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République sont rendus dans des délais moyens avoisinant les huit jours⁴⁵.

290

avis rendus

71%

d'avis de compatibilité avec réserves

Aucun avis d'incompatibilité

LES CONTRÔLES LORS DE LA NOMINATION ET PENDANT L'EXERCICE DES FONCTIONS

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

L'entrée en fonctions des membres du Gouvernement s'accompagne de l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité, dans un délai de deux mois suivant leur nomination.

La Haute Autorité considère que le délai de deux mois, appliqué au dépôt de la déclaration d'intérêts, ne permet pas de prévenir utilement les situations de conflits d'intérêts dès les premiers temps de l'action gouvernementale. À ce délai de deux mois laissé aux intéressés pour adresser leurs déclarations à la Haute Autorité, s'ajoute en effet la durée nécessaire à

leur contrôle et aux échanges qu'il peut occasionner. En conséquence, plusieurs semaines, voire plusieurs mois, peuvent s'écouler avant que le contrôle ne soit finalisé. La Haute Autorité recommande la réduction du délai de dépôt des déclarations d'intérêts à une durée de huit jours.

Parmi les 35 membres du Gouvernement de Monsieur Gabriel Attal, formé au mois de janvier 2024, 26 ont déposé leurs déclarations dans le délai légal de deux mois (74 %). Pour la première fois, neuf ne l'ont fait qu'après expiration du délai. Les 42 membres du Gouvernement de Monsieur Michel Barnier ont, quant à eux, tous déposé leurs déclarations dans le délai légal.

Les membres des cabinets ministériels sont également tenus à obligations déclaratives. En 2024, le taux moyen de dépôt dans le délai légal s'est avéré plus élevé qu'au cours de l'année 2023 (avec respectivement 75 % des déclarations de patrimoine et 67 % des déclarations d'intérêts déposées dans les délais, contre 63 % et 54 % en 2023). Obtenir l'ensemble des déclarations requiert d'importants efforts de suivi et de relance, susceptibles de s'échelonner sur plusieurs semaines.



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 utilement les risques de conflit d'intérêts et de sécuriser l'action gouvernementale.



Gouvernement de Monsieur Gabriel Attal

74%

des déclarations déposées dans le délai légal

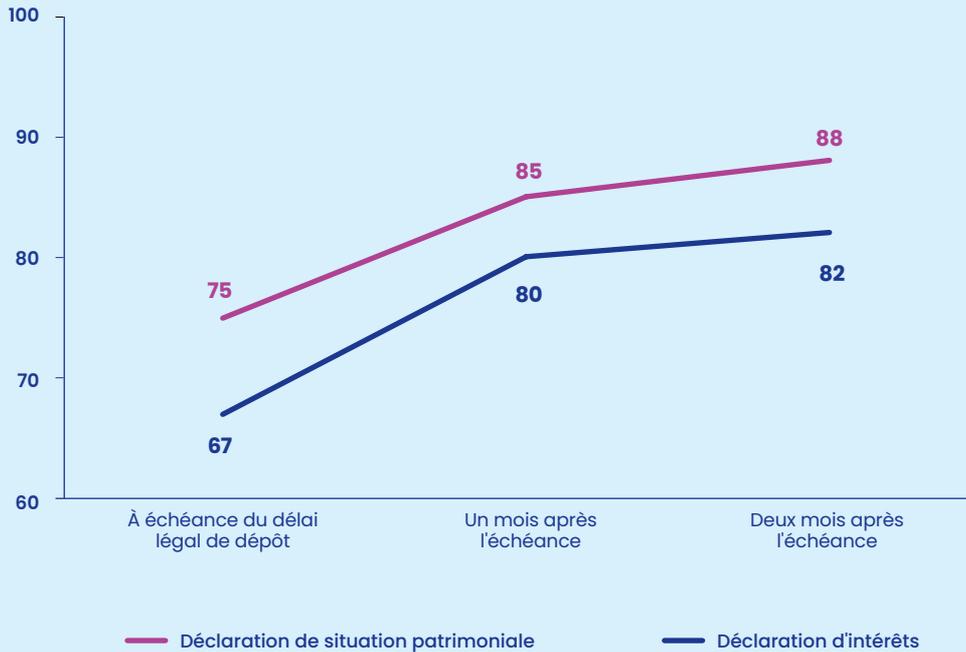
Gouvernement de Monsieur Michel Barnier

100%

des déclarations déposées dans le délai légal

45. Cf. p. 81

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 %)



L'ensemble de ces déclarations fait l'objet d'un contrôle par la Haute Autorité, qui examine leur caractère exhaustif, exact et sincère.

Le contrôle des déclarations d'intérêts permet de détecter des situations de conflits d'intérêts et de demander aux personnes concernées de prendre les mesures nécessaires pour en prévenir les effets ou y mettre fin.

La Haute Autorité a ainsi demandé à 16 membres des différents gouvernements en fonctions en 2024 de prendre des mesures de dépôt destinées à prévenir des situations de conflit d'intérêts. Il appartient dans ce cas au Premier ministre de préciser par décret les domaines ou les entités à l'égard desquels un membre de son Gouvernement s'abstient d'exercer tout ou partie de ses compétences. Ces décrets sont recensés dans un « registre de prévention des conflits d'intérêts »⁴⁶ librement accessible en ligne.

909

déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République contrôlées en 2024

En 2024, la Haute Autorité a également demandé 51 mesures de dépôt à des conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République après contrôle de leurs déclarations d'intérêts.

46. Registre de prévention des conflits d'intérêts : <https://www.info.gouv.fr/publications-officielles/registre-de-prevention-des-conflits-dinterets>

Le résultat de l'ensemble de ces contrôles est présenté ci-dessous.

Déclarations contrôlées en 2024	Déclarations de situation patrimoniale	Déclarations d'intérêts
Membres du Gouvernement	154	119
Membres de cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République	185	451

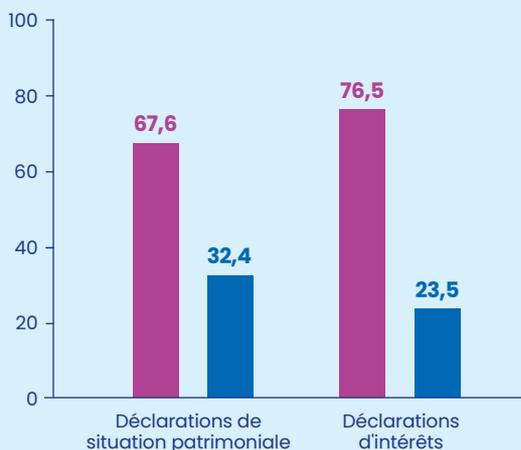
Concernés par des mesures de déport à la suite de l'identification de situations de conflits d'intérêts

29,1%
des membres
du Gouvernement

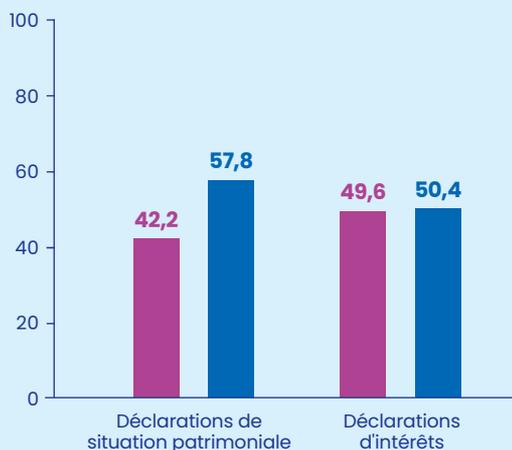
14,7%
des membres de cabinets
ministériels et des collaborateurs
du Président de la République

Suites données au contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

Membres de cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République



Membres du Gouvernement



■ Déclaration entièrement conforme aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité ■ Déclaration modificative

La vérification de la situation fiscale

Dès leur nomination, les membres du Gouvernement font l'objet d'une vérification de leur situation fiscale en application de l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013. Celle-ci est réalisée par la direction générale des finances publiques, sous le contrôle de la Haute Autorité.

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

En 2024, il a été procédé à la vérification des situations fiscales de membres de différents Gouvernements :

- les membres du Gouvernement de Madame Élisabeth Borne dont les dossiers n'étaient pas clos au 1^{er} janvier 2024 (il s'agit notamment des personnes ayant rejoint le Gouvernement en juillet 2023) ;
- les membres du Gouvernement de Monsieur Gabriel Attal, nommés en janvier et février 2024 ;
- les membres du Gouvernement de Monsieur Michel Barnier, nommés en septembre 2024 ;
- les membres du Gouvernement de Monsieur François Bayrou, nommés en décembre 2024.

Durant l'année, les dossiers de 18 personnes ont été clos : six procédures de vérification ont été déclarées sans suite, tandis que douze se sont soldées par des corrections de l'imposition précédemment acquittée, tant sous la forme de rectifications que sous la forme de dégrèvements en faveur des membres du Gouvernement.

LE CONTRÔLE À L'ISSUE DES FONCTIONS PUBLIQUES

Le contrôle de la variation du patrimoine

Dans les deux mois suivant la cessation de leurs fonctions, les membres du Gouvernement, tout comme les membres de leurs cabinets et les collaborateurs du Président de la République, déposent une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

Cette déclaration permet à la Haute Autorité de procéder à un examen de la variation de la situation patrimoniale de ces personnes au cours de leurs fonctions et d'identifier toutes formes d'enrichissement illicite qui pourraient notamment résulter de manquements à la probité tels que la corruption ou le détournement de fonds publics.

En 2024, aucun des contrôles menés sur la variation de la situation patrimoniale des membres du

Membres du Gouvernement de Monsieur Gabriel Attal

- **100 %** des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat déposées dans le délai légal
- **96 %** des déclarations d'intérêts de fin de mandat déposées dans le délai légal

Tous les déclarants ont déposé leur déclaration dans le mois ayant suivi l'échéance légale.

Membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République

- **57 %** des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat déposées dans le délai légal (et **77 %** deux mois après l'échéance)

Les déclarations manquantes au terme de deux mois suivant l'échéance légale de dépôt ont été reçues par la Haute Autorité dans les semaines suivantes.

Les membres du Gouvernement de Monsieur Michel Barnier avaient jusqu'au 14 février 2025 pour déposer leurs déclarations.

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

Gouvernement, des membres de leurs cabinets et des collaborateurs du Président de la République n'a conduit à identifier un quelconque enrichissement illicite.

À la différence des autres responsables publics⁴⁷, les membres du Gouvernement sont tenus de transmettre à la Haute Autorité une déclaration d'intérêts de fin de fonctions. Les informations qu'elle contient ne diffèrent pas de la déclaration d'intérêts initiale, ou de celle mise à jour au cours des fonctions en cas d'évolution substantielle des intérêts détenus. Le contrôle réalisé, par nature essentiellement préventif, est sans objet dans ce cas de figure. La Haute Autorité estime donc que cette déclaration ne présente pas d'utilité au regard de l'objectif de prévention des situations de conflit d'intérêts.

Le contrôle préalable à la mobilité vers le secteur privé

Les membres du Gouvernement, les membres de leurs cabinets et les collaborateurs du Président de la République font partie des



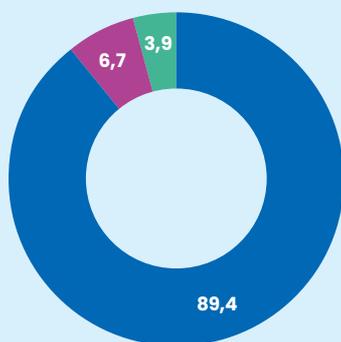
PROPOSITION

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

responsables publics pour lesquels la Haute Autorité doit obligatoirement et préalablement être saisie de tout projet de mobilité vers le secteur privé, pendant les trois années suivant la cessation de leurs fonctions⁴⁸.

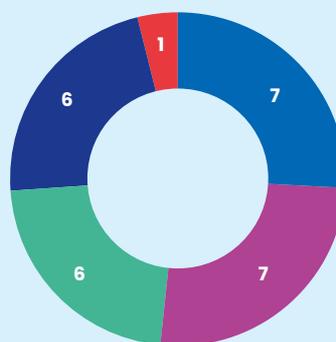
Une fois saisie, la Haute Autorité dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer : elle peut autoriser le projet, le cas échéant en émettant des réserves qui encadreront par exemple les relations de l'intéressé avec son ancien ministère lorsque certains risques ont été identifiés, ou l'interdire, lorsque ces risques sont tels qu'aucune réserve ne permettrait de les neutraliser.

Sens des avis rendus sur des projets de mobilité vers le secteur privé de membres de cabinets ministériels ou de collaborateurs du Président de la République
(hors avis d'irrecevabilité ou d'incompétence) (en %)



- Compatibilité avec réserves
- Compatibilité
- Incompatibilité

Objet des projets de mobilité vers le secteur privé d'anciens membres du Gouvernement examinés en 2024



- Direction ou participation à des organes de direction
- Cadre au sein d'un organisme privé
- Activités de conseil ou d'expertise
- Autre
- Avocat

En 2024, la Haute Autorité s'est prononcée sur 27 projets de mobilité vers le secteur privé d'anciens membres du Gouvernement. Dans la très grande majorité des cas (85 %), elle a rendu un avis de compatibilité avec réserves encadrant l'exercice de la nouvelle activité envisagée. Dans l'ensemble, ces projets de mobilité ont porté sur des activités professionnelles variées.

Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des membres de cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République a représenté, quant à lui, une activité significative de la Haute Autorité en 2024 puisque 184 avis ont ainsi été rendus, dont 89 % portant compatibilité avec réserves.

48. Ce délai est de cinq ans pour les membres du Gouvernement, pour l'appréciation du seul risque d'influence étrangère.

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

1 – La réception et l’instruction
des saisines reçues
page 77

2 – Le contrôle des projets de mobilité
entre les secteurs public et privé
page 82

3 – Les suites des contrôles
menés par la Haute Autorité
page 90



QUI EST CONCERNÉ ?

Contrôle
des mobilités de

15 000

agents publics exerçant
les fonctions et les emplois
les plus exposés



DANS QUELS OBJECTIFS ?

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



DANS QUELS DÉLAIS
SONT TRAITÉES
LES SAISINES ?

- Délai maximal de traitement de **15 jours** pour les contrôles préalables à la nomination
- Délai maximal de traitement 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** chaque fois qu'une activité dans le secteur privé a été exercée 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**

DANS QUEL 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 **réfèrent 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 réfèrent déontologue

1. La réception et l’instruction des saisines reçues

L’année 2024 s’est traduite par un nombre record de saisines, dû aux importants mouvements de personnels des cabinets ministériels consécutifs à la démission et à la formation de trois gouvernements. Si la connaissance du dispositif d’encadrement des mobilités entre les secteurs public et privé reste encore hétérogène d’une administration à l’autre, la Haute Autorité constate des améliorations.

Une activité de contrôle particulièrement intense, du fait des mobilités professionnelles engendrées par l’actualité politique

La Haute Autorité a été saisie d’un nombre record de 751 projets de mobilités entre les secteurs public et privé en 2024 (contre 418 en 2023) et a rendu à ce titre 639 avis.

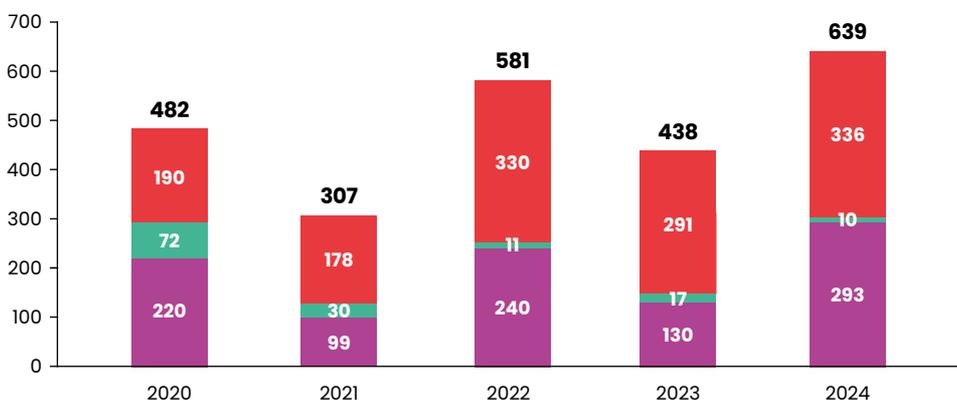
La Haute Autorité devant directement et obligatoirement être saisie des projets de mobilité entre les secteurs public et privé des membres de cabinets ministériels, chaque changement de Gouvernement donne lieu à un nombre significatif de saisines. Les changements politiques de l’année ont mécaniquement induit une hausse du nombre de saisines et une surcharge d’activité correspondante.



La différence entre le nombre de **saisines reçues** et le nombre d’**avis rendus** s’explique par des retraits de saisines ainsi que par les variations dues aux dossiers en cours d’une année à l’autre. Certains avis, rendus en 2024, portaient sur une saisine reçue en 2023 ; inversement, des saisines reçues en 2024 ont été traitées en 2025.

La Haute Autorité a ainsi été saisie d’une quarantaine de demandes d’avis portant sur des projets de mobilité vers le secteur privé au cours du mois de décembre.

Nombre d’avis rendus concernant les contrôles déontologiques des responsables et agents publics depuis 2020



■ Mobilité vers le secteur privé ■ Cumul d’activités pour création ou reprise d’entreprise
■ Recrutement d’un agent ayant récemment exercé une activité dans le secteur privé

La fin de fonctions des membres des cabinets du Gouvernement démissionnaire de Monsieur Gabriel Attal et la formation du Gouvernement de Monsieur Michel Barnier ont donné lieu, ensemble, à un afflux de saisines lors des mois de septembre (90 saisines) et d'octobre (146 saisines).

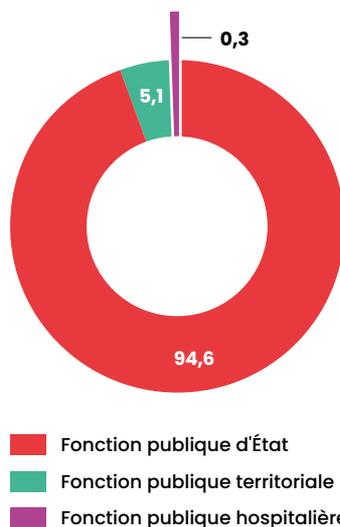
La connaissance du dispositif de contrôle des mobilités par les administrations

Essentielle à la bonne tenue de l'instruction, la complétude initiale des dossiers de saisine reçus par la Haute Autorité a un impact immédiat sur sa durée. La Haute Autorité constate qu'au fil des années, cette étape clé du dispositif de contrôle est en progression. Les dossiers comportent notamment, de plus en plus fréquemment, le formulaire type mis à la disposition des administrations par la Haute Autorité en 2022.

La Haute Autorité observe ainsi que la part des avis d'irrecevabilité, d'incompétence ou de non-lieu à statuer, au regard du nombre total d'avis rendus en 2024, est revenue à un niveau plus maîtrisé (5,2 %), après un léger ressaut en 2023 (12,6 %, contre 3,8 % en 2022).

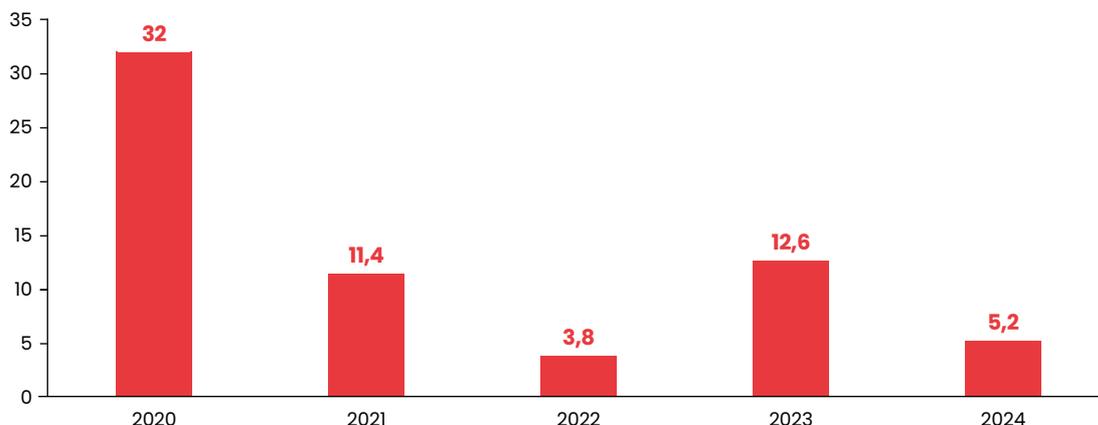
Si le dispositif paraît dans l'ensemble bien connu des administrations de l'État et, dans une moindre mesure, des administrations locales, il semble toutefois être bien moins maîtrisé au sein de la fonction publique hospitalière.

Typologie des agents publics concernés par les avis rendus par la Haute Autorité en 2024 (en %)



En 2024, la Haute Autorité n'a en effet rendu que deux avis – en l'espèce, sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise – concernant des agents de la fonction publique hospitalière. La Haute Autorité relève pourtant que la mobilité à l'entrée et à la sortie de la fonction publique hospitalière de certains cadres des établissements publics de santé – notamment, des directeurs des grands centres hospitaliers universitaires et régionaux (CHU/CHR) – relève de sa compétence directe et obligatoire. L'absence totale de saisine s'agissant

Part des avis d'irrecevabilité et d'incompétence rendus par la Haute Autorité depuis 2020 (en %)





de ce public suscite de fortes interrogations en matière de prévention des risques de nature déontologique et pénale.

La Haute Autorité entend poursuivre en 2025 ses actions de sensibilisation auprès des autorités compétentes⁴⁹.

De façon plus générale, des incompréhensions demeurent à l'égard de certaines notions clés du dispositif.

C'est le cas, notamment, de la notion de « liens » figurant à l'article 2 de l'arrêté du 4 février 2020. Ce texte prévoit que l'administration qui saisit la Haute Autorité du projet de création ou de reprise d'une entreprise ou du projet de mobilité vers le secteur privé de l'un de ses agents, doit lui communiquer « *une description des fonctions exercées par l'agent au cours des trois dernières années et, le cas échéant, des liens entretenus*

dans le cadre de ces fonctions avec la personne morale que souhaite rejoindre ou reprendre l'agent ou avec toute autre entreprise privée mentionnée au deuxième alinéa de l'article 432-13 du code pénal ».

Compte tenu des dispositions de l'article 432-13 du code pénal, ces liens doivent recevoir une acception large. Ils ne sauraient ainsi se limiter aux contacts directs, mais incluent aussi tous les travaux et avis portant sur ces structures, même s'ils n'ont pas impliqué d'interactions directes (tels que des échanges par téléphone ou par mail, des réunions...) avec celles-ci.

Dès la saisine, l'administration doit prêter la plus grande vigilance à la caractérisation de ces liens, déterminante pour l'appréciation des risques que doit réaliser la Haute Autorité. L'utilisation du formulaire type de saisine permet de les évaluer de façon plus exhaustive.

49. Cf. p. 36

Qu'est-ce qu'un « doute sérieux » ?

Dans les cas où l'administration est directement compétente pour apprécier le projet de mobilité de l'un de ses agents, elle peut, en cas de « doute sérieux » quant à la compatibilité du projet avec le respect des principes déontologiques applicables, saisir le référent déontologue pour avis. Si le doute sérieux de l'administration n'est pas levé par l'avis du référent déontologue – quand bien même il aurait exprimé ne pas avoir lui-même de doute –, celle-ci peut alors saisir la Haute Autorité.

Le doute sérieux résulte de situations où le projet de mobilité de l'agent ou sa nomination dans les fonctions envisagées présente, pour l'autorité hiérarchique, un risque d'ordre déontologique ou pénal suffisamment vraisemblable.

En revanche, la Haute Autorité ne saurait être saisie de toutes les hypothèses dans lesquelles un avis d'incompatibilité est envisagé par l'autorité hiérarchique.

Trois critères doivent être particulièrement pris en compte :

- le caractère suffisamment vraisemblable d'une situation future présentant un risque déontologique (réalisation non hypothétique d'un risque) ;
- la nature et la gravité de la difficulté relevée (conflit d'intérêts, prise illégale d'intérêt, manquement au principe de dignité ou d'impartialité...) ;
- la complexité à déterminer si le manquement pressenti peut être prévenu par des mesures de précaution, ou encore, à définir les mesures permettant de le prévenir (déport, publicité des intérêts privés, vigilance...).

La notion de « doute sérieux » ne saurait donc pas avoir pour effet de déresponsabiliser les administrations, en particulier dans les situations où elles envisagent de rendre elles-mêmes un avis d'incompatibilité à l'égard du projet de mobilité de l'un de leurs agents.

Par ailleurs, la saisine subsidiaire de la Haute Autorité doit nécessairement respecter les règles de sa compétence. La Haute Autorité, ne peut ainsi, par exemple, être saisie que préalablement à la décision de l'administration.

Ainsi, d'une part, il n'appartient pas à la Haute Autorité de se prononcer sur une demande d'avis portant sur les conditions d'exécution ou la modification d'une autorisation d'exercer une activité privée lucrative, précédemment délivrée par l'autorité hiérarchique à son agent, et notamment des réserves qui y figurent.

D'autre part, la Haute Autorité ne saurait davantage se prononcer sur un « doute sérieux » que l'administration manifesterait après avoir d'ores et déjà rendu une décision sur le projet de mobilité de l'un de ses agents, pour la voir confortée ou se prémunir d'éventuelles contestations.

Si la connaissance de la doctrine de la Haute Autorité par les administrations et les référents déontologues est notamment facilitée par la diffusion de plus en plus large de ses avis⁵⁰,

la Haute Autorité déplore le fait de ne pouvoir informer les référents déontologues des suites des dossiers qu'ils ont pu instruire à la demande de l'administration.

50. Cf. p. 40

En disposant que « les avis [de la Haute Autorité] sont notifiés à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent », l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique ne permet pas à la Haute Autorité de communiquer ses avis au référent déontologue et n'impose par ailleurs pas aux administrations d'en assurer la transmission à ce dernier.

Les référents déontologues ne disposent donc pas de la garantie d'être informés des suites d'un dossier sur lequel ils se sont prononcés alors même qu'ils jouent un rôle déterminant dans l'instruction des projets de mobilité entre les secteurs public et privé et, plus globalement, dans la prévention des risques déontologiques au sein des administrations.



PROPOSITION

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

Des délais de traitement maîtrisés et améliorés

La Haute Autorité dispose d'un délai de 15 jours pour se prononcer lorsqu'elle est saisie du projet de nomination à des fonctions publiques 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. Ces délais s'apprécient non en jours ouvrés ou ouvrables mais en tenant compte de l'ensemble des jours d'une semaine, donc des week-ends.

Malgré le nombre très élevé de saisines reçues en 2024, la Haute Autorité a respecté rigoureusement ces délais et a amélioré certains d'entre eux. Ainsi, les avis préalables à la nomination ont été rendus dans un délai moyen de 8 jours (contre 10,7 en 2023), tandis que les avis portant sur des projets de mobilité vers le secteur privé ont été rendus dans un délai moyen de 42,1 jours (contre 43,6 jours en 2023).



Délais de traitement moyen des saisines

reçues par la Haute Autorité dans le cadre de sa mission de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé

8 jours

Contrôle préalable à la nomination

42,1 jours

Mobilité vers le secteur privé

46,2 jours

Cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise

Ces résultats témoignent de l'effort significatif fourni pour assurer des délais de traitement maîtrisés au bénéfice des intéressés, sans dégrader la qualité ni l'individualisation des avis. En matière d'avis préalable à la nomination, les délais de traitement de la Haute Autorité sont ainsi inférieurs de 46 % au délai légal.

La Haute Autorité relève qu'elle peut respecter les délais imposés par la loi, en raison, en grande partie, de la flexibilité de la procédure d'instruction prévue par les textes. L'instruction appelle le plus souvent des échanges téléphoniques et par courriel, initiés par la Haute Autorité. Lorsqu'elle identifie une difficulté susceptible de constituer un risque pénal (s'agissant du délit de prise illégale d'intérêts prévu par les articles 432-12 et 432-13 du code pénal en particulier), la Haute Autorité en avise l'agent concerné et le met en mesure de présenter ses observations. L'intéressé peut demander à être auditionné par le collège de l'institution.

La souplesse de cette procédure offre un niveau d'échange supplémentaire pour les situations qui le justifient, sans pour autant être systématisé, notamment en l'absence manifeste de tout risque. Elle garantit en conséquence des délais d'instruction plus courts, en phase avec la réalité du fonctionnement des administrations et les besoins des personnes concernées.

2. Le contrôle des projets de mobilité entre les secteurs public et privé

La part des avis de compatibilité avec réserves rendus sur l'ensemble des projets de mobilité entre les secteurs public et privé reste globalement stable mais diminue pour la première fois depuis quatre ans.

Les risques examinés lors du contrôle d'un projet de mobilité

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-elle qu'il entreprenne des démarches auprès d'anciens collègues ou subordonnés hiérarchiques, susceptibles de remettre en cause le fonctionnement de son ancienne administration, par exemple en usant de l'autorité hiérarchique qu'il avait auparavant sur un agent pour obtenir de lui une information non-communicable ?

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 ?

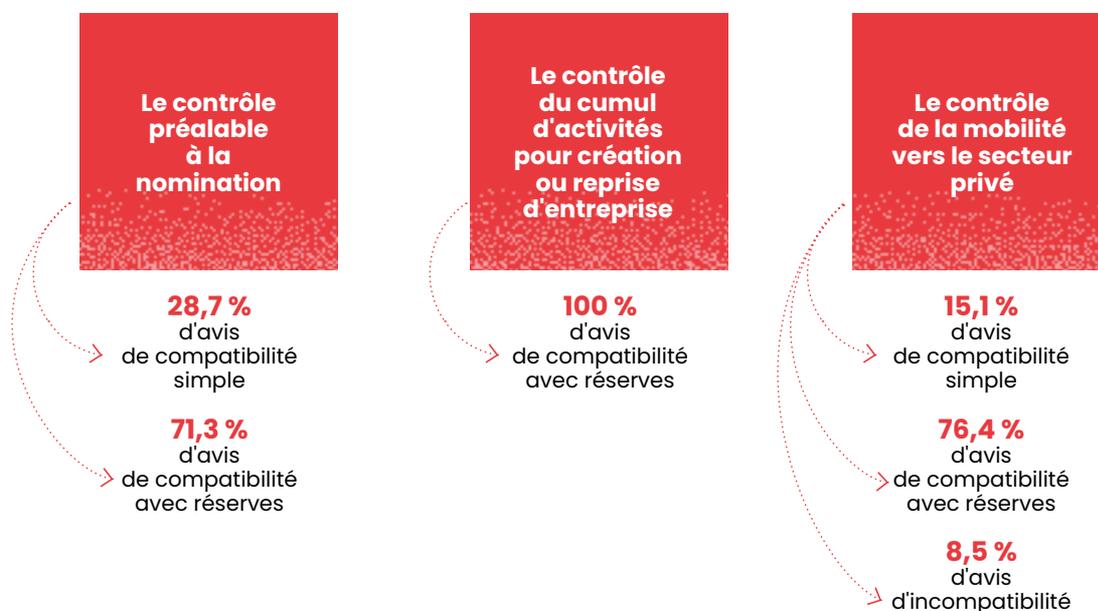
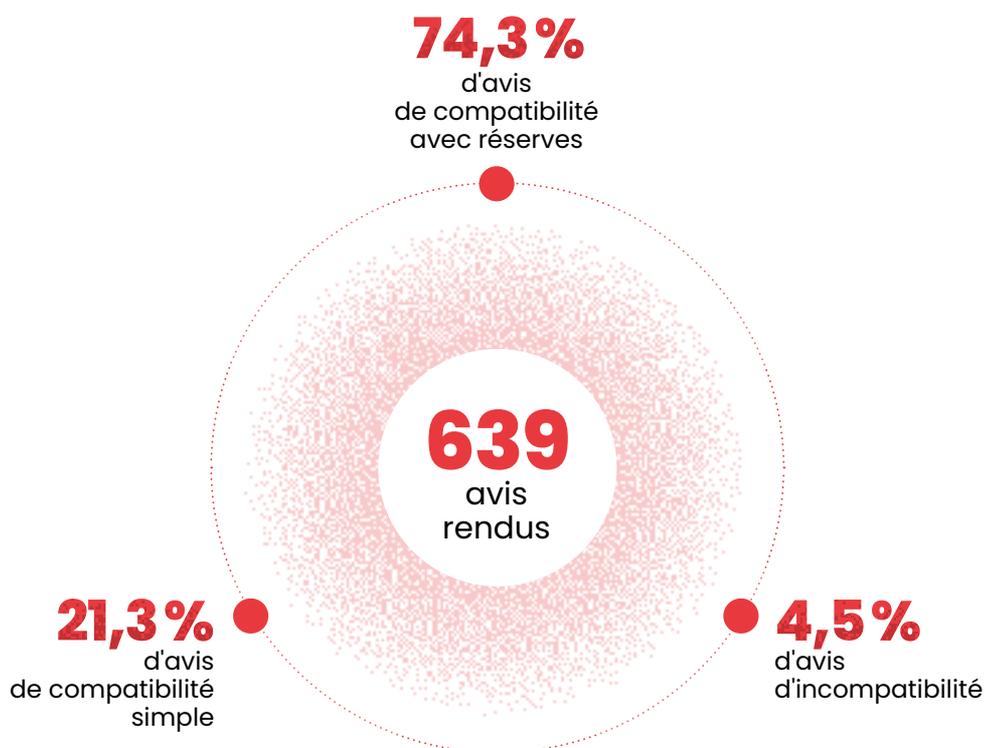
Le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal

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 l'appréciation de la compatibilité du projet de mobilité professionnelle avec le respect des obligations déontologiques et des dispositions pénales en vigueur. Il ne lui appartient donc pas de se prononcer sur l'opportunité de ces projets.

Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé en 2024



Les contrôles menés sécurisent l'action publique et concourent à assurer que la prise de décision publique n'est pas affectée, ne serait-ce qu'en apparence, par des intérêts privés.

La Haute Autorité adopte pour ce faire une démarche équilibrée, visant à concilier sa mission de prévention des risques de nature déontologique et pénale avec les intérêts de l'administration et de ses agents.

À l'instar des années précédentes, la Haute Autorité a rendu plus de 95 % d'avis de compatibilité, dont 74,3 % accompagnés de réserves (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence et non-lieu à statuer). Pour la première fois depuis quatre ans, la part des avis de compatibilité simple a légèrement augmenté (21,3 %, contre 18 % en 2023).

Le contrôle préalable à la nomination

La nomination à certaines fonctions publiques de personnes ayant exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années est conditionnée à un contrôle préalable qui vise à déterminer si les fonctions pressenties sont compatibles avec leurs fonctions privées passées.

Ce contrôle vise à prévenir les risques qui pourraient survenir par exemple dans l'hypothèse où, au titre de leurs nouvelles fonctions, les agents concernés seraient chargés de superviser des opérations impliquant leur ancien employeur.

La Haute Autorité est obligatoirement saisie préalablement à la nomination à certains postes stratégiques et à haut niveau de responsabilité. Il s'agit, notamment, des postes de membre des cabinets ministériels ou de collaborateur du Président de la République, qui constituent en 2024 la quasi-totalité de ce type de demandes.

Elle a rendu, en 2024, 293 avis portant sur des projets de nomination de personnes ayant précédemment exercé dans le secteur privé. Hors avis d'irrecevabilité, d'incompétence et de non-lieu à statuer, 71,3 % de ces avis étaient des avis de compatibilité avec réserves, et 28,7 % étaient de compatibilité, soit des proportions sensiblement égales à l'exercice 2023.



La Haute Autorité a été amenée à considérer que les intérêts d'un groupement d'établissements publics à caractère scientifique et culturel réunis sous la forme d'une association exerçant à leur profit des actions d'influence sur les pouvoirs publics n'étaient pas nécessairement convergents avec ceux de l'État.

Saisie de la nomination d'un membre de cabinet ministériel ayant exercé des fonctions au sein de cette association, et amené dans le cadre de ses futures fonctions à interagir avec elle, la Haute Autorité a émis un avis de compatibilité avec réserves.

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

Le code général de la fonction publique (CGFP) prévoit plusieurs exceptions au principe de l'exclusivité des fonctions, en permettant aux agents publics de cumuler, sous certaines conditions et diverses formes plusieurs activités. Ces cumuls d'activités peuvent être libres, soumis à l'information de l'autorité hiérarchique ou bien à son autorisation préalable.

Le cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise relève de cette dernière situation et requiert l'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique, qui se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 123-8 du CGFP.

À titre subsidiaire, la Haute Autorité est compétente lorsque l'administration émet un doute sérieux sur le projet de cumul d'activités de l'agent que l'avis du référent déontologue n'a pas permis de lever. Elle l'est également, à titre principal et obligatoire, lorsque ce projet est soumis par un agent exerçant des fonctions impliquant de hautes responsabilités.

En 2024, la Haute Autorité a rendu 10 avis, dont 6 ont conclu à la compatibilité avec réserves des projets des intéressés.

Dans certaines circonstances, les réserves mises au projet de cumul d'activités d'un agent municipal peuvent porter, en plus de la commune, sur le groupement de collectivités auquel celle-ci appartient

La Haute Autorité a été saisie en 2024 du projet de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise d'un cadre de la fonction publique territoriale chargé, au sein d'une commune, de missions de nature juridique. Celui-ci avait, auparavant, exercé des fonctions de cadre au sein d'une autre commune du même département. Dans les deux cas, ses fonctions avaient impliqué des liens fréquents avec l'échelon intercommunal.

Cet agent souhaitait, en parallèle de ses fonctions, développer une activité de conseil juridique aux collectivités, par l'intermédiaire d'une micro-entreprise.

Réaliser de telles prestations de conseil auprès des communes par lesquelles il était et avait été employé, ainsi qu'auprès des établissements publics avec lesquels il avait eu des liens, aurait comporté d'importants risques déontologiques.

Afin de prévenir ces risques, la Haute Autorité a demandé à l'intéressé de s'abstenir de réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, directement ou indirectement, auprès de ces deux communes et des intercommunalités auxquelles elles appartenaient, ainsi qu'auprès des établissements publics en relevant et des communes qui en étaient membres.

S'il est courant que des réserves soient « descendantes », et visent à prévenir les risques que l'exercice d'une nouvelle activité peut occasionner vis-à-vis de personnes ou de services placés sous l'autorité de l'agent concerné, elles peuvent également, de manière limitée et dans certaines conditions, être « ascendantes », au regard tant de la nature de l'activité envisagée que des liens auparavant entretenus par l'agent avec les entités concernées.

Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé

La Haute Autorité a rendu 336 avis portant sur la mobilité vers le secteur privé d'agents et de responsables publics. Dans le détail, 305 avis ont concerné des agents publics relevant du code général de la fonction publique et 31 des responsables publics au titre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013⁵¹.

Les contrôles réalisés reposent sur une analyse *in concreto*, fondée sur les pièces communiquées par les administrations et les informations rassemblées par la Haute autorité. Il est notamment attendu de l'autorité hiérarchique qu'elle

atteste de l'existence ou de l'absence de lien entre l'agent et l'entité qu'il souhaite rejoindre.

La Haute Autorité attache la plus grande importance à la proportionnalité des réserves dont elle peut accompagner ses avis. Ce n'est que dans les cas où aucune réserve ne semble de nature à contenir un risque, qu'il soit de nature déontologique ou pénale, que la Haute Autorité émet un avis d'incompatibilité.

La part des avis d'incompatibilité sur le nombre total des avis rendus (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence) est globalement stable (8,5 % en 2024, soit 27 avis contre 7,2 % en 2023). Tous ont porté sur des projets de mobilité d'agents publics

51. Il s'agit, dans le détail, des anciens membres du Gouvernement, des anciens membres d'une autorité administrative ou publique indépendante (AAI/API) et des présidents des plus grands exécutifs locaux.

relevant du code général de la fonction publique. Aucun n'a donc concerné de responsable public relevant de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

Sur ces 27 avis, neuf ont été motivés par la présence d'un risque déontologique, 16 par la présence d'un risque pénal pour la personne concernée – en l'espèce, celui de commettre

le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal – et deux ont été rendus sur le fondement de ces deux risques cumulés.

Une part significative de ces avis a été rendue sur le fondement d'une saisine émise à titre subsidiaire par une administration. Cette observation

Un contrôle préalable à la mobilité vers le secteur privé : pour quoi faire ?

À l'égard des fonctions qu'il a exercées jusqu'à présent, le contrôle doit déterminer si l'agent a respecté ses obligations déontologiques. En particulier, il doit permettre d'assurer qu'il a respecté le principe d'impartialité qui s'imposait à lui, ainsi que l'exigence de prévention des conflits d'intérêts, au gré des éventuelles relations qu'il aurait eu avec son futur employeur.

Pour l'avenir, le contrôle vise à assurer que les nouvelles activités de l'agent ne le conduiront pas à mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service – à l'occasion, par exemple, des démarches de représentation d'intérêts qu'il pourrait accomplir dans le cadre de sa nouvelle activité.



L'agent saisit son autorité hiérarchique d'un projet de mobilité vers le secteur privé

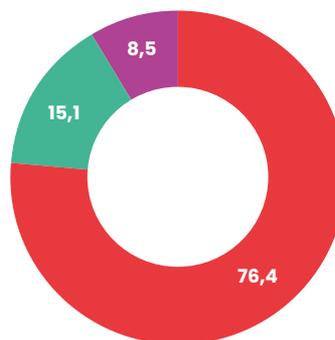


En application de **la loi du 25 juillet 2024**, la Haute Autorité est désormais compétente pour apprécier le risque d'influence étrangère que peuvent comporter les projets de mobilité vers le secteur privé de certains hauts responsables publics.

Ce contrôle vise à prévenir les risques liés à la « capture des élites », pratique parfois utilisée par des puissances étrangères et les entités qu'elles contrôlent afin d'utiliser, à leur profit, l'influence politique d'un responsable public.

Aucun des contrôles réalisés en 2024 n'a permis de détecter un tel risque.

Sens des avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité vers le secteur privé (hors avis d'incompétence et d'irrecevabilité) (en %)



- Compatibilité avec réserves
- Compatibilité
- Incompatibilité

confirme l'intérêt d'un dispositif permettant aux administrations confrontées à un « doute sérieux » quant à la compatibilité du projet de leur agent aux règles en vigueur, d'en saisir la Haute Autorité.

Il ressort toutefois de l'instruction de ces dossiers que certaines administrations qui ont saisi la Haute Autorité ne semblent pas toujours manifester de doute particulièrement sérieux à l'égard d'un risque dont elles ont identifié l'importance⁵². Le motif de ces saisines réside alors davantage dans la volonté d'externaliser une décision difficile pour un agent dont le projet professionnel ne pourra pas aboutir en raison des risques qu'il comporte.

POUR DES PROJETS DE MOBILITÉ VERS LE SECTEUR PRIVÉ

6,7%

des avis rendus l'ont été sur la base d'une saisine réalisée à titre subsidiaire

44%

des avis d'incompatibilité rendus l'ont été sur la base d'une saisine réalisée à titre subsidiaire

L'appréciation de la notion de fonctions « effectivement exercées » et ses conséquences sur la durée des réserves ou d'une incompatibilité

Le délai prévu pour l'application des dispositions de l'article 432-13 du code pénal, raccourci de cinq à trois ans par une loi du 2 février 2007, était historiquement interprété de manière littérale par la chambre criminelle de la Cour de cassation, comme débutant à compter de la fin des fonctions de l'intéressé.

Se fondant notamment sur le fait que l'article renvoie à des actes de surveillance ou de contrôle commis dans le cadre de « *fonctions effectivement exercées* », la Haute Autorité a estimé que le délai de trois ans devait courir à compter du dernier acte réalisé par l'intéressé et non à compter du terme de ses fonctions. C'est la position finalement adoptée par la Cour de cassation qui estime désormais que le délit n'est constitué que si l'ancien agent public ou fonctionnaire prend ou reçoit une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'entreprise dans laquelle il a occupé avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de la surveillance ou du contrôle exercé lors de ses fonctions (Cass. crim., 13 septembre 2023, n° 23-80.347).

L'appréciation de ces délais se répercute sur la durée d'application des réserves ou d'un avis d'incompatibilité.

Parmi les projets de mobilité ayant donné lieu à un avis d'incompatibilité, la Haute Autorité a été saisie à quelques reprises de la situation d'agents ayant exercé des fonctions publiques en lien avec des secteurs d'activités très concentrés. Par conséquent, leur recrutement par des entreprises de ces secteurs leur aurait fait courir des risques importants compte tenu des contacts étroits qu'ils avaient entretenus avec elles dans le cadre de leurs fonctions publiques.

Dans de tels cas, qui demeurent rares, la Haute Autorité se doit, pour protéger tant l'administration que l'agent concerné, d'émettre un avis d'incompatibilité.

Il appartient dès lors aux administrations qui emploient des agents susceptibles de se trouver dans ce type de situations de mettre en place des politiques préventives. Celles-ci pourraient tendre à concilier le recrutement d'agents aux compétences sectorielles spécifiques et leur reconversion future, lorsqu'ils souhaitent, légitimement, mettre à profit leur expérience auprès d'autres acteurs. Ces politiques préventives pourraient ainsi consister en un accompagnement préalable des agents – et plus spécifiquement des agents contractuels n'ayant pas vocation à faire carrière au sein de l'administration – dans l'élaboration de leurs projets professionnels et l'organisation de leurs missions de manière à ce que celles-ci n'obèrent pas la suite de leur carrière.

Les chefs de service sont tenus de veiller au respect, par leurs agents, des principes déontologiques énoncés par les articles L. 121-1 et L. 121-2 du code général de la fonction publique (cf. encadré). Ils doivent à ce titre intégrer les risques liés à la préparation des projets de mobilité vers le secteur privé de leurs agents et, en particulier, le risque que ceux-ci agissent ou paraissent agir de manière à avantager un potentiel futur employeur, manquant de ce fait à leur obligation d'impartialité.

L'analyse des projets de mobilité vers le secteur privé conduit la Haute Autorité à interpréter la notion « d'entreprise privée », déterminante pour établir sa compétence sur le fondement de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique ainsi que pour l'appréciation du

risque pénal résultant de l'application des dispositions de l'article 432-13 du code pénal.

Si la situation de certaines entités est univoque – c'est le cas des sociétés commerciales, celle d'autres types d'organismes pose parfois des difficultés d'analyse. C'est le cas, notamment, de certains établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) qui, au regard des activités qu'ils exercent dans le secteur concurrentiel, peuvent être qualifiés d'« entreprise privée » pour l'application de ces dispositions. En conséquence et de longue date, la Haute Autorité examine au cas par cas la nature des activités exercées par les EPIC. Elle s'est prononcée, en 2024, sur la qualification de plusieurs EPIC au regard des dispositions susmentionnées :

– L'Office national des forêts (ONF) ✓. À la tête d'un groupe de treize filiales structurées autour d'une société holding *ONF Participations* (SAS), l'ONF est un établissement public à « double visage »⁵⁴. L'établissement dégage des revenus substantiels de la vente de bois issu des forêts domaniales (315,4 millions d'euros en 2023, sur 767,4 millions d'euros de chiffre d'affaires), activité qui s'exerce sur un marché concurrentiel dont l'ONF détient environ 40 % de parts de marché⁵⁵. En outre, l'établissement peut intervenir dans le domaine concurrentiel en proposant des prestations de travaux, d'expertise ou de maîtrise d'œuvre. Pour ces raisons, il doit être considéré comme une « entreprise privée » au sens des dispositions des articles L. 124-4 du code général de la fonction publique et 432-13 du code pénal.

– L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ✗. Responsable de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et, plus récemment, du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPRU), l'ANRU accorde des concours financiers aux collectivités territoriales ainsi qu'aux autres acteurs publics et privés intervenant dans le champ de la rénovation urbaine. Si elle peut, à ce titre et de façon exceptionnelle, assurer à la demande de ces acteurs des missions de maîtrise d'ouvrage qui interviennent dans un cadre concurrentiel et dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence applicables, l'Agence exerce la quasi-totalité de ses missions en dehors du

Le rôle de l'employeur public dans la prévention des risques de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts

La Haute Autorité a été saisie en 2024 par le président d'un syndicat interdépartemental compétent en matière de gestion et d'assainissement des eaux de la mobilité vers le secteur privé de l'un de ses agents. L'intéressé occupait depuis 2020 un poste d'encadrement à temps partiel au sein du syndicat interdépartemental⁵³ et, dans le cadre d'une mise à disposition effective depuis 2022, un autre poste d'encadrement à temps partiel au sein d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Cette société avait été créée quelques années auparavant à l'initiative du syndicat interdépartemental pour la gestion d'une usine de traitement des eaux.

Ces deux structures entretenaient, en toute logique, des liens très étroits dont l'intéressé était un acteur clé au regard de ses responsabilités dans chacune des structures. Il avait ainsi accompli des actes de contrôle et de surveillance à l'égard de la SEMOP.

Aussi, en rejoignant une entreprise du même groupe que la SEMOP, au sens de l'article 432-13 du code pénal, l'agent aurait été placé en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts. La Haute Autorité a en conséquence rendu un avis d'incompatibilité.

La Haute Autorité a constaté que, compte tenu du statut des organismes en cause (un établissement public à caractère administratif et une entreprise publique locale de droit privé) et des missions de l'agent, l'exercice concomitant de fonctions au sein du syndicat interdépartemental et de la SEMOP pouvait faire naître un risque de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts défini par l'article 432-12 du code pénal.

L'instruction a permis d'établir que cette procédure de mise à disposition d'agents du syndicat interdépartemental au bénéfice de la SEMOP concernait plusieurs autres agents, dès lors placés *de facto* en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

Informé par la Haute Autorité, le syndicat interdépartemental a adopté des mesures permettant mettre fin aux risques auxquels ces personnes avaient été structurellement exposées.

secteur concurrentiel. Elle ne peut, par suite, être considérée comme une entreprise privée.

— l'Institut national de la consommation (INC) ✓. Centre de recherche, d'information et d'étude sur les problèmes de la consommation créé en 1966, l'INC est un EPIC qui exerce ses missions en partenariat avec des acteurs publics ou parapublics (Banque de France, Autorité des marchés financiers...), auxquels il offre divers types de services. Il édite, produit et diffuse également

plusieurs médias, dont le magazine mensuel *60 millions de consommateurs* et l'émission de télévision *Consumag*, et tire de ces activités plus de la moitié des ressources abondant son budget. Dans la mesure où ces activités s'exercent dans des secteurs concurrentiels et lui procurent plus de la moitié de ses ressources propres, l'INC doit être considéré comme une entreprise privée au sens des dispositions des articles L. 124-4 du code général de la fonction publique et 432-13 du code pénal.

53. L'objet du syndicat conduisait à considérer qu'il exploitait un service à caractère industriel et commercial, en application de l'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales. Néanmoins, conformément à l'article L. 5421-1 du code général des collectivités territoriales et à la jurisprudence administrative le concernant, ce syndicat interdépartemental devait être regardé comme un établissement public à caractère administratif. La Haute Autorité était donc compétente pour procéder au contrôle de la mobilité de cet agent vers le secteur privé.

54. TC, 9 juin 1986, n° 02428, *Commune de Kintzheim*.

55. Cour des comptes, rapport d'initiative citoyenne : « L'Office national des forêts et le défi de la transition écologique ».

3. Les suites des contrôles menés par la Haute Autorité

Une hausse des recours précontentieux et contentieux portant sur les avis de la Haute Autorité

Les avis de la Haute Autorité peuvent faire l'objet de recours gracieux et, conformément à l'article L. 124-17 du code général de la fonction publique, d'une demande de seconde délibération⁵⁶. Dans les deux cas, ces demandes donnent lieu à un second examen du dossier par la Haute Autorité, qui décide soit de confirmer la décision initialement adoptée, soit de la réformer en lui substituant une nouvelle décision.

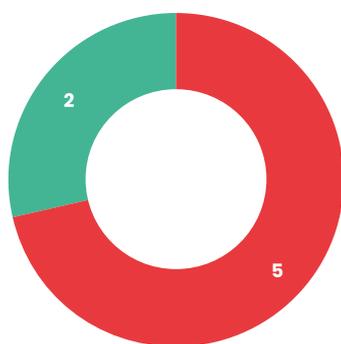
Les avis de la Haute Autorité peuvent également faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, compétent en premier et dernier ressort en application des dispositions de l'article R. 311-1 du code de justice administrative.

La Haute Autorité observe, depuis deux ans, une hausse du nombre de recours précontentieux (recours gracieux et demandes de seconde délibération) et contentieux.

Elle a ainsi procédé, à titre précontentieux, au réexamen de sept dossiers et conclu dans la majorité des cas au rejet de la réclamation.

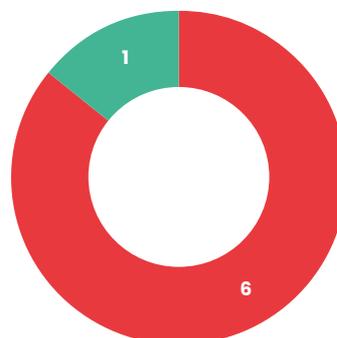
En 2023 et 2024, 8 avis ont fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Ce nombre reste faible au regard du nombre total d'avis rendus (1077 en deux ans). La plupart de ces recours portent sur des avis d'incompatibilité. Trois de ces recours ont été rejetés, et cinq affaires étaient pendantes au 31 décembre 2024.

Issue des recours gracieux et des secondes délibérations rendus



■ Rejet
■ Décision réformée

Type de mobilité à l'origine des demandes de recours gracieux et de seconde délibération



■ Mobilité vers le secteur privé
■ Recrutement d'un agent ayant récemment exercé une activité dans le secteur privé

⁵⁶. La demande de seconde délibération ne peut être émise que dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'avis. La Haute Autorité est tenue de se prononcer à nouveau dans un délai d'un mois suivant la réception de cette demande.

Un suivi des réserves et des avis d'incompatibilité concentrés sur les situations comportant le plus de risques

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.

Leur mise en œuvre incombe avant tout aux agents publics qui en font l'objet et qui doivent, lorsqu'ils rejoignent la fonction publique, s'assurer du respect des règles de déport qui leur ont été imposées.

Afin d'en garantir l'effectivité, la Haute Autorité assure un suivi de ses avis. Elle dispose cependant, à ce titre, de prérogatives limitées. Si elle peut en effet demander à l'intéressé « *toute explication ou [...] tout document* » permettant de justifier du respect d'un avis, elle ne dispose d'aucun moyen légal l'autorisant à solliciter des informations auprès de l'administration ou de l'entité rejointe. L'impossibilité de consulter une tierce source d'information ne lui permet pas d'établir avec fiabilité le respect effectif des avis rendus.



PROPOSITION

Permettre à la Haute Autorité d'obtenir toute information utile au suivi de ses avis auprès de l'actuelle ou ancienne administration de l'agent, ainsi que de l'entité rejointe à l'issue de ses fonctions publiques.



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.

Au regard de ses moyens budgétaires et humains limités, la Haute Autorité privilégie le suivi des avis d'incompatibilité et des avis de compatibilité avec réserves qui concernent les situations les plus à risque.

Compte tenu du contexte particulier de l'année 2024 et du nombre d'avis qu'elle a été amenée à rendre, la Haute Autorité a, au titre du suivi, privilégié la vérification du respect des avis d'incompatibilité et le traitement des signalements qui lui ont été adressés.

En cas de manquement aux réserves ou à un avis d'incompatibilité, l'agent public s'expose aux sanctions prévues par l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique.

La constitutionnalité de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique examinée par le Conseil constitutionnel

Une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution du 3^o de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique a été soulevée à l'occasion d'un recours devant le Conseil d'État portant sur un avis de compatibilité avec réserves rendu par la Haute Autorité.

L'article L. 124-20 du code général de la fonction publique prévoit un régime de sanctions applicables aux agents publics en cas de manquement aux réserves ou à l'interdiction de réaliser un projet de mobilité et son 3^o prévoit, dans ces cas, l'impossibilité pour l'administration de recruter l'agent contractuel intéressé pendant une durée de trois ans.

Au soutien de sa question prioritaire de constitutionnalité, le requérant a fait valoir que les dispositions du 3^o de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique méconnaissaient notamment les dispositions des articles 6 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en raison de leur insuffisante précision et de leur caractère automatique.

La Haute Autorité avait relevé en 2023⁵⁷, dans son rapport d'activité, les difficultés soulevées par la rédaction de ces dispositions.

Considérant que les dispositions contestées n'avaient pas été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel et que la question soulevée présentait un caractère sérieux, le Conseil d'État a renvoyé la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

Dans une décision du 24 janvier 2025⁵⁸, le Conseil constitutionnel a considéré que l'interdiction prévue par ces dispositions, en cas de défaut de saisine de la Haute Autorité ou de non-respect de son avis, constitue une sanction ayant le caractère d'une punition et qu'elle présente un caractère automatique qui prive l'administration de la possibilité de prendre en compte les circonstances de l'espèce. Le Conseil constitutionnel a par suite constaté que les dispositions du 3^o de l'article L. 124-20 méconnaissent le principe d'individualisation des peines et doivent être déclarées contraires à la Constitution. Leur abrogation a été différée au 31 janvier 2026 et, dans l'intervalle, l'administration est autorisée à écarter la sanction prévue par ces dispositions ou en moduler la durée pour tenir compte des circonstances propres à chaque espèce.

57. Rapport d'activité 2023, p. 102-103

58. Cons. const., décision n° 2024-1120 QPC du 24 janvier 2025

Assurer la transparence des actions d'influence étrangère et prévenir les risques d'ingérence

Consciente que le manque de traçabilité et la complexité des actions d'influence exercées par les États étrangers font peser un risque majeur sur les processus démocratiques nationaux, la Haute Autorité a mené une démarche volontaire pour renforcer le dispositif préventif et de transparence.

Les travaux menés par le Parlement et, à la demande de la Haute Autorité, par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont permis d'identifier les lacunes du dispositif actuel et les améliorations possibles.

Par la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, le législateur a donné suite à ces recommandations et confié à la Haute Autorité de nouvelles missions en matière de prévention des risques et de transparence des activités d'influence étrangère.

LE RAPPORT DE L'OCDE SUR LA TRANSPARENCE ET L'INTÉGRITÉ DES ACTIVITÉS D'INFLUENCE ÉTRANGÈRE

Dès 2023, la Haute Autorité a demandé à l'OCDE de travailler avec elle à une analyse du cadre institutionnel et législatif français concernant les activités d'influence étrangère. Publié le 22 avril 2024, le rapport de l'OCDE recommande d'accroître la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère afin de mieux prévenir les actions d'ingérence.

À l'origine du rapport, le besoin d'une analyse approfondie du cadre législatif et réglementaire français en matière de prévention des actions d'influence et d'ingérence étrangère

À l'instar d'autres démocraties, la France fait l'objet depuis plusieurs années d'un nombre croissant d'actions d'influence et d'ingérence étrangères. Préalablement à l'adoption de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères, la Haute Autorité était d'ores et déjà compétente pour apprécier certaines formes d'influence étrangère exercées sur les responsables publics au titre de trois de ses missions principales :

- d'abord, à travers la gestion du répertoire des représentants d'intérêts qui couvre les représentants d'intérêts étrangers cherchant à influencer les décisions des responsables publics français ; par ailleurs, depuis la mise à jour des lignes directrices de la Haute Autorité en octobre 2023, ces derniers sont tenus de déclarer les États étrangers pris pour clients ainsi que les actions de représentation d'intérêts menées pour leur compte ;
- ensuite, à travers le contrôle des mobilités professionnelles des responsables publics entre les secteurs public et privé, qui peut porter sur des responsables publics, tels que des anciens diplomates ou des agents établis à l'étranger, qui souhaitent rejoindre des entreprises étrangères ;
- enfin, à travers le contrôle des déclarations

de situation patrimoniale et d'intérêts déposées par les responsables publics, lequel peut conduire à identifier l'existence de certaines associations liées à des États étrangers au sein desquelles les intéressés exerceraient des fonctions dirigeantes ou rémunérées.

Ces dispositifs demeuraient toutefois incomplets et ne permettaient pas d'assurer la traçabilité des activités d'influence étrangère.

En particulier, le bilan de la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts est particulièrement faible : au 31 décembre 2024,

seules huit entités avaient déclaré des États étrangers comme clients.

Les enseignements du rapport de l'OCDE

Dans son rapport⁵⁹, l'OCDE soulignait que, bien qu'il soit solide sur les plans institutionnel et juridique, le dispositif français destiné à appréhender les risques d'ingérence étrangère sous différents angles méritait d'être renforcé pour mieux appréhender le risque d'influence étrangère sous l'angle de la transparence de la vie publique et des atteintes à la probité⁶⁰.

Influence étrangère et ingérence étrangère : quelles différences ?

Les frontières entre les deux notions peuvent, à certains égards, apparaître floues, notamment en raison de l'absence de définition commune par les différents gouvernements des pays membres de l'OCDE et de leur emploi alternatif au sein même de la réglementation française. Sur le plan conceptuel, il est néanmoins possible de distinguer l'influence étrangère des manœuvres d'ingérence étrangère à travers les objectifs, les manifestations ou encore les vecteurs de ces deux types de pratiques.

Les stratégies d'influence étrangère – également désignées sous le terme *soft power* – constituent une composante légitime et normale des relations internationales. Il s'agit pour une entité étrangère d'influencer et d'orienter, en sa faveur, la position de l'État cible à travers ses représentants, mais également son opinion publique, afin de promouvoir ses propres intérêts (notamment politiques, économiques ou financiers) et de renforcer la légitimité de son action et de son positionnement sur la scène internationale.

L'ingérence étrangère se caractérise, quant à elle, par une immixtion, occulte ou trompeuse dans les affaires d'un pays, en visant essentiellement à déstabiliser ses institutions et à porter atteinte à l'intégrité de ses intérêts nationaux. Une multitude de canaux peut être utilisée par les puissances étrangères pour s'immiscer dans le processus démocratique d'un État cible, telle que le financement de la vie politique, l'ingérence électorale – à travers notamment l'organisation de campagnes de dénigrement ou de désinformation de l'opinion publique – ou encore l'utilisation abusive de la coopération universitaire et culturelle, des organisations de la société civile et des laboratoires d'idées.

Si l'influence paraît légitime et n'est pas répréhensible en soi, elle est de nature à faciliter l'ingérence dont elle constitue, le plus souvent, une prémisse. Pour cette raison, les activités d'influence sont intrinsèquement porteuses d'un risque qui nécessite d'être appréhendé par les politiques publiques.

59. https://www.oecd.org/fr/publications/2024/04/strengthening-the-transparency-and-integrity-of-foreign-influence-activities-in-france_e127abf8.html

60. Pages 128 à 130 du rapport d'activité 2023 de la Haute Autorité : https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/VDEF_HATVP_RA2023_pages-BD.pdf

À cette fin, l'OCDE préconisait, d'une part, l'adoption d'un registre *ad hoc* destiné à rendre transparentes les activités d'influence effectuées pour le compte d'États étrangers, et, d'autre part, d'améliorer les standards d'intégrité en intégrant, notamment, le risque d'ingérence étrangère dans le contrôle des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé réalisé par la Haute Autorité.

LA LOI DU 25 JUILLET 2024 ET LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE LA HAUTE AUTORITÉ

La loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France fait de la Haute Autorité un acteur central de la transparence des actions d'influence étrangère.

En parallèle des travaux menés par l'OCDE, Monsieur Sacha Houlié, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a déposé, le 6 février 2024, une proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France. Dans le cadre des travaux parlementaires, la Haute Autorité a été auditionnée le 7 mars 2024 par la commission des lois de l'Assemblée nationale puis, le 7 mai 2024, par la commission des lois du Sénat.

La loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France adoptée le 25 juillet 2024 s'inspire des réflexions de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères⁶¹, de la délégation parlementaire au renseignement (DPR)⁶² en 2023, de la commission d'enquête sénatoriale sur les politiques publiques face aux opérations d'influence étrangères⁶³, ainsi que des travaux menés par l'OCDE et la Haute Autorité.



Didier Migaud, président de la Haute Autorité, lors de la remise du rapport de l'OCDE le 22 avril 2024

La transparence des actions d'influence étrangère, grâce à un répertoire numérique dédié

La loi confie à la Haute Autorité la gestion et le contrôle d'un répertoire numérique spécifique aux activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, sur lequel les entités concernées devront s'inscrire et déclarer leurs activités à partir du 1^{er} juillet 2025.

Ce faisant, le législateur a retenu l'option d'un répertoire *ad hoc*, comme l'avait recommandé la Haute Autorité au cours de ses différentes auditions. Ce choix présente l'avantage de s'appuyer sur l'expérience et les pratiques de la Haute Autorité en matière de gestion d'un répertoire et de garantir une approche cohérente et lisible vis-à-vis du répertoire de droit commun des représentants d'intérêts⁶⁴.

61. Rapport du 1^{er} juin 2023 fait au nom 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

62. Rapport du 29 juin 2023 fait au nom de la délégation parlementaire au renseignement relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023

63. Rapport du 23 juillet 2024 fait au nom de la commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficaces pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté.

Aux termes de l'article 18-11 (nouveau) de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, seront tenues de s'inscrire sur le registre et d'y déclarer des informations « *les personnes physiques ou morales exerçant, sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger (...) et aux fins de promouvoir les intérêts de ce dernier, une ou plusieurs actions destinées à influencer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi, d'un acte réglementaire ou d'une décision individuelle ou sur la conduite des politiques publiques nationales et de la politique européenne ou étrangère de la France* ».

Sont considérés comme « mandants étrangers », non seulement les puissances étrangères (à l'exclusion des États membres de l'Union européenne), mais également les personnes morales qu'elles dirigent ou contrôlent directement ou indirectement, celles qu'elles financent pour plus de la moitié de leurs ressources, ainsi que les partis et groupements politiques étrangers (à l'exclusion, là encore, de ceux d'États membres de l'Union européenne).

Le champ des activités à déclarer est, quant à lui, plus large que celui retenu dans le dispositif relatif aux représentants d'intérêts. À titre d'illustration, il ne sera pas nécessaire que l'activité de représentation d'intérêts pour le compte d'un mandant étranger soit l'activité principale ou régulière de l'entité ni que ces actions aient été menées de sa propre initiative.

Par ailleurs, en application de l'article 3 de la loi du 25 juillet 2024, les organismes mentionnés à l'article 222 bis du code général des impôts « *qui réalisent des analyses ou des expertises sur tout sujet en lien avec une politique publique nationale ou en matière de politique étrangère ainsi que les établissements éducatifs publics à but non lucratif œuvrant avec un partenaire étranger et ayant pour vocation la diffusion d'une langue étrangère et la promotion des échanges culturels* » seront tenus de déclarer les dons et les versements qu'ils reçoivent « *de la part de toute puissance étrangère ou de toute personne morale étrangère extérieures à l'Union européenne* ».

HORIZON 2025

Le déploiement effectif de ce nouveau répertoire a été fixé « *au premier jour du sixième mois suivant la publication du décret [en Conseil d'État]* » définissant les modalités de sa mise en œuvre, « *et au plus tard le 1^{er} juillet 2025⁶⁴* ».

À l'instar du répertoire des représentants d'intérêts, le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'État, pris après avis public de la Haute Autorité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la définition des modalités de la mise en œuvre du nouveau répertoire, s'agissant notamment du rythme et des modalités de communication et de publication des informations.

Sur le plan opérationnel, ce nouveau répertoire dématérialisé implique, pour la Haute Autorité, de mettre à la disposition des acteurs concernés une application adéquate comportant à la fois un espace interne sécurisé réservé aux déclarants et une interface publique librement accessible depuis son site Internet, pour permettre aux citoyens de consulter les informations de ces répertoires et de les exploiter. En parallèle des travaux réglementaires dans lesquels elle est engagée, la Haute Autorité prépare la conception d'un téléservice dédié.

64. Le répertoire des représentants d'intérêts : <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>

65. III de l'article 1^{er} de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France

La prévention du risque d'influence étrangère lors du contrôle de la mobilité de certains hauts responsables publics

Outre le répertoire des activités d'influence étrangère, la loi du 25 juillet 2024 a également pour objet de prévenir les risques d'influence étrangère liés au recrutement, par des acteurs privés étrangers, d'anciens responsables publics français.

Depuis le 27 juillet 2024, la Haute Autorité examine ainsi le risque d'influence étrangère que présentent les projets de mobilité vers le secteur privé des responsables publics mentionnés à l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique⁶⁶.

Si l'analyse de ce nouveau risque s'inscrit dans le cadre existant du contrôle des mobilités de l'article 23 précité, le champ d'application temporel dans lequel elle s'exerce diffère. En effet, la compétence générale de la Haute Autorité la conduit à apprécier les risques de nature pénale et déontologique pendant les trois années suivant la cessation des fonctions. En revanche, l'appréciation des risques d'influence étrangère porte, aux termes de la loi du 25 juillet 2024, sur une période de cinq ans.

Cette discordance suscite une difficulté particulière pour l'application des dispositions du II de ce même article, qui prévoit que « *les avis de compatibilité peuvent être assortis de réserves dont les effets peuvent s'imposer à la personne concernée pendant une période maximale expirant trois ans après la fin de l'exercice* » des fonctions des responsables publics concernés.

Au titre de ces premiers contrôles réalisés, et au regard des éléments en sa possession, la Haute Autorité n'a émis aucun avis d'incompatibilité fondé sur ce risque. Pour autant, dans la quasi-totalité des cas, elle a invité les responsables publics contrôlés à faire preuve de vigilance dans la mise en œuvre de leurs projets professionnels, notamment lorsque leur projet portait sur la création d'une entreprise de conseil dont, par nature, la liste des clients ne peut être prédéterminée et, par conséquent, appréciée.

Dans l'hypothèse où la Haute Autorité serait saisie, quatre ans après la fin des fonctions d'un membre du Gouvernement, d'un projet de mobilité comportant un risque d'influence étrangère, elle ne pourrait émettre qu'un avis de compatibilité ou d'incompatibilité, sans pouvoir formuler de réserves sur le projet. Or, ce type d'avis – compatibilité avec réserves – majoritaire à l'échelle de l'ensemble des avis rendus sur des mobilités, est essentiel pour associer prévention des risques et fluidité des passages entre les secteurs public et privé.

D'une manière plus générale, le fait que le législateur ait privilégié la notion d'influence étrangère plutôt que celle d'ingérence étrangère rend difficile l'évaluation de ce risque par la Haute Autorité dans l'examen des situations contrôlées. En effet, comme indiqué *supra*, l'influence étrangère n'est pas illégitime par principe et est susceptible de concerner des champs larges, contrairement au risque d'ingérence dont les contours sont plus clairs. Dès lors, l'analyse des risques d'influence étrangère paraît délicate à réaliser.



PROPOSITION

Modifier l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 afin de permettre à la Haute Autorité d'assortir ses avis de réserves lorsqu'elle se prononce, au cours des cinq années suivant la cessation des fonctions, sur un projet de mobilité impliquant un risque d'influence étrangère.

19

projets de mobilité dans le cadre desquels le risque d'influence étrangère a été examiné par la Haute Autorité

⁶⁶. Il s'agit des membres du Gouvernement, des membres d'une autorité administrative ou publique indépendante (AAI/API), ainsi que des titulaires de fonctions exécutives des plus grandes collectivités, relevant du 2° de l'article 11 de la loi du 11 octobre.

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

1 – Le respect des obligations
déclaratives
page 102

2 – Le bilan des déclarations
d'activités au titre de l'année 2023
(publié en juillet 2024)
page 104

3 – Le contrôle des obligations
des représentants d'intérêts
page 111

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

QUELLES OBLIGATIONS ?

- **Inscription sur un répertoire numérique** accessible sur le site Internet de la Haute Autorité

- **Déclaration annuelle des activités** et des moyens qui y sont consacrés par les représentants d'intérêts



DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?

Trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable



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**



DANS QUELS OBJECTIFS ?

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

Depuis la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016, la Haute Autorité est chargée de gérer 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



Une personne physique
dans le cadre
d'une activité
professionnelle

personne morale de droit privé,
établissement public exerçant
une activité industrielle et commerciale,
chambre 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



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

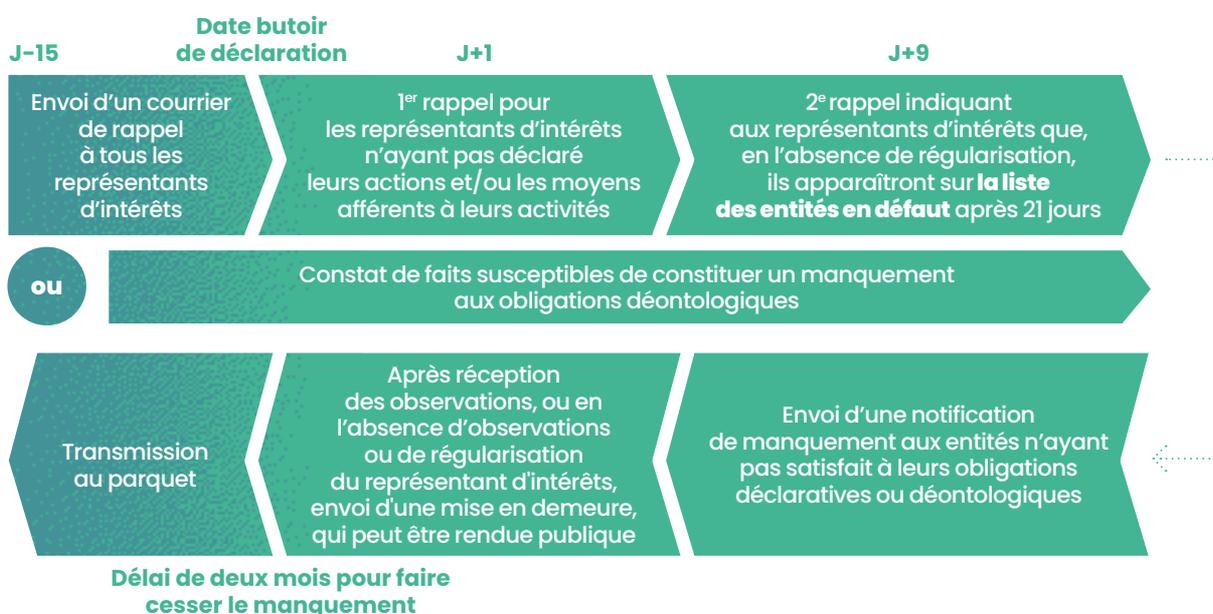
... qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour tenter d'influencer une décision publique

Ne doivent pas s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts :

- 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.

1. Le respect des obligations déclaratives

Toute personne morale ou physique remplissant les critères légaux la qualifiant de représentant d'intérêts doit s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité. Elle doit ensuite y déclarer, chaque année, dans les trois mois suivant la clôture de son exercice comptable, les activités de représentation d'intérêts menées au cours de cette année et les moyens qu'elle y a consacrés.



Parmi les 2618 représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire pour lesquels l'exercice comptable se clôturait au 31 décembre 2023 et qui devaient donc effectuer leur déclaration avant le 31 mars 2024, 59 % ont publié une déclaration d'activités et de moyens.

3 215
entités inscrites
sur le répertoire des
représentants d'intérêts
au 31 décembre 2024
(+12% par rapport à 2023)

Une fois passée l'échéance légale de dépôt, la Haute Autorité mène un important travail de relance des représentants d'intérêts défaillants, en leur adressant sous huitaine deux rappels de leurs obligations.

Après cette première phase de relance amiable, 89 % des représentants d'intérêts concernés avaient effectivement déposé leur déclaration.

À partir du 21^e jour suivant l'échéance légale de dépôt, les représentants d'intérêts n'ayant pas satisfait à leur obligation sont inscrits automatiquement sur une liste d'entités en défaut. Cette liste est publiée sur le site Internet de la Haute Autorité⁶⁷.

⁶⁷. Liste des représentants d'intérêts ne déclarant aucune des informations exigées par la loi au titre du dernier exercice : <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/liste-des-entites-enregistrees/?filter=defaut>

Les entités y figurant en sont retirées dès mise en conformité complète ou partielle de leur situation.

À rebours des résultats observés en 2023, année où le nombre de notifications de manquements et de mises en demeure était en baisse, la Haute Autorité a été contrainte, en 2024, de recourir, à de nombreuses reprises, aux moyens mis à sa disposition pour obtenir le dépôt des déclarations d'activités et de moyens manquantes. L'activité précontentieuse de 2024 revient ainsi à un niveau plus proche de celui constaté en 2022.

En 2024, 129 notifications de manquements ont été envoyées aux représentants d'intérêts au terme de la phase de relance amiable (contre 79 en 2023), puis 47 mises en demeure ont été adressées à ceux qui ne s'étaient toujours pas conformés à leurs obligations malgré la notification (contre 5 en 2023).

La Haute Autorité observe que le très faible nombre de signalements adressés à la justice (un seul en 2024 pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens) montre l'efficacité de la procédure de notification et de mise en demeure.

129

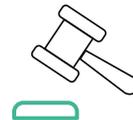


notifications de manquement envoyées en 2024 pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens



47

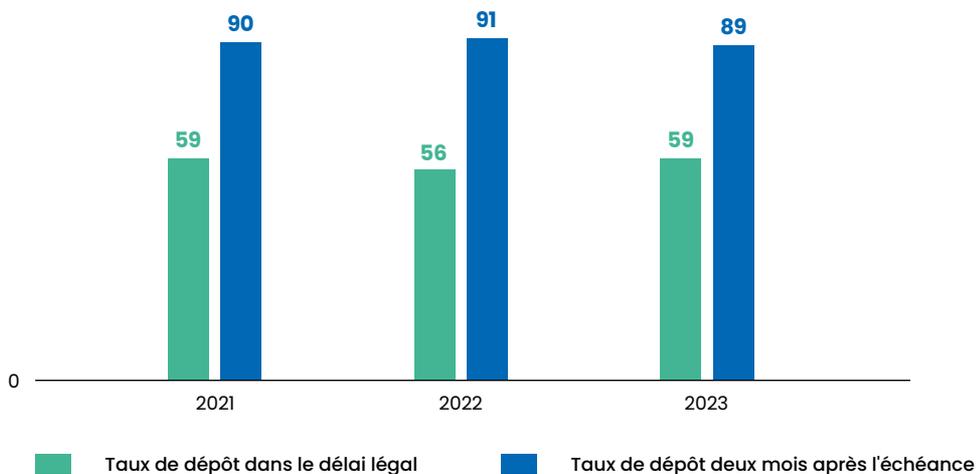
mises en demeure



1

transmission au parquet

Taux de dépôt des déclarations d'activités et de moyens, dans le délai légal et deux mois après l'échéance de dépôt, par les représentants d'intérêts tenus de les déposer au 31 mars (en %)



Grâce à son travail d'identification, de relance et d'échanges, la Haute Autorité obtient un résultat satisfaisant au regard des obligations des représentants d'intérêts. Ce constat conduit la Haute Autorité à souligner à nouveau la nécessité de revoir le dispositif applicable aux représentants d'intérêts en cas de non-respect de leurs obligations déclaratives. Par ailleurs, la peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende prévue par l'article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013 en cas de manquement n'est manifestement pas adéquate et aucune condamnation n'a été prononcée depuis l'entrée en vigueur du dispositif en 2017.

Depuis plusieurs années, la Haute Autorité propose que le législateur lui confère un pouvoir de sanction administrative. Celui-ci serait exercé dans le respect des principes applicables et dans le cadre d'une organisation institutionnelle dédiée, au terme d'une procédure graduée

impliquant, comme actuellement, une mise en demeure préalable. Plus effective, la sanction serait probablement plus dissuasive et permettrait à la Haute Autorité de faire l'économie de nombreuses procédures de relances et de concentrer son action sur l'accompagnement des représentants d'intérêts au quotidien.

La sanction pénale prévue par l'article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013 serait maintenue, afin de répondre aux manquements d'une particulière gravité.



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.

2. Le bilan des déclarations d'activités au titre de l'année 2023 (publié en juillet 2024)

Chaque année, la Haute Autorité publie un bilan des déclarations d'activités déposées par les représentants d'intérêts au titre du dernier exercice. L'analyse des données, publiée en juillet 2024⁶⁸, permet d'avoir une vision globale des actions d'influence menées au cours de l'année précédente.

Une activité de représentation d'intérêts très soutenue en 2023

Le bilan tiré de l'analyse des déclarations reçues montre une activité de représentation d'intérêts très soutenue au titre de l'année 2023.

Plus nombreux à déclarer des activités (2 322 représentants d'intérêts ont publié des informations sur le répertoire au cours de l'année 2023, contre 2 254 en 2022), les représentants d'intérêts ont mené une activité plus intense,

puisque'ils ont déclaré en moyenne 8,6 fiches d'activités contre 8 en 2022. Au total, 15 633 fiches d'activités ont été renseignées en 2023, soit une augmentation de 15 % par rapport au précédent exercice déclaratif.

L'analyse des déclarations révèle une légère amélioration de la qualité de celles-ci. Dans un objectif de transparence, la Haute Autorité apprécie la lisibilité des informations déclarées afin d'assurer la compréhension par les

⁶⁸. Le bilan complet et un résumé sont disponibles sur le site de la Haute Autorité : <https://www.hatvp.fr/presse/bilan-2023-du-dispositif-dencadrement-de-la-representation-dinterets/>.



Les fiches d'activités et leur objet

Une fiche d'activités consiste en une déclaration synthétique, autour d'un objet précis, de certaines actions de représentation d'intérêts. Une fiche peut ainsi porter sur des actions menées durant plusieurs semaines.

L'objet des fiches d'activités doit être suffisamment précis pour rendre compte du sujet sur lequel porte l'activité de représentation d'intérêts, des résultats attendus ainsi que des décisions publiques visées par les activités concernées :

- il doit être compris comme un « objectif poursuivi » et non comme un « sujet abordé » ;
- il est recommandé d'indiquer dans l'objet la décision publique visée, en particulier lorsqu'il s'agit d'un texte connu du grand public ;
- la rubrique « observations » peut être utilisée s'il apparaît difficile de formuler un objet qui retrace clairement l'objectif recherché ou pour ajouter des informations complémentaires.

citoyens des actions d'influence menées et évalue la précision de « l'objet » des fiches d'activités. Selon l'outil élaboré par la Haute Autorité pour mesurer la qualité des objets renseignés et aider à leur saisie, 74,7 % des objets déclarés en 2023 étaient conformes aux exigences minimales de lisibilité attendues.

La progression de ce taux, depuis 2020, montre l'appropriation progressive par les représentants d'intérêts des modalités de déclaration de leurs activités grâce aux ressources mises à leur disposition sur la page du site Internet de la Haute Autorité qui leur est dédiée⁶⁹ et aux opérations de sensibilisation menées à leur endroit, notamment en début d'année⁷⁰.

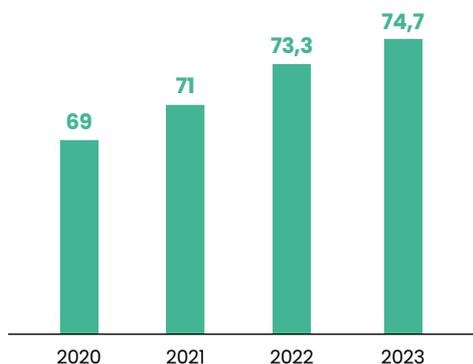
15 633

fiches d'activités publiées sur le répertoire en 2023, soit 15 % de plus par rapport à l'exercice précédent

8,6

fiches d'activités en moyenne par représentant d'intérêts, contre 8 en 2022

Taux de conformité des objets déclarés par les représentants d'intérêts aux exigences minimales de lisibilité définies par la Haute Autorité (en %)



⁶⁹. Foire aux questions destinées aux représentants d'intérêts soumis à une obligation de déclaration de leurs activités : <https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/>.

⁷⁰. Cf. p. 31

Les 3 domaines d'intervention les plus déclarés en 2023

Agriculture et agroalimentaire

16,7%

Environnement

14,3%

Énergie

9,7%

L'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices du répertoire, le 1^{er} octobre 2023, a conduit la Haute Autorité à modifier le référentiel des catégories sous lesquelles doivent s'inscrire les représentants d'intérêts. Il est, pour cette raison, délicat d'établir des comparaisons avec l'exercice déclaratif précédent. Le bilan de juillet 2024 confirme toutefois que, parmi les entités inscrites sur le répertoire, les groupements professionnels (qui agrègent notamment les organisations professionnelles et les syndicats, auparavant distincts) sont ceux qui déclarent le plus d'activités de représentation d'intérêts.

Il révèle également une concentration importante des activités de représentation d'intérêts sur certains secteurs. Les domaines d'intervention les plus déclarés en 2023 sont l'agriculture et l'agroalimentaire (16,7 % des représentants d'intérêts), l'environnement (14,3 %) et l'énergie (9,7 %). Ces domaines d'intervention reflètent les préoccupations présentes dans le débat public.

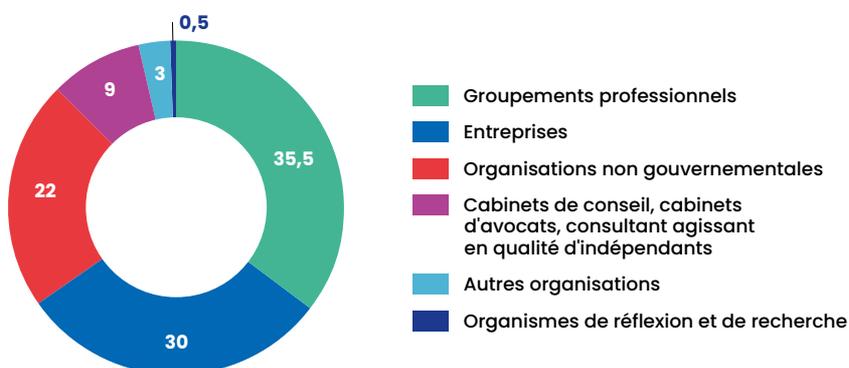
La forte hausse de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans les déclarations (6,7 % en 2022)

s'explique en particulier par l'inscription sur le répertoire de nombreuses fédérations agricoles locales et par leur activité en rapport avec l'actualité politique ou législative, comme les mesures relatives à l'usage des certains pesticides ou les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi Egalim III⁷¹.

La concentration des actions de représentation d'intérêts sur la loi, mise en évidence en 2022, s'est confirmée en 2023 : 54,7 % des fiches d'activités déclarées visaient à influencer la loi en 2023, contre 51,4 % en 2022 et 32,5 % en 2021.

Il ressort enfin du bilan dressé en juillet 2024 que les trois types d'actions⁷² les plus souvent déclarées sont la transmission aux décideurs publics d'informations et d'expertises dans un objectif de conviction (25,5 % des fiches d'activité), l'organisation de discussions informelles ou de réunions en tête-à-tête (23,5 % des fiches d'activité) et la transmission de suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique (19 %).

Répartition des inscrits par type d'organisation (en %)

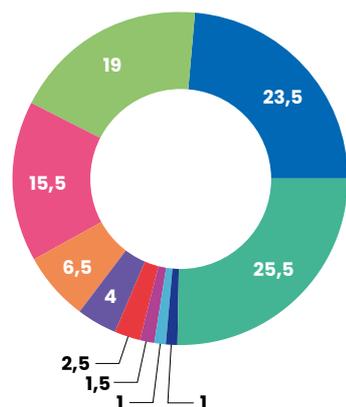


71. Loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs

72. Cf. liste des types d'actions de représentation d'intérêts fixée par le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017.

Répartition par type d'actions menées par les représentants d'intérêts (en %)

(...) : évolution par rapport à 2022



- Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction (+1)
- Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête (-1)
- Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique (+1)
- Établir une correspondance régulière (-1)
- Inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles (+0,5)
- Convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire de la charge publique (=)
- Organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs, ou d'autres consultations ouvertes (+0,5)
- Envoyer des lettres ouvertes, pétitions, tracts (-0,5)
- Organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur Internet (=)
- Autres (-0,5)

Le Parlement est cité dans 59,6 % des fiches d'activités.

Le Gouvernement est cité dans 51,7 % des fiches d'activités.



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

54,7%

des actions de représentation d'intérêts visaient à influencer la loi en 2023 (51,5 % en 2022)

Deux départements ministériels ont concentré deux fiches d'activités sur cinq

Économie et finances

23,5%

Environnement, énergie et mer

17%



Exercice déclaratif 2024 : nette amélioration du taux de dépôt dans le délai légal

2 893 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2024 avaient jusqu'au 31 mars 2025 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2024, ainsi que les moyens alloués à ces actions. Près de 68 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat en nette progression par rapport à l'exercice précédent (59 % pour l'exercice 2023) qui peut s'expliquer par des rappels préalables plus précoces et nombreux que les années précédentes.

L'impact de l'extension du dispositif à la sphère publique locale

Le 1^{er} juillet 2022, le dispositif d'inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts et de déclaration de leurs activités a été étendu à de nouvelles catégories d'agents publics et à certaines fonctions exécutives locales, comme les présidents de conseil régional ou départemental, les maires des communes ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants, portant ainsi à environ 18 000 le nombre de décideurs publics susceptibles d'être visés par des actions d'influence. Les nouvelles lignes directrices de la Haute Autorité sur le répertoire des représentants d'intérêts publiées en octobre 2023 prennent en compte cette extension.

Depuis le 1^{er} juillet 2022, 806 représentants d'intérêts se sont inscrits sur le répertoire, dont près des deux tiers déclarent le « local » comme niveau d'intervention (67,5 %) et près d'un quart le déclarent comme seul niveau d'intervention (22 %). De nombreuses fédérations agricoles locales se sont en particulier inscrites sur le répertoire, et l'agriculture est de très loin le domaine d'intervention le plus cité par les représentants d'intérêts qui déclarent n'intervenir qu'au niveau local (44,1 % contre seulement 9,7 % pour les transports et la logistique).

35% 

des représentants d'intérêts inscrits ont effectivement cherché à influencer des responsables publics locaux concernés par l'extension.

67,5%

des nouveaux inscrits depuis le 1^{er} juillet 2022 déclarent le « local » comme niveau d'intervention

22%

des nouveaux inscrits déclarent uniquement le « local » comme domaine d'intervention



Les cinq domaines d'intervention les plus déclarés par les représentants d'intérêts agissant au niveau local

Construction, logement, aménagement du territoire **20,3 %**

Transports, logistique **15,4 %**

Agriculture, agroalimentaire **14,3 %**

Environnement **11,5 %**

Économie **7,3 %**

73. La loi « 3DS » du 21 février 2022 a permis de réduire le nombre de collectivités concernées par cette extension du répertoire. 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.

74. Lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/10/Lignes-directrices-nouvelle-version-2024-10.pdf>

75. Les représentants d'intérêts doivent déclarer l'échelon de leur intervention (national ou local).

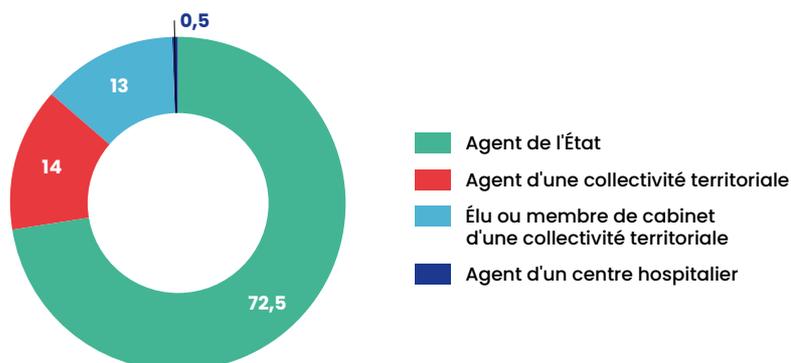


Les collectivités les plus ciblées sont les conseils régionaux. Les domaines d'intervention des représentants d'intérêts, au niveau local, diffèrent en partie de ceux privilégiés au niveau national : la construction, le logement et l'aménagement du territoire (20,3 % des fiches d'activités déclarées), comme les transports et la logistique (15,4 %) sont ainsi particulièrement ciblés.

Les élus locaux ne sont toutefois pas les plus visés par la représentation d'intérêts menée au niveau local : les agents de l'État sont cités dans 72,5 % des fiches d'activités.

La Haute Autorité continue d'observer des difficultés persistantes liées aux limites du dispositif (cf. encadré page suivante).

Répartition par catégorie des responsables publics cités dans les fiches d'activités (en %)



Les difficultés inhérentes au cadre légal et réglementaire de la représentation d'intérêts affaiblissent l'efficacité et l'intérêt du dispositif

Le dispositif actuel d'encadrement de la représentation d'intérêts présente plusieurs difficultés qui limitent son efficacité et sont source d'insécurité juridique. La Haute Autorité l'indique régulièrement⁷⁶. L'extension du répertoire aux activités de représentations d'intérêts menées dans la sphère publique locale amplifie certaines d'entre elles et les répercute sur des acteurs locaux parfois démunis pour bien appréhender les textes applicables.

Le champ des décisions publiques concernées par des actions d'influence. L'annexe 1 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017⁷⁷ ajoute à une liste de décisions publiques bien déterminées une mention visant d'« autres décisions publiques », sans autre précision, rendant difficile la détermination des décisions qui entrent effectivement dans ce champ.

L'identification des responsables publics susceptibles d'être visés par une action de représentation d'intérêts. La rédaction de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 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. Or, faute pour la majorité des arrêtés existants d'être régulièrement tenus à jour, les emplois qu'ils visent ne correspondent plus à ceux existant au sein des administrations en cause. Cette liste comporte des fonctions disparates et crée des strates au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales ou d'EPCI. Certains critères d'identification des personnes publiques visées sont par ailleurs difficiles voire impossibles à renseigner par les représentants d'intérêts, car ils nécessitent d'avoir connaissance de données administratives peu accessibles.

Plus largement, le dispositif actuel retient comme critère de définition des actions de représentation d'intérêts le fait que celle-ci soit faite à **l'initiative du représentant d'intérêts**. Une entrée en communication avec un représentant d'intérêts réalisée à l'initiative d'un responsable public ne remplit donc pas les critères légaux. Cette définition restrictive occulte dès lors une grande partie des activités de représentation d'intérêts, en particulier celles des grandes entités, bien identifiées, et de ce fait, aisément sollicitées par les responsables publics.

Enfin, cantonner la **comptabilisation des activités de représentation d'intérêts à celle des seules personnes physiques**, alors que l'obligation d'inscription sur le répertoire pèse sur les personnes morales, limite la portée du dispositif et permet de possibles contournements manifestes.

La Haute Autorité réitère l'ensemble des propositions formulées dans ses précédents rapports d'activité pour améliorer l'encadrement de la représentation d'intérêts.

PROPOSITION

Simplifier et préciser le champ de la représentation d'intérêts, notamment en supprimant le critère de contact à l'initiative du représentant d'intérêts et en simplifiant les seuils de déclenchement de l'obligation déclarative, et faire évoluer les modalités de déclaration, notamment en accroissant le rythme de déclaration (d'annuel à semestriel) et en améliorant le niveau de précision des informations à déclarer.

⁷⁶. L'encadrement de la représentation d'intérêts. Bilan, enjeux de l'extension du répertoire à l'échelon local et propositions, Octobre 2021 : HATVP_Rapport_lobbying_web_2021-VF.pdf

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

3. Le contrôle des obligations des représentants d'intérêts

La Haute Autorité effectue trois types de contrôle : le contrôle des entités non-inscrites au répertoire, le contrôle des déclarations annuelles d'activités et de moyens et le contrôle du respect des obligations déontologiques.

L'instruction des dossiers et les prérogatives du contrôle

La Haute Autorité s'appuie sur plusieurs outils pour détecter les manquements potentiels :

- 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 62 % des contrôles (toutes catégories confondues) ont été lancés en 2024 ;
- les demandes de désinscription du répertoire, qui peuvent conduire la Haute Autorité à identifier des manquements à l'obligation de déclaration annuelle ;
- des signalements extérieurs.

La Haute Autorité a réalisé près d'un tiers de ses contrôles à la suite de notifications de manquements ou de mises en demeure qu'elle avait adressées à des représentants d'intérêts.

Ces différentes sources d'information peuvent occasionner un contrôle ou étayer une instruction déjà en cours. En parallèle, la Haute Autorité dispose de prérogatives d'enquête sur pièces

62%

des contrôles lancés en 2024
grâce à un travail de veille interne



9 signalements reçus en 2024 concernant des représentants d'intérêts ont permis de lancer **six contrôles des non-inscrits et un contrôle de déclaration annuelle**

et sur place⁷⁸ pour contrôler le respect, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Elle peut ainsi se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé. Elle peut également procéder à des vérifications sur place, dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention. Toutefois, au regard de la nature des contrôles réalisés et des informations qu'ils requièrent pour être menés à bien, des marges d'amélioration importantes existent, qui pourraient être exploitées pour les rendre plus efficaces.

La Haute Autorité pourrait ainsi se voir conférer un droit de communication auprès des administrations et responsables publics.

L'effectivité des contrôles est fonction de la diligence des entités contrôlées. Or, aucune sanction n'est prévue en cas d'obstruction à l'investigation ou à l'instruction, qu'il s'agisse

⁷⁸. Article 18-6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

d'un contrôle sur pièces ou sur place. Dans son avis du 24 mars 2016 sur le projet de loi « Sapin II », le Conseil d'État avait affirmé 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'intérêts⁷⁹ ».

Le bilan du contrôle des obligations déclaratives

La Haute Autorité a réalisé 112 contrôles au cours de l'année 2024.

Ces contrôles, plus approfondis, ont porté sur des périodes plus longues – donc sur davantage de données, l'historique des activités de représentation d'intérêts couvrant désormais cinq années – et sur de plus vastes secteurs. L'instruction des dossiers en a été allongée. Par ailleurs, les contrôles des représentants d'intérêts agissant au niveau local nécessitent souvent davantage de temps, en raison de la taille des structures contrôlées et de leur difficulté à répondre rapidement et précisément aux questions. En outre, de nombreux contrôles ont été lancés, mais non-clos, en 2024.

En 2024, la Haute Autorité a poursuivi ses contrôles sur plusieurs secteurs d'activité stratégiques et engagé des contrôles dans de nouveaux domaines concernés par une 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 qui sont des secteurs particulièrement visés par des actions de représentation d'intérêts au niveau local ;
- les *think tanks* (cf. encadré p. 114) ;
- les nouvelles technologies (cryptomonnaie et intelligence artificielle) ;
- l'industrie du tabac (cf. encadré p. 115).



PROPOSITION

Doter la Haute Autorité d'un droit de communication auprès des responsables et entités publics visés par une action de représentation d'intérêts et introduire un délit d'entrave ou une sanction administrative en cas d'obstruction au contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts.

112

**contrôles
des représentants
d'intérêts
clos en 2024**



- 75 contrôles des non-inscrits
- 37 contrôles des déclarations annuelles

Elle a en outre considéré comme prioritaires les secteurs du sport et de la sécurité en raison de leur particulière exposition du fait des jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

Le contrôle des représentants d'intérêts non-inscrits au répertoire

La Haute Autorité a clos 75 contrôles pour non-inscription sur le répertoire. Elle observe que le nombre de non-inscrits tend à décroître, sous l'effet de plusieurs phénomènes : d'une part, au niveau national, l'essentiel des grands acteurs de la représentation d'intérêts qui ont méconnu leurs obligations au cours des cinq dernières années sont désormais identifiés

⁷⁹. 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

et, d'autre part, les nouveaux acteurs sont plus au fait de leurs obligations.

Au niveau local en revanche, les représentants d'intérêts sont souvent difficiles à identifier du fait du manque d'informations en sources ouvertes les concernant. Quand des entités ont pu être identifiées, les vérifications prennent davantage de temps en raison des difficultés à obtenir les informations pertinentes et à les restituer dans leur contexte, parfois complexe.

Les contrôles pour non-inscription ont principalement porté sur des associations ou des organisations non-gouvernementales (23 contrôles), des organisations professionnelles ou des syndicats (22 contrôles), et des sociétés commerciales (19 contrôles). Parmi les entités contrôlées, 75 % se sont inscrites sur le répertoire à l'issue du contrôle, une part en nette hausse par rapport à 2023 (58,3 %).

Ces non-inscriptions peuvent s'expliquer par une méconnaissance du dispositif ; c'est le cas, notamment, des organisations professionnelles locales, non informées de leurs nouvelles obligations. Certaines entités, notamment des associations ou des ONG, peuvent aussi considérer à tort qu'elles n'entrent pas dans

75

contrôles des non-inscrits clos en 2024

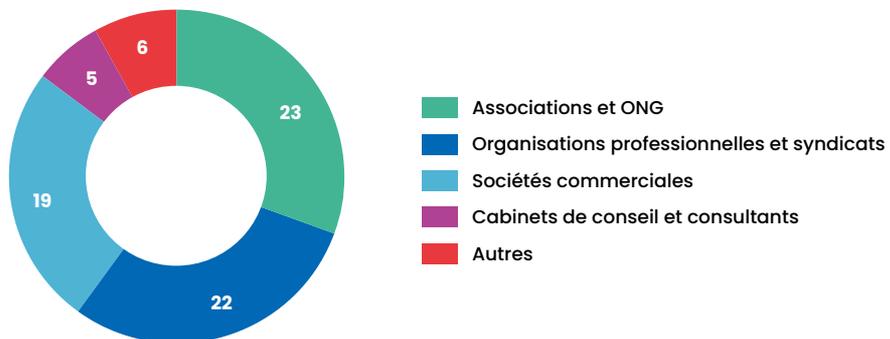
75 % ont donné lieu à une inscription sur le répertoire (**58,3 %** en 2023)

la catégorie des représentants d'intérêts car elles ne défendent pas d'intérêts économiques.

L'absence d'inscription à la suite d'un contrôle signifie en général que l'entité se situe en dessous des seuils ou qu'elle délègue ses activités de représentation d'intérêts à des tiers (associations, fédérations professionnelles, cabinets de conseil...).

La décision du Conseil d'État du 14 octobre 2024 qui a partiellement annulé les nouvelles lignes directrices de la Haute Autorité, en tant qu'elles englobaient les *think tanks*, pourrait se traduire par un certain nombre de désinscriptions du répertoire (cf. encadré page suivante).

Typologie des entités dont la Haute autorité a contrôlé l'inscription au répertoire en 2024



La décision du Conseil d'État du 14 octobre 2024 relative aux *think tanks*

Le Conseil d'État juge que les laboratoires d'idées, dits *think tanks*, ne sont pas, en tant que tels et en l'absence d'intérêt identifié, des représentants d'intérêts soumis aux obligations déclaratives prévues par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Saisi par un laboratoire d'idées d'une demande d'annulation des lignes directrices de la Haute Autorité ainsi que de courriers d'instruction et de notification de manquements adressés sur leur fondement, le Conseil d'État a, par une décision du 14 octobre 2024 (n° 472123), annulé partiellement les lignes directrices adoptées par la Haute Autorité en tant qu'elles qualifient, par principe, ces groupes de réflexion de représentants d'intérêts. Le Conseil d'État juge que les laboratoires d'idées, qui se consacrent à une activité de réflexion, de recherche et d'expertise sur des sujets déterminés en vue de produire des travaux destinés à être rendus publics, ne peuvent, à ce seul titre, être regardés comme menant une activité de représentation d'intérêts. Il en va toutefois différemment si, au regard de son financement, de sa gouvernance et des conditions dans lesquelles sont menés ses études et travaux, un laboratoire d'idées poursuit un intérêt identifié permettant alors de le qualifier de représentant d'intérêts au sens de la loi relative à la transparence de la vie publique. Dans une telle hypothèse, il est alors pleinement assujéti aux obligations, notamment déclaratives, que cette loi prévoit.

Le Conseil d'État a par ailleurs rejeté les autres demandes d'annulation portant sur les courriers et la notification de manquement adressés par la Haute Autorité, considérant qu'il s'agissait d'actes préparatoires ne faisant pas grief.

Le contrôle des déclarations annuelles

La Haute Autorité a achevé en 2024 le contrôle des déclarations d'activités et de moyens de 37 acteurs, l'essentiel portant sur des sociétés commerciales (14 contrôles) et des organisations professionnelles et syndicales (13 contrôles). Tous les contrôles ont été suivis de modifications par les représentants d'intérêts, consistant soit en une correction des informations déjà déclarées (dirigeants de l'entité, personnes chargées de la représentation d'intérêts, affiliations, clients, activités menées et moyens alloués), soit en la publication de nouvelles fiches d'activités.

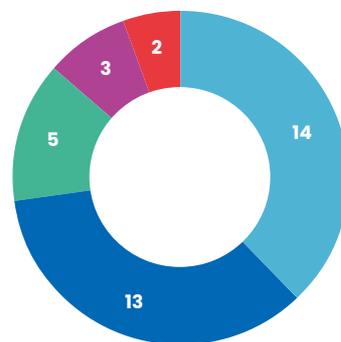
37

contrôles des déclarations d'activités et de moyens clos

en 2024

100 % ont donné lieu à des modifications

Typologie des entités pour lesquelles la Haute Autorité a clos un contrôle de déclaration annuelle d'activités en 2024



- Sociétés commerciales
- Organisations professionnelles et syndicats
- Associations et ONG
- Cabinets de conseil et consultants
- Autres



Afin de rendre plus lisibles les données du répertoire des représentants d'intérêts, la Haute Autorité publie sur une plateforme dédiée des **analyses** des actions de représentation d'intérêts qui ont visé certaines décisions publiques. Ces analyses portent sur des activités de représentants d'intérêts dont les inscriptions et les déclarations annuelles ont été contrôlées. En mars 2024, la Haute Autorité a publié une analyse thématique sur la représentation d'intérêts autour de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite « **loi pouvoir d'achat** ».

Le contrôle de la représentation d'intérêts du secteur du tabac

Depuis 2023, la Haute Autorité a engagé des contrôles des représentants d'intérêts du secteur du tabac. Dix contrôles de déclarations d'activités et de moyens et deux contrôles pour non-inscription ont été lancés. Ces contrôles ont visé des industriels du secteur, des fédérations professionnelles ainsi que des associations de prévention des addictions.

En 2024, cinq contrôles ont été clos :

- un contrôle de non-inscrit a abouti à l'inscription au répertoire ;
- la totalité des contrôles de déclarations d'activités et de moyens a donné lieu à des modifications ou à des créations de fiches d'activités. Un des contrôles a permis la mise en conformité des déclarations des activités de l'entité depuis 2019, avec la création de 17 fiches d'activités. Un autre a permis la modification de 17 fiches d'activités et la création par l'entité contrôlée de deux nouvelles fiches d'activités.

Plusieurs thématiques ressortent particulièrement des fiches d'activités contrôlées : la fiscalité sur le tabac et sur les produits de vapotage ; le renforcement de la lutte contre le trafic et la contrefaçon ; la responsabilité élargie du producteur ; la régulation des publicités sur les plateformes numériques et les réseaux sociaux.

La Haute Autorité s'est par ailleurs engagée, depuis l'extension du répertoire à la sphère locale, à intensifier le contrôle des entités agissant au niveau local en vérifiant que les activités qu'elles y mènent sont effectivement déclarées.

Le bilan du contrôle des obligations déontologiques

La loi soumet les représentants d'intérêts à une série d'obligations déontologiques⁸⁰, comme, par exemple, l'interdiction de proposer ou

de remettre à des responsables publics des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative, ou encore l'interdiction d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément aux responsables publics des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper.

En 2023, trois contrôles avaient été lancés et parmi eux, deux ont été clos. La Haute Autorité a poursuivi en 2024 l'instruction d'un contrôle toujours en cours.

⁸⁰. Article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Synthèse des propositions



Faire évoluer les obligations déclaratives et renforcer les prérogatives de la Haute Autorité en matière de contrôle des déclarations

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

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.

Conférer à la Haute Autorité un accès propre et direct à certaines bases de données établies par l'administration fiscale.

Simplifier le contenu de la déclaration de situation patrimoniale en fusionnant certaines rubriques et en précisant certaines informations requises.

Simplifier l'obligation faite à certains responsables publics de confier à un tiers la gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers en créant un seuil déclenchant cette obligation et en permettant de conserver en l'état les instruments financiers sans rapport avec le secteur d'activité de l'intéressé ou 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.

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 utilement les risques de conflit d'intérêts et de sécuriser l'action gouvernementale.

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



Faire évoluer et renforcer le contrôle des mobilités public-privé

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

Permettre à la Haute Autorité d'obtenir toute information utile au suivi de ses avis auprès de l'actuelle ou ancienne administration de l'agent, ainsi que de l'entité rejointe à l'issue de ses fonctions publiques.

Modifier l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 afin de permettre à la Haute Autorité d'assortir ses avis de réserves lorsqu'elle se prononce, au cours des cinq années suivant la cessation des fonctions, sur un projet de mobilité impliquant un risque d'influence étrangère.



Modifier le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts

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.

Simplifier et préciser le champ de la représentation d'intérêts, notamment en supprimant le critère de contact à l'initiative du représentant d'intérêts et en simplifiant les seuils de déclenchement de l'obligation déclarative, et faire évoluer les modalités de déclaration, notamment en accroissant le rythme de déclaration (d'annuel à semestriel) et en améliorant le niveau de précision des informations à déclarer.

Doter la Haute Autorité d'un droit de communication auprès des responsables et entités publics visés par une action de représentation d'intérêts et introduire un délit d'entrave ou une sanction administrative en cas d'obstruction au contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts.

ANNEXES

1 – Les interventions de la Haute Autorité
par type de public en 2024

page 119

2 – Les auditions du président de la Haute Autorité en 2024

page 123

3 – Les publications de la Haute Autorité en 2024

page 124

4 – Le contrôle préalable à la nomination (articles L. 124-7
et L. 124-8 du code général de la fonction publique)

page 126

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)

page 127

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)

page 128

7 – Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé
des anciens membres du Gouvernement, des anciens
membres d'autorités administratives ou publiques
indépendantes et des anciens chefs d'un exécutif
local (article 23 de la loi du 11 octobre 2023).

page 129

8 – Résumés d'avis rendus en 2024 sur des
projets de mobilité entre les secteurs public
et privé présentant un intérêt doctrinal

page 130

1. Les interventions de la Haute Autorité par type de public en 2024



Interventions au sein d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche

- Présentation du bilan et des perspectives de la Haute Autorité au colloque « Analyser, mesurer, prévenir : regards croisés sur la corruption et le favoritisme » organisé par le *Global Corruption Observatory* à Sciences Po Paris (19 janvier 2024)
- Conférence du président de la Haute Autorité à Sciences Po Rennes dans le cadre de l'opération « La Haute Autorité hors les murs » à Rennes (25 janvier 2024)
- Conférence du président de la Haute Autorité sur « La transparence de la vie publique ou le renouveau des aspirations démocratiques » lors d'un événement organisé par le Parlement des étudiants de Sciences Po Paris (11 mars 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité à des étudiants en masters de droit pénal, de science politique et de management public de l'Université de Lorraine à Nancy (13 mars 2024)
- Conférence du président de la Haute Autorité devant les étudiants de la faculté de droit et science politique de l'Université Toulouse Capitole (14 mars 2024)
- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts aux étudiants des masters « Politiques publiques » et « Affaires européennes » de Sciences Po Paris dans le cadre d'un enseignement électif « Éthique et déontologie » (22 mars 2024)
- Conférence du président de la Haute Autorité devant les étudiants en droit de l'Université Bourgogne Europe à Nevers (28 mars 2024)
- Conférence du président de la Haute Autorité devant les étudiants de la faculté de droit et science politique d'Aix-Marseille Université à Aix-en-Provence (4 avril 2024)
- Présentation du contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé aux étudiants des masters « Politiques publiques » et « Affaires européennes » de Sciences Po Paris dans le cadre d'un enseignement électif « Éthique et déontologie » (12 avril 2024)
- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts aux étudiants du master « Affaires publiques » de Sciences Po Paris (26 avril 2024)
- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts aux étudiants des masters « Politiques publiques » et « Affaires européennes » de Sciences Po Paris dans le cadre d'un enseignement électif « Affaires publiques et influences : du *lobbying* aux *corporate affairs* » (9 septembre 2024)
- Conférence du président de la Haute Autorité devant les étudiants de l'Université de Nîmes dans le cadre de l'opération « La Haute Autorité hors les murs » à Nîmes (17 septembre 2024)

- Conférence du président de la Haute Autorité devant les étudiants de Grenoble École de Management (19 septembre 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité aux étudiants du master « Droit et éthique des affaires » de Cergy Paris Université (25 septembre 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité au colloque « Regard et droit public » organisé par l'Association des doctorants en droit public de l'Université Lyon III (10 octobre 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité aux étudiants du master « Affaires publiques et représentation d'intérêts » de Sciences Po Bordeaux (31 octobre 2024)
- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts aux étudiants du master « Travail politique et parlementaire » de l'Université Paris Nanterre (20 novembre 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité aux étudiants du master « Droit répressif économique » de l'Université de Bordeaux (25 novembre 2024)
- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts aux étudiants du master « Droit du plaidoyer et affaires publiques » de l'Université Dauphine (29 novembre 2024)



Interventions et formations auprès de responsables et d'agents publics

- Déplacement du président de la Haute Autorité à la préfecture d'Ille-et-Vilaine dans le cadre de l'opération « La Haute Autorité hors les murs » à Rennes (25 janvier 2024)
- Formation sur les obligations déontologiques, la prévention des conflits d'intérêts et le contrôle des mobilités de l'encadrement supérieur de l'OFPPA (8 février 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité aux participants du Cycle de perfectionnement des collaborateurs parlementaires de l'INSP (26 février 2024)
- Sensibilisation aux obligations déontologiques d'agents territoriaux de l'établissement public territorial Paris Ouest la Défense (7 mars 2024)
- Déplacement du président de la Haute Autorité à la préfecture de l'Oise dans le cadre de l'opération « La Haute Autorité hors les murs » à Beauvais (22 mars 2024)
- Déplacement du président de la Haute Autorité à la préfecture du Calvados dans le cadre de l'opération « La Haute Autorité hors les murs » à Caen (29 mars 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité aux agents de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (26 avril 2024)

- Présentation des missions de la Haute Autorité aux référents déontologues du réseau des Caisses d'assurance retraite et de santé au travail (30 avril 2024)
- Déplacement du président de la Haute Autorité à la préfecture du Gard dans le cadre de l'opération « La Haute Autorité hors les murs » à Nîmes (16 septembre)
- Présentation des obligations déclaratives et déontologiques des élus et membres de cabinet aux participants du Salon des métiers politiques « STAFFs » (16 octobre 2024)
- Présentation du dispositif de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé lors de la journée de l'intégrité du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (9 décembre 2024)



Interventions auprès d'acteurs économiques et de représentants d'intérêts

- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts et des évolutions introduites par les nouvelles lignes directrices à l'Association pour la formation du personnel des sociétés financières (1^{er} février 2024)
- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts et des évolutions introduites par les nouvelles lignes directrices au Mouvement des entreprises de France (13 mars 2024)
- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts et des évolutions introduites par les nouvelles lignes directrices à la Confédération des petites et moyennes entreprises (13 mars 2024)
- Participation à une table ronde sur le thème du plaidoyer dans la vie politique au Forum des métiers du plaidoyer à l'Université Picardie Jules Vernes à Amiens (14 mars 2024)
- Sensibilisation de professionnels des affaires publiques et de représentants d'intérêts à leurs obligations déclaratives et déontologiques 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 Paris Executive Education (9 avril et 15 octobre 2024)
- Sensibilisation à l'extension des obligations déclaratives aux activités de représentation d'intérêts visant des responsables publics locaux au Forum des collectivités engagées organisé par Transparency France International (10 septembre 2024)
- Présentation du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts à l'Union des industries et métiers de la métallurgie (19 novembre 2024)



Interventions auprès d'élus locaux

- Sensibilisation et formation des élus polynésiens à la prévention des conflits d'intérêts et à la mise en place de dispositifs déontologiques au sein de leurs structures dans le cadre du séminaire « Déontologie et prévention des conflits d'intérêts » organisé par l'Assemblée de la Polynésie française à Papeete (du 21 au 23 mai 2024)
- Sensibilisation et formation des élus de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur à la prévention des conflits d'intérêts à Marseille (12 juin 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité et du conflit d'intérêts public-public au Séminaire des élus de la ville et de la métropole de Nice Côte d'Azur (6 décembre 2024)



Interventions au sein d'écoles du service public

- Présentation des missions de la Haute Autorité en matière de prévention des conflits d'intérêts dans le cadre du cycle « Conformité et maîtrise des risques à l'international » de l'IHEDN (13 mars 2024)
- Formation des élèves de l'INSP et de l'INET sur la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts (27 mars 2024)
- Présentation des missions de la Haute Autorité et du cadre juridique de la prévention de l'influence étrangère dans le cadre du cycle « Intelligence économique et stratégique » de l'IHEDN (4 juin 2024)
- Présentation des contrôles de la Haute Autorité et de ses liens avec l'autorité judiciaire aux magistrats suivant la formation « Droit pénal économique et financier » de l'ENM (17 juin 2024)
- Présentation par le président de la Haute Autorité des missions de l'institution et de ses relations avec la sphère judiciaire aux participants à la session « Nouveaux chefs de cours » de l'ENM (7 novembre 2024)
- Présentation par le président de la Haute Autorité des missions de l'institution et de ses relations avec la sphère judiciaire lors de la formation « Corruption : détection, prévention et répression » de l'ENM (18 novembre 2024)



Interventions auprès de lycéens

- Rencontre du président de la Haute Autorité avec des lycéens et des étudiants du cycle pluridisciplinaire d'études supérieures du lycée Henri IV à Paris (6 mars 2024)
- Rencontre du président de la Haute Autorité avec des élèves du lycée Jeanne Hachette dans le cadre de l'opération « La Haute Autorité hors les murs » à Beauvais (22 mars 2024)
- Rencontre du président de la Haute Autorité avec des élèves du lycée Jules Renard à Nevers (28 mars 2024)
- Rencontre du président de la Haute Autorité avec des élèves du lycée Vauvenargues à Aix-en-Provence (4 avril 2024)



Interventions auprès d'autres publics

- Intervention du président de la Haute Autorité au petit-déjeuner de l'association Femmes de loi, femmes d'exception, sur le thème « Quelles contributions de la HATVP à un État de droit dans la prévention des conflits d'intérêts ? » (5 mars 2024)
- Intervention du président de la Haute Autorité à une réunion publique sur le thème « Transparence et confiance dans la vie publique » à Saint-Jean en Haute-Garonne (14 mars 2024)

2. Les auditions du président de la Haute Autorité en 2024



Auditions du président de la Haute Autorité à l'Assemblée nationale et au Sénat

- Audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques (11 janvier 2024)
- Audition par la commission d'enquête sénatoriale sur les moyens mobilisés et mobilisables pour assurer la prise en compte et le respect par le groupe TotalEnergies des obligations climatiques et des orientations de la politique étrangère de la France (29 février 2024)
- Audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à prévenir ingérences étrangères en France (7 mars 2024)

- Audition par la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France (7 mai 2024)
- Audition par la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques (19 mai 2024)
- Audition par la commission d'enquête sénatoriale sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères (23 mai 2024)
- Audition par le rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances 2025 (14 novembre 2024)



Audition du président de la Haute Autorité au Conseil de l'Europe

- Audition au sujet de l'établissement d'un registre de transparence au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (4 mars 2024)



Auditions du président de la Haute Autorité au Conseil d'État

- Audition dans le cadre de l'étude annuelle du Conseil d'État sur la souveraineté (1^{er} mars 2024)

3. Les publications de la Haute Autorité en 2024



Publications relatives à la représentation d'intérêts

- « Le *lobbying* autour de la " loi pouvoir d'achat " » (16 mars 2024)
- « Répertoire des représentants d'intérêts : bilan annuel des déclarations 2023 » (1^{er} juillet 2024)
- « Les recommandations de l'OCDE sur les activités de *lobbying* et d'influence » (15 juillet 2024)
- « La réforme du registre des lobbyistes en Allemagne » (5 novembre 2024)



Publications relatives à l'encadrement de l'influence étrangère

- « Le dispositif australien d'encadrement de l'influence étrangère » (1^{er} mars 2024)
- « Le dispositif britannique d'encadrement de l'influence étrangère » (7 mars 2024)
- « L'encadrement de l'influence étrangère à l'international : un tableau comparatif » (3 juillet 2024)
- « Le dispositif français d'encadrement de l'influence étrangère » (16 juillet 2024)



Publications relatives à la prévention des atteintes à la probité et des conflits d'intérêts

- Chapitre « Le rôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans la lutte contre les atteintes à la probité » dans l'ouvrage *La lutte contre les atteintes à la probité en Nouvelle-Calédonie* dirigé par Sabrina Lavric et édité aux Presses de l'Université de Nouvelle-Calédonie en juillet 2024
- Contribution de la Haute Autorité à l'ouvrage *Gérer les risques d'atteinte à la probité dans les collectivités territoriales. Guide pratique à l'usage des décideurs locaux* dirigé par Anne Rinnert et édité par Territorial éditions en octobre 2024
- Publication du tableau comparatif des définitions, moyens de détection, mesures de prévention et types de sanctions appliqués aux conflits d'intérêts dans les États membres du Réseau européen d'éthique publique en décembre 2024

La veille juridique de la Haute Autorité

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.

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

La lettre internationale de la Haute Autorité

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.

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

4. Le contrôle préalable à la nomination

(articles L. 124-7 et L. 124-8 du code général de la fonction publique)

337



saisines préalables

à la nomination d'un agent ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années (+157,3 % par rapport à 2023)

293

avis rendus

100%

des saisines pour contrôle préalable à la nomination relevaient de la procédure de **saisine obligatoire** de la Haute Autorité

100%

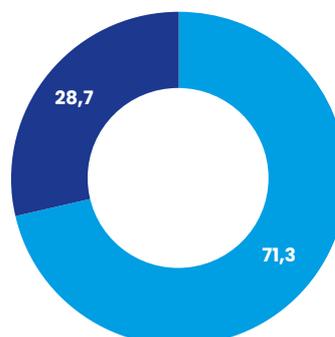
des saisines pour contrôle préalable à la nomination concernaient des agents de la **fonction publique de l'État**



8 jours

délai moyen de traitement des saisines

Sens des avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de nomination d'agents ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années (hors avis d'irrecevabilité, d'incompétence ou de non-lieu à statuer) (en %)



Compatibilité avec réserves
Compatibilité

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)

11



saisines relatives
à un cumul d'activités
pour création ou reprise
d'une entreprise
(contre **14** en **2023**)

10

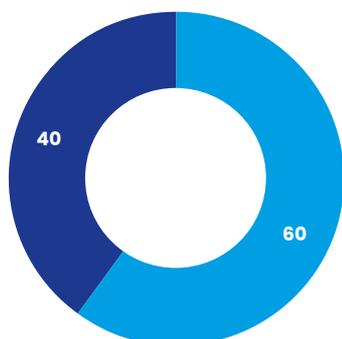
avis rendus



46,2 jours

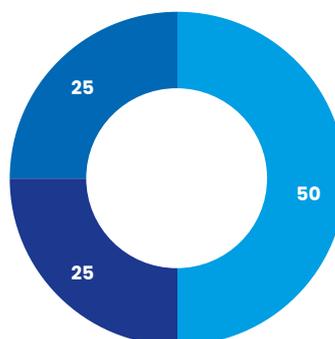
délai moyen
de traitement
des saisines

Sens des avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise (en %)



Compatibilité avec réserves
Incompétence, irrecevabilité et non-lieu à statuer

Typologie des agents publics concernés par les avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise (en %)



Fonction publique territoriale
Fonction publique hospitalière
Fonction publique d'État

6. Le contrôle des projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé

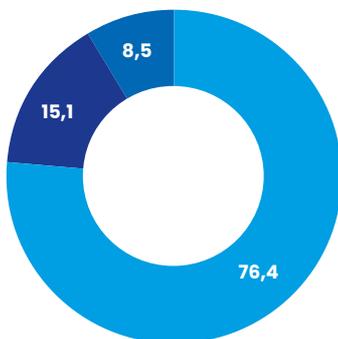
(articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique)

369 
saisines relatives
à une mobilité vers
le secteur privé
(+56,4% par rapport
à 2023)

305
avis rendus

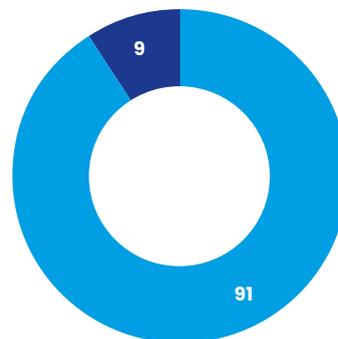

42,5 jours
délai moyen
de traitement
des saisines

Sens des avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité vers le secteur privé
(hors avis d'incompétence et d'irrecevabilité) (en %)



 Compatibilité avec réserves
 Compatibilité
 Incompatibilité

Typologie des agents publics concernés par les avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité vers le secteur privé (en %)



 Fonction publique d'État
 Fonction publique territoriale

7. Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes et des anciens chefs d'un exécutif local (article 23 de la loi du 11 octobre 2023)

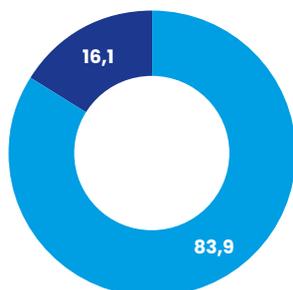
34 

saisines relatives à la mobilité vers le secteur privé
des responsables publics (article 23 de la loi du 11 octobre 2013)

31
avis rendus

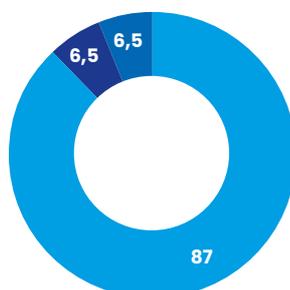

38 jours
délai moyen de traitement des saisines

Sens des avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité relevant de l'art. 23 de la loi du 11 octobre 2013 (en %)



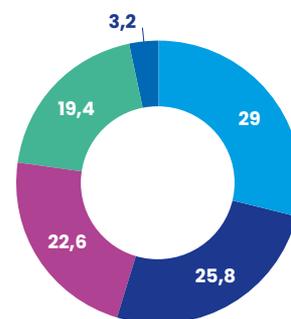
Compatibilité avec réserves
Compatibilité

Typologie des responsables publics relevant de l'art. 23 de la loi du 11 octobre 2013 concernés par les avis rendus par la Haute Autorité (en %)



Membres du Gouvernement
Membre d'une autorité administrative ou publique indépendante
Président d'un exécutif local

Nature de l'activité envisagée après la cessation des fonctions (en %)



Activités de conseil ou expertise
Direction ou participation à des organes de direction
Autres activités salariées en entreprise
Autre
Avocature

8. Résumés d'avis rendus en 2024 sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé présentant un intérêt doctrinal

Compétence de la Haute autorité

Délibération n° 2024-221 du 10 septembre 2024

Article L. 124-4 du code général de la fonction publique – caractère préalable de la saisine de la Haute Autorité – conditions d'exécution d'une décision d'autorisation déjà délivrée par l'autorité hiérarchique – incompétence

La Haute Autorité n'est pas compétente pour se prononcer sur une demande présentée au titre des dispositions de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique lorsqu'elle porte sur les conditions d'exécution ou la modification d'une décision précédemment délivrée par l'autorité hiérarchique après avis du référent déontologue sur le projet de l'agent public, notamment lorsqu'elle tend à obtenir une interprétation ou une restriction des réserves que l'autorité hiérarchique a elle-même formulées.

Délibération n° 2024-316 du 19 novembre 2024

Article L. 124-8 du code général de la fonction publique – saisine préalable à la nomination à un emploi public – établissement public – Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) – établissement exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé (non) – incompétence

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est un établissement public industriel et commercial dont la principale mission est de contribuer à la réalisation du programme national de rénovation urbaine, du programme de requalification des quartiers anciens dégradés et du programme national de renouvellement urbain, en accordant des concours financiers. Cet établissement ne peut assurer la maîtrise d'ouvrage de tout ou partie de projets de rénovation urbaine qu'à titre exceptionnel, après accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement et dans les conditions prévues à l'article 18 du décret du 9 février 2004.

Dès lors, l'ANRU, personne morale de droit public, ne peut être regardée comme un organisme ou une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé. Par conséquent, l'exercice d'une activité professionnelle au sein de l'ANRU ne constitue pas une activité privée lucrative au sens de l'article L. 124-8 du code général de la fonction publique.

Par suite, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique n'est pas compétente pour se prononcer sur la demande d'avis préalable à la nomination à un poste de conseiller ministériel d'un agent n'ayant exercé, au cours des trois dernières années, des fonctions qu'au sein de l'ANRU.

Avis de compatibilité

Délibération n° 2024-43 du 19 mars 2024

Article L. 124-4 du code général de la fonction publique – mobilité professionnelle – convergence des intérêts entre une collectivité et la société d'économie mixte rejointe – compatibilité

L'intéressé, directeur général adjoint d'une collectivité territoriale, a souhaité rejoindre, en qualité de directeur général, une société anonyme d'économie mixte locale dont la collectivité qui l'emploie est actionnaire.

La Haute Autorité a estimé que le risque de prise illégale d'intérêts pouvait être écarté, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal.

Par ailleurs, la Haute Autorité a estimé que dans la mesure où la société anonyme d'économie mixte locale que l'intéressé souhaitait rejoindre

était très majoritairement détenue par la collectivité territoriale, que son conseil d'administration comprenait, pour l'essentiel, des représentants de la collectivité et qu'en application de ses statuts, le conseil d'administration surveillait l'action du directeur général, les intérêts de cette société étaient largement convergents avec ceux de la collectivité territoriale.

Dès lors, la Haute Autorité a estimé que le projet de l'intéressé n'apparaissait pas, en soi, de nature à faire naître un doute sur le respect, par ce dernier, des principes déontologiques qui s'imposaient à lui dans l'exercice de ses fonctions publiques, et qu'il n'était pas davantage de nature à compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de ses anciens services.

La Haute Autorité a ainsi rendu un avis de compatibilité.

Avis de compatibilité avec réserves

Délibération n° 2024-224 du 13 février 2024

Article L. 123-8 du code général de la fonction publique – cumul d’activités pour création d’entreprise – saisine subsidiaire – création d’une micro-entreprise ayant pour objet de délivrer des prestations de conseil juridique à des collectivités territoriales – compatibilité avec réserve (risque pénal et déontologique)

L’intéressée, responsable du service juridique d’une commune, précédemment responsable de la direction réglementation et urbanisme d’une autre commune, a sollicité, auprès de son autorité hiérarchique, un temps partiel pour créer une micro-entreprise ayant pour objet de délivrer des prestations de conseil juridique à des collectivités territoriales. Estimant que le doute sérieux sur la compatibilité du cumul d’activités de l’intéressée n’était pas levé par l’avis du référent déontologue, l’autorité hiérarchique de l’intéressée a saisi la Haute Autorité.

La Haute Autorité a considéré qu’une telle activité privée présentait un risque de prise illégale d’intérêts au sens de l’article 432-12 du code pénal, si l’intéressée, dans le cadre de ses fonctions publiques, venait à prendre part à une décision de la collectivité relative à sa micro-entreprise ou à l’un de ses clients.

Un tel risque pouvait également exister, au regard de l’article 432-13 du code pénal, si l’intéressée prenait pour cliente une entreprise privée à l’égard de laquelle elle aurait accompli l’un des actes mentionnés par cet article, dans le cadre de ses fonctions publiques, au cours des trois dernières années précédant la prestation.

Par ailleurs, la Haute Autorité a estimé que dès lors que l’activité de l’intéressée impliquait nécessairement de prendre pour clientes des collectivités territoriales, elle présentait un risque de mise en cause du fonctionnement

normal, de l’indépendance et de la neutralité des communes auprès desquelles elle avait travaillé et des établissements qui en relevaient ainsi que des communes membres des mêmes établissements de coopération intercommunale. Ce dernier risque pouvait également être caractérisé si l’intéressée utilisait ses fonctions publiques pour favoriser le développement de son activité privée.

Dans ces conditions, la Haute Autorité a assorti son avis de compatibilité de réserves destinées à prévenir les risques constatés. Ainsi, l’intéressée a été appelée à s’abstenir, durant toute la durée de son cumul d’activités :

- dans le cadre de son activité privée :
 - de prendre pour cliente toute entreprise à l’égard de laquelle elle serait amenée à accomplir, directement ou indirectement, l’un des actes mentionnés à l’article 432-12 du code pénal ou à l’égard de laquelle elle aurait accompli l’un des actes mentionnés à l’article 432-13 du même code dans le cadre des fonctions qu’elle a exercées au cours des trois années précédant les prestations envisagées ;
 - de réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, directement ou indirectement, au profit de la commune qui l’employait précédemment, de l’établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre, des établissements publics qui en relèvent et des communes qui en sont membres, jusqu’à l’échéance du délai de trois ans suivant la fin de ses anciennes fonctions ;
 - de réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, directement ou indirectement, au profit de la commune qui l’emploie actuellement, de l’établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre, des établissements publics qui en relèvent et des communes qui en sont membres ;

- de réaliser au bénéfice de ses clients des démarches auprès de l'établissement public de coopération intercommunale dont est membre la commune qui l'employait précédemment, des établissements publics qui en relèvent et des communes qui en sont membres, jusqu'à l'échéance du délai de trois ans suivant la fin de ses fonctions ;
 - de réaliser au bénéfice de ses clients des démarches auprès de l'établissement public de coopération intercommunale dont est membre la commune qui l'emploie actuellement, des établissements publics qui en relèvent et des communes qui en sont membres ;
- dans le cadre de ses fonctions publiques, de participer à toute discussion ou décision portant sur sa micro-entreprise ou sur une entreprise qu'elle aurait prise pour cliente dans le cadre de son activité privée depuis moins de trois ans ;
 - d'utiliser ses fonctions publiques, de quelque manière que ce soit, en vue de favoriser son activité privée, notamment en démarchant de potentiels clients.

Délibération n° 2024-298 du 5 novembre 2024

Article L. 124-4 du code général de la fonction publique – mobilité professionnelle – ancien membre de cabinet ministériel – mobilité dans le même secteur d'activité – compatibilité avec réserves à l'égard de services

L'intéressé, qui a occupé plusieurs postes en cabinets ministériels, a souhaité rejoindre, en qualité de directeur stratégie, communication, innovation et développement durable, une entreprise intervenant dans le même secteur d'activité que celui dont il était chargé en tant que conseiller.

En l'état des informations dont elle disposait, la Haute Autorité a estimé que le risque de prise illégale d'intérêts pouvait être écarté, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal.

En revanche, elle a estimé que l'intéressé pouvait, dans le cadre de ses futures fonctions, entreprendre des démarches auprès des pouvoirs publics, et que ses relations avec eux devaient par conséquent être encadrées afin de prévenir tout risque de mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité de l'administration.

La Haute Autorité a considéré ainsi que le projet de l'intéressé était compatible avec ses précédentes fonctions publiques, sous réserve qu'il s'abstienne, dans le cadre de sa nouvelle activité professionnelle, de réaliser toute démarche auprès des ministres dans le cabinet desquels il avait exercé des fonctions et des personnes qui en étaient membres en même temps que lui et qui exerçaient encore des fonctions publiques, pendant une période de trois ans suivant la cessation des relations professionnelles qu'il avait eues avec ces personnes. Il devra également s'abstenir de toute démarche auprès de la direction du ministère avec laquelle il a entretenu des relations de travail habituelles, durant les trois ans suivant la cessation de ses dernières fonctions publiques.

Avis d'incompatibilité

Délibération n° 2024-24 du 13 février 2024

Article L. 124-4 du code général de la fonction publique – mobilité professionnelle – saisine subsidiaire – avis sur le choix du modèle d'investissement – possession d'au moins 30 % de capital commun avec une entreprise – incompatibilité (risque pénal)

L'intéressée, cheffe de projet énergies renouvelables au sein d'une collectivité territoriale, souhaitait rejoindre une société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) intervenant dans le secteur des énergies renouvelables, dont le projet de création a été approuvé par la collectivité territoriale qui l'emploie. En raison d'un doute sérieux sur la compatibilité du projet de mobilité de l'intéressée avec ses fonctions publiques, non levé par l'avis du référent déontologue, l'autorité hiérarchique de celle-ci a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis.

Dans le cadre de ses fonctions publiques, l'intéressée avait été chargée de piloter le projet de création de cette SAEML et à ce titre, amenée à émettre un avis sur le choix du modèle d'investissement et à élaborer des scénarios permettant d'identifier les associés potentiels de la société. Elle avait, en particulier, rédigé une note à l'attention du directeur général des services, mentionnant explicitement un établissement bancaire comme l'un des actionnaires pressentis dans deux des trois solutions proposées et exposant les avantages et les inconvénients de chacune de ces trois hypothèses, en vue d'un arbitrage. Le projet de statuts, approuvé par la collectivité, prévoyait que cet établissement bancaire détienne 33,3 % du capital social de la SAEML.

Dans ces conditions, la Haute Autorité a estimé que l'intéressée devait être regardée comme ayant formulé un avis sur des décisions relatives à des opérations réalisées par l'un des

actionnaires dont il est prévu qu'il possède au moins 30 % de capital commun avec la société qu'elle souhaitait rejoindre. La Haute Autorité a estimé, de ce fait, que l'intéressée était susceptible d'être regardée comme ayant, au cours des trois dernières années, accompli des actes relevant de l'article 43213 du code pénal à l'égard de cette entreprise.

La Haute Autorité a ainsi rendu un avis d'incompatibilité fondé sur le risque de prise illégale d'intérêts, au sens de l'article 432-13 du code pénal, que comportait ce projet.

Délibération n° 2024-220 du 10 septembre 2024

Article L. 124-4 du code général de la fonction publique – mobilité professionnelle – incompatibilité (risque déontologique)

Un membre de cabinet ministériel souhaitait rejoindre une société, pour y exercer les fonctions de responsable des affaires publiques et d'appui à la gouvernance exécutive. Lors de précédentes fonctions au sein de l'administration centrale d'un ministère, il participait à la mise en œuvre et au suivi de la réglementation applicable à ce domaine d'activité, à la préparation de la participation du directeur général aux réunions d'un collège du régulateur du secteur et au fonctionnement d'une instance consultative de ce secteur. Dans ce cadre, il avait des échanges réguliers avec des représentants de l'entreprise qu'il envisageait de rejoindre, notamment au sujet de la réglementation applicable.

La Haute Autorité a estimé que le projet de l'intéressé pouvait faire naître des doutes légitimes, au moins en apparence, sur les conditions dans lesquelles il avait exercé ses fonctions publiques, notamment au regard du principe d'impartialité qui lui incombait. En outre, compte tenu des fonctions qui avaient été les siennes

et de celles qu'il aurait été amené à exercer dans l'entreprise qu'il envisageait de rejoindre, le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de l'administration risquaient également d'être mis en cause.

Aucune réserve n'étant susceptible de prévenir ces risques déontologiques, la Haute Autorité a considéré ce projet incompatible avec les fonctions publiques exercées par l'intéressé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le risque de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal.

Délibération n° 2024-225 du 1^{er} octobre 2024

Article L. 124-4 du code général de la fonction publique – mobilité professionnelle – saisine subsidiaire – passation et exécution de contrats de concession de service public – incompatibilité (risque pénal)

Dans le cadre de ses fonctions de chargée de mission puis de responsable de service au sein d'un syndicat mixte de gestion des eaux, de l'assainissement et des milieux aquatiques, l'intéressée était intervenue dans des procédures de passation de concessions de service public dans lesquelles la société qu'elle envisageait de rejoindre était candidate. En particulier, elle avait rédigé les rapports d'analyse des offres et participé avec voix consultative à des réunions de commissions d'appel d'offres. En outre, l'intéressée avait participé au suivi de l'exécution de concessions de service public auxquelles cette société était partie.

Dans ces conditions, la Haute Autorité a estimé que l'intéressée était susceptible d'être regardée comme ayant, au cours des trois dernières années, formulé des avis sur des contrats conclus avec la société qu'elle envisageait de rejoindre ou sur des décisions la concernant,

d'une part, et d'avoir assuré la surveillance ou le contrôle de cette société, d'autre part.

La Haute Autorité a ainsi rendu un avis d'incompatibilité au regard du risque de prise illégale d'intérêts, au sens de l'article 432-13 du code pénal, que comportait ce projet.

Délibération n° 2024-294 du 5 novembre 2024

Article L. 124-4 du code général de la fonction publique – mobilité professionnelle – agent d'une autorité administrative indépendante – instruction de décisions relatives à l'entreprise rejointe – incompatibilité (risque pénal)

L'intéressée, chargée de mission au sein d'une autorité administrative indépendante responsable de la régulation d'un secteur concurrentiel, souhaitait rejoindre une entreprise relevant de ce secteur régulé. Dans le cadre de ses fonctions publiques, elle avait participé à des procédures intéressant cette entreprise, qui ont conduit à deux décisions, la troisième procédure étant en cours. Dans le cadre de ces procédures, elle avait notamment préparé des synthèses de consultations publiques et des orientations pour les membres du collège de l'autorité.

La Haute Autorité a estimé que l'intéressée était susceptible d'être regardée comme ayant, au cours des trois dernières années, proposé directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par l'entreprise privée qu'elle souhaitait rejoindre, ou formulé des avis sur ces décisions, au sens de l'article 432-13 du code pénal. Le fait qu'elle se soit bornée à instruire les demandes et à proposer des décisions au collège de l'autorité, seul décisionnaire, étant sans incidence sur la caractérisation de ce risque. La Haute Autorité a par conséquent rendu un avis d'incompatibilité en raison du risque de prise illégale d'intérêts que comportait ce projet.

Délibération n° 2024-345 du 17 décembre 2024

Article L. 124-4 du code général de la fonction publique – mobilité professionnelle – suivi de l'exécution d'un marché public – surveillance ou contrôle – incompatibilité (risque pénal)

L'intéressée, chargée de mission au sein de la direction des mobilités et des infrastructures d'une collectivité territoriale, a souhaité rejoindre une entreprise qui a assuré auprès de cette collectivité une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration et la passation de marchés publics. Dans le cadre de ses fonctions publiques, l'intéressée a été amenée à superviser les travaux de cette entreprise. Elle a, en particulier, rédigé une note à l'attention du

vice-président de la collectivité proposant de valider les fonctionnalités d'un accord-cadre et les principes retenus pour la procédure, proposés par cette entreprise, et a examiné le rapport d'analyse des offres des candidats à cet accord-cadre, préparé par l'entreprise.

Dans ces conditions, la Haute Autorité a estimé que l'intéressée était susceptible d'être regardée comme ayant, au cours des trois dernières années, accompli des actes relevant de l'article 432 13 du code pénal à l'égard de cette entreprise.

La Haute Autorité a ainsi rendu un avis d'incompatibilité au regard du risque de prise illégale d'intérêts, au sens de l'article 432-13 du code pénal, que comportait ce projet.

ISSN 2647-3771

Conception graphique et impression
EFIL - www.efil.fr

Crédits photographiques

Nicolo Revelli Beaumont / SIPA PRESS : p. 3 et 18 – Serge Bouvet : p. 19 –
Quentin Nataf : p. 16, p. 17, p. 19-23 – Camille Béglin / Novocorp : p. 37 – Région PACA : p. 39
– Assemblée de la Polynésie française : p. 39 – HATVP : p. 43, p. 95 – Getty Images : p. 26,
p. 33, p. 67 – Adobe stock : p. 79, p. 109



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