



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

**1** – Un accompagnement continu  
des déclarants  
**page 35**

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

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

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



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

## Un accompagnement continu des déclarants

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

### L'accompagnement des responsables publics

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

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

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



Afin d'anticiper et de préparer ces échéances, la Haute Autorité a organisé des campagnes ciblées auprès des responsables publics pour les sensibiliser à leurs obligations déclaratives et déontologiques, particulièrement à l'attention des nouveaux déclarants, peu habitués à ces procédures. Ces sessions complètent les publications en ligne de la HATVP<sup>6</sup>. Une première session d'information à destination des sénateurs « sortants », sous forme de webinaire, a été organisée dès le mois de février 2023, puis une seconde à destination des sénateurs « entrants » en octobre, à la suite des élections sénatoriales. Ces sessions dématérialisées ont permis aux sénateurs concernés de disposer des informations nécessaires au dépôt de leurs déclarations (initiales ou de fin de mandat) et d'obtenir directement des réponses à leurs questions.

Enfin, dans le contexte de la Coupe du monde de rugby qui s'est déroulée en France en 2023 et à l'approche des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, la Haute Autorité a porté son attention sur les responsables publics exerçant leurs fonctions au sein des fédérations sportives, des ligues professionnelles, du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français. Cette action s'est inscrite dans le cadre de la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, qui a assujéti de nouvelles personnes à des obligations déclaratives et déontologiques auprès de la Haute Autorité<sup>7</sup>.

En parallèle de ces actions ciblées, les services de la Haute Autorité ont été mobilisés tout au long de l'année 2023 pour répondre aux interrogations des responsables publics, par téléphone et par courriel<sup>8</sup>.

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

Plus de

7000

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



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

### L'accompagnement des représentants d'intérêts

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

Une session d'information en ligne leur a été proposée en mars 2023, avant la clôture de l'exercice déclaratif au titre de l'année 2022<sup>9</sup>, afin de leur rappeler leurs obligations déclaratives et de répondre à leurs interrogations.

Pour prendre en compte notamment l'extension des obligations déclaratives des représentants d'intérêts auprès de nouvelles catégories de responsables publics, intervenue le 1<sup>er</sup> juillet 2022, la Haute Autorité a mis à jour ses lignes directrices<sup>10</sup>, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2023. Celles-ci, destinées à accompagner les représentants d'intérêts dans leur exercice déclaratif, exposent la doctrine de la Haute Autorité en matière de représentation d'intérêts<sup>11</sup>. Un webinaire a été organisé en juillet 2023 afin de présenter les évolutions

6. Brochure à destination des parlementaires (édition 2023) : [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Brochure\\_parlementaires\\_HATVP-2023-bd\\_compressed.pdf](https://hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Brochure_parlementaires_HATVP-2023-bd_compressed.pdf)

7. Cf. p. 80

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

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

10. Nouvelles lignes directrices : [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices\\_nouvelles-version\\_entree-en-vigueur-au-01102023\\_VF.pdf](https://hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf)

11. Cf. p. 110-111

introduites par ces nouvelles lignes directrices. L'ensemble des modèles<sup>12</sup> mis à disposition et la « foire aux questions » créée sur le site de la Haute Autorité ont été actualisés pour que les intéressés bénéficient d'informations pertinentes et accessibles en ligne<sup>13</sup>.

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

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

courriel<sup>14</sup>. Cet accompagnement personnalisé vise à leur apporter une expertise juridique et à répondre à leurs interrogations sur les informations à déclarer – appréhension d'une action de représentation d'intérêts ou encore déclaration des moyens alloués. Il permet de garantir la qualité et la lisibilité des informations publiées sur le répertoire des représentants d'intérêts, accessibles à tous.

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

## 2 Une activité de conseil déontologique en constante augmentation

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

### Le conseil aux responsables publics

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

que les responsables publics soumis à des obligations déclaratives peuvent rencontrer dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions<sup>15</sup>. Ces avis confidentiels permettent aux responsables publics de bénéficier de l'expertise de la Haute Autorité et de sécuriser leur action.

<sup>12</sup>. Modèles mis à disposition des représentants d'intérêts : [hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/ressources/#post\\_14647](https://hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/ressources/#post_14647)

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

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

<sup>15</sup>. Les modalités de saisine sont disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité : [hatvp.fr/espacedeclarant/patrimoine-interets-instruments-financiers/le-conseil-deontologique/#post\\_8400](https://hatvp.fr/espacedeclarant/patrimoine-interets-instruments-financiers/le-conseil-deontologique/#post_8400)

## LES SAISINES POUR CONSEIL DÉONTOLOGIQUE PEUVENT ÊTRE CLASSÉES EN TROIS CATÉGORIES

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

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

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

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

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

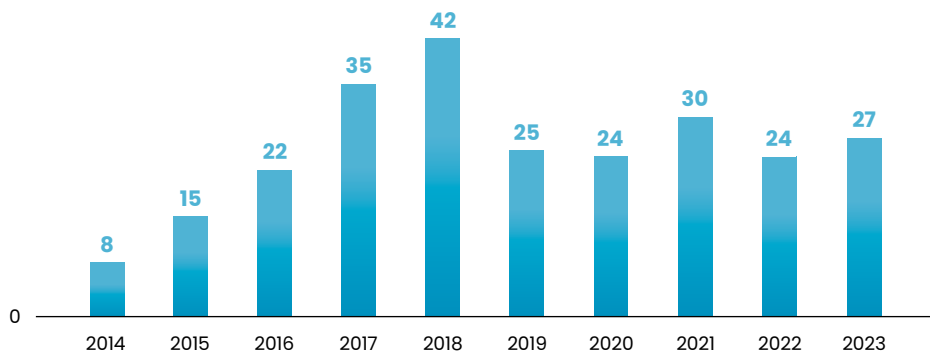
Les dispositions de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », ont suscité de nombreuses interrogations. Outre l'introduction d'un droit de solliciter le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



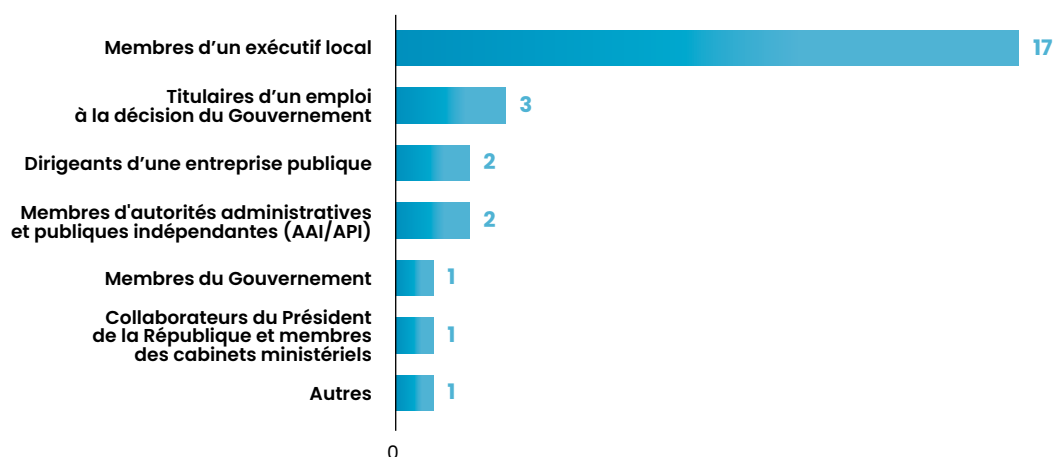
**252** avis rendus depuis 2014

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

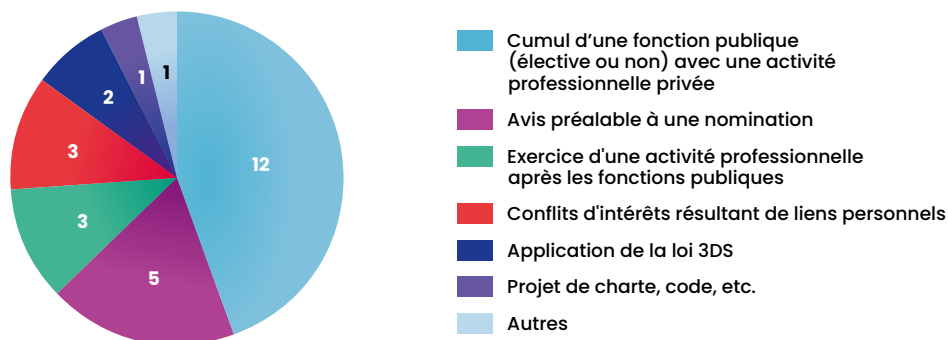
## Nombre d'avis déontologiques rendus depuis 2014



## Qualité de l'auteur de la demande d'avis



## Problématiques soulevées par les demandes de conseil déontologique





À la suite de l'entrée en vigueur de la loi « 3DS », la Haute Autorité a été amenée à préciser sa doctrine en publiant deux délibérations relatives aux nouvelles dispositions législatives. Elles sont accompagnées d'un tableau récapitulatif des risques et des déports à mettre en place en fonction des différents organismes de droit public et de droit privé au sein desquels sont susceptibles de siéger les élus locaux<sup>16</sup>.

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

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



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

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

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

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

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

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

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



16. Cf. annexe 8, p. 147



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Un dialogue constant avec les administrations et les référents déontologues**

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

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

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

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

HORIZON 2024

## **LA SENSIBILISATION DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES DES ÉLUS LOCAUX**

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



## LA 4<sup>E</sup> RENCONTRE ANNUELLE DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES

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

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

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

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

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

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

# 3

## Une diffusion large de l'expertise de la Haute Autorité

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

### Les interventions extérieures de la Haute Autorité

La Haute Autorité a sensiblement renforcé ses efforts en matière de pédagogie et de sensibilisation en 2023, le nombre d'interventions extérieures<sup>17</sup> s'élevant à 35 contre 29 en 2022.

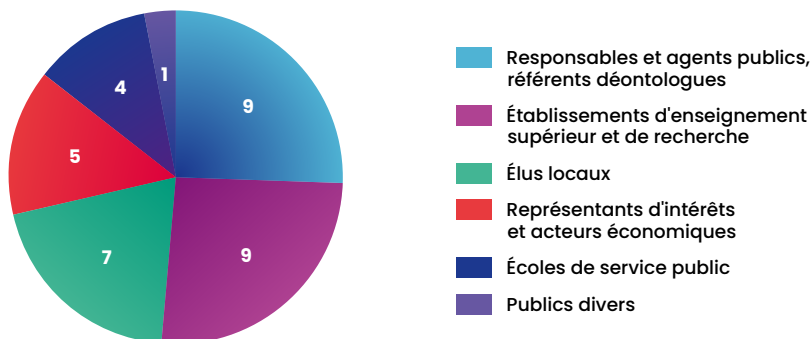
Ces actions ont notamment été réalisées à destination des responsables et agents publics en activité ou en formation. Le président de la Haute Autorité a ainsi présenté les missions de l'institution lors du module « Éthique, déontologie et discipline » du Cycle approfondi d'études judiciaires de l'École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

35   
interventions  
extérieures  
en 2023

les sensibiliser aux enjeux déontologiques à travers des cas pratiques.

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

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



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

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

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

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

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

## « LA HAUTE AUTORITÉ HORS LES MURS »

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

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

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



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

## La diffusion d'outils et d'éléments de doctrine

La diffusion de la doctrine de la Haute Autorité passe par la publication, sur son site Internet, de délibérations et avis adoptés par le collège. Conformément aux engagements qu'elle avait pris, la Haute Autorité a amplifié en 2023 la publication *in extenso* sur son site des avis déontologiques de contrôle des mobilités public-privé, en particulier ceux relatifs aux collaborateurs du Président de la République et aux membres des cabinets ministériels<sup>18</sup>.

La Haute Autorité diffuse également une veille juridique bimestrielle portant sur la transparence, l'intégrité publique, la représentation d'intérêts et, de manière générale, la déontologie. Elle comprend des résumés concis de l'actualité institutionnelle – de la Haute Autorité mais aussi d'autres acteurs publics – ainsi que de la jurisprudence récente et des contributions de la société civile relevant du champ de la déontologie<sup>19</sup>.

Enfin, elle publie une lettre internationale mensuelle, en français et en anglais, qui résume l'actualité internationale en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption. Y sont également relayés les travaux des institutions internationales ou nationales auxquels la Haute Autorité participe<sup>20</sup>.

## L'organisation du Prix 2023 de la Haute Autorité

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

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

## La transparence des données sur le site de la Haute Autorité

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



**30 000** visites sur les délibérations mises en ligne sur [hatvp.fr](http://hatvp.fr)

**224 000** vues sur le répertoire des représentants d'intérêts

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

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

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

18. Cf. p. 100

19. Pour recevoir la veille juridique, écrire à : [veillejuridique@hatvp.fr](mailto:veillejuridique@hatvp.fr)

20. Pour recevoir la lettre internationale, écrire à : [comm@hatvp.fr](mailto:comm@hatvp.fr)

## LA MISE À JOUR DU GUIDE DÉONTOLOGIQUE II

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

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

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

– le second guide, intitulé « *Contrôle et prévention des conflits d'intérêts* », est centré sur la prévention des conflits d'intérêts – notamment publics – et le contrôle des mobilités public-privé<sup>22</sup>.

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

21. Guide déontologique I : [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/HATVP\\_guidedeontoWEB.pdf](https://hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/HATVP_guidedeontoWEB.pdf)

22. Guide déontologique II : [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/HATVP\\_GuideDeontologiqueII\\_VF.pdf](https://hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/HATVP_GuideDeontologiqueII_VF.pdf)

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

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





# 4

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

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

### Une action centrée sur l'Union européenne

En mai 2023, la Commission européenne a publié un « paquet anticorruption » composé d'une proposition de directive relative à la lutte contre la corruption<sup>23</sup> et d'une communication conjointe avec le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité axée sur le volet répressif. La proposition de directive poursuit plusieurs objectifs : la prévention de la corruption et l'instauration d'une culture de l'intégrité ; une harmonisation minimale des règles de droit pénal de l'Union européenne s'agissant de la définition des infractions liées à la corruption et des sanctions prévues ; l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de corruption.

Le Réseau européen d'éthique publique, qui réunit 14 autorités d'États membres de l'Union européenne et que la Haute Autorité préside, a adopté une position commune en avril 2023<sup>24</sup>, insistant notamment sur la nécessité d'inclure un volet préventif dans la proposition de la Commission européenne, afin de garantir l'efficacité du dispositif et d'attirer l'attention sur l'importance de standards minimaux communs.

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

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

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

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

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

24. Position du Réseau européen d'éthique publique sur le « paquet anticorruption » de l'Union européenne : [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/04/ENPE-position-anticorruption-UE\\_FR\\_final.pdf](https://hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/04/ENPE-position-anticorruption-UE_FR_final.pdf)



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

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

interinstitutionnel pour un organe éthique européen ainsi que sur la proposition de directive « défense de la démocratie »<sup>25</sup>. Elle a reçu une délégation de députés européens, membres de la Commission des affaires constitutionnelles, en décembre 2023<sup>26</sup>. Par ailleurs, le président de la Haute Autorité a échangé avec plusieurs députés européens sur l'intégrité au sein des institutions européennes<sup>27</sup>.

**25.** Cf. p. 131

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

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

## LES RENDEZ-VOUS DU RÉSEAU EUROPÉEN D'ÉTHIQUE PUBLIQUE



Réseau européen  
d'éthique publique

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



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

À la suite de deux réunions destinées à échanger sur les récentes évolutions législatives européennes en matière d'éthique et de lutte contre la corruption, le Réseau européen d'éthique publique a tenu sa première réunion plénière en octobre 2023 à Ljubljana, en Slovénie. À l'issue d'une conférence internationale sur le thème du renforcement de l'intégrité publique et de la lutte contre l'influence indue dans les démocraties, les membres ont pu échanger sur les différents types de sanctions prononcées en cas d'atteinte à la probité dans les États membres du Réseau. Ont été présentés les résultats de l'analyse sur les obligations déclaratives au sein des États membres<sup>28</sup>, suivis d'un débat sur le projet de standard minimum commun en la matière. La position commune des membres du Réseau sera rendue publique en 2024.

<sup>28</sup>. Cf. annexe 9 p. 148

## Les relations bilatérales

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

- en mai 2023, elle a pris part au Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption, organisé chaque année, pendant lequel ont été abordés l'implication du secteur privé dans la lutte contre la corruption et l'encadrement de l'influence étrangère<sup>29</sup> ;
- la Haute Autorité a contribué au groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (SPIO) qui a pour objectif de promouvoir la mise en œuvre de politiques visant

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

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

- le Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS)<sup>30</sup> ;
- le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaire, dont l'assemblée générale a permis d'aborder la question des conflits d'intérêts et la place de l'éthique et de la déontologie dans la lutte contre la corruption ;
- le Réseau des registres européens du lobbying<sup>31</sup>.

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

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

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

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

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

29. Cf. p. 128

30. Cf. p. 82

31. Cf. p. 127