

Discours d'ouverture du Président Didier Migaud

Cinquième Rencontre annuelle des référents déontologues

Sénat – 28 juin 2023

9h15-9h30

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du collège de la Haute Autorité

Mesdames et Messieurs les référents déontologues,

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi que d'ouvrir aujourd'hui, après vous Monsieur le Président, cette 5ème Rencontre annuelle des référents déontologues. Je tiens tout d'abord à vous remercier chaleureusement, Monsieur le Président, de nous avoir ouvert les portes, pour la quatrième année, du Palais du Luxembourg, et de faciliter ainsi nos échanges. Cette attention renouvelée est la preuve, comme vous l'avez indiqué, de votre engagement constant en faveur de la diffusion d'une culture de l'intégrité dans la sphère publique, tout en étant le relai des questionnements, voire parfois des inquiétudes des collectivités territoriales que votre institution représente. Vous avez par ailleurs introduit, Monsieur le Président, un certain nombre de sujets qui feront l'objet des débats de cette journée. Vous avez présidé un groupe de travail transpartisan qui a proposé un certain nombre de propositions, dont certaines concernent les missions de la Haute Autorité. Je veux vous redire que nous sommes prêts à être à vos côtés pour contribuer à vos réflexions, peut-être sur une proposition de loi.

Vous êtes aujourd'hui près de 150 à avoir répondu présents, et je me réjouis de l'engouement croissant que cette journée suscite.

Ces Rencontres constituent, pour nous tous, un temps de réflexion collective crucial. Elles favorisent d'une part, le partage d'expériences et de bonnes pratiques entre pairs et, d'autre part, la constitution d'un corpus de positions et de perspectives communes en matière de déontologie, comme l'a rappelé le président du Sénat.

Nous ne l'ignorons pas, les référents déontologues peuvent parfois se sentir démunis dans l'exercice de leurs fonctions, face à des situations juridiques complexes. Les demandes de conseil se multiplient au Sénat, à l'Assemblée nationale, et puis dans les collectivités. Nous sommes nous-mêmes, HATVP, saisis de plus en plus pour des conseils. Afin de prendre en compte les évolutions profondes et rapides imposées par la loi depuis dix ans, la Haute Autorité a renforcé ses activités à l'attention des référents déontologues, qui sont désormais les premiers interlocuteurs des administrations et collectivités sur de nombreux sujets, à travers

notamment un dispositif d'accompagnement et de conseil qui leur est destiné. La Haute Autorité a endossé, nous pouvons le dire, le rôle de *tête de réseau*, et cet événement en est la parfaite illustration en offrant un espace de dialogue et d'échanges, entre vous bien sûr, mais aussi avec nous. Il est, je crois, essentiel, de pouvoir diffuser notre doctrine, mais aussi de bénéficier de vos retours d'expérience, qui permettent, *in fine*, d'évaluer notre pratique, voire de faire un certain nombre de propositions au niveau du collège à l'attention du législateur.

1. Aujourd'hui, cette Cinquième rencontre, porte sur le rôle du référent déontologue, relai de l'intégrité. Cette thématique importante s'est imposée naturellement comme le fil conducteur de nos échanges, au regard notamment des évolutions portées ces dernières années.

- **Le référent déontologue, relai de l'intégrité**

Il est important de le rappeler : les référents déontologues jouent un rôle essentiel dans la diffusion d'une culture de l'intégrité et ils participent activement à renforcer la sécurité juridique des administrations, des élus et des agents.

Vous n'êtes pas, bien sûr, sans le savoir : les missions du référent déontologue ont profondément évolué et se sont diversifiées. Elles consistent d'abord à prodiguer « *tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* » dans l'exercice des fonctions publiques, en proposant des solutions concrètes et opérationnelles face aux problématiques que peuvent rencontrer les élus et les agents.

Depuis la loi de transformation de la fonction publique de 2019, les référents déontologues sont les pivots du dispositif de contrôle déontologique des projets de mobilité de la majorité des agents publics. Selon un principe de subsidiarité, ils interviennent au titre du contrôle des mobilités qui ne relèvent pas du contrôle direct de la Haute Autorité, en cas de doute sérieux de l'administration. - ce qui représente environ 6 millions d'agents publics (à rapprocher des 15 000 pour la Haute Autorité). L'analyse des risques d'ordre déontologique et pénal réalisée permet bien souvent d'éclairer l'autorité hiérarchique, et elle doit être encouragée. Cette mission, parfois complexe, fera, j'en suis sûr, l'objet de nombreuses discussions lors de cette table-ronde, mais aussi lors de deux ateliers dédiés cet après-midi.

- **Le référent déontologue des élus**

Début 2022, la loi dite « 3DS » a introduit plusieurs modifications significatives en matière de déontologie et de probité. Ainsi, les élus locaux bénéficient eux aussi, depuis le 1^{er} juin 2023, d'un droit similaire à celui ouvert aux agents en 2016 et peuvent, comme eux, disposer d'un conseil confidentiel sur toute question déontologique rencontrée dans le cadre de leur mandat.

Ce dispositif existait déjà, d'initiative et ponctuellement, dans différentes collectivités, mais son inscription dans la loi constitue, évidemment, une réelle avancée dans la prévention des atteintes à la probité au niveau local. Les référents déontologues nouvellement désignés ont fait part à la Haute Autorité d'un important besoin d'échanges horizontaux et verticaux, pour partager entre pairs leurs expériences respectives, mais aussi pour bénéficier, de davantage de formation et d'informations. La Haute Autorité a ainsi renforcé ses efforts à leur

égard en organisant en mars dernier une première session d'information en ligne, une initiative que nous entendons développer et multiplier à l'avenir.

Plusieurs collectivités territoriales ont informé la Haute Autorité de leurs difficultés 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. En l'état, la loi ne prévoit pas que les centres de gestion puissent exercer de plein droit cette fonction. 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. C'est le cas, cela doit être dit, mais l'absence de mention d'une telle possibilité dans le décret d'application a pu interroger les centres de gestion et les collectivités.

Pour la Haute Autorité, cela paraît opportun, et j'en avais notamment fait part à la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales. L'expertise des centres de gestion 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 et ce faisant, soulager les collectivités de la nécessité de désigner chacune, nommément, leur référent.

- **Le conflit entre intérêts publics**

Le rôle des référents déontologues des élus locaux dans la prévention des conflits d'intérêts est essentiel : et je pense ici tout particulièrement aux conflits entre intérêts publics qui suscitent légitimement des questionnements, voire même une certaine perplexité. La loi « 3DS » a en effet contribué à clarifier la situation des élus siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité et à les sécuriser juridiquement au regard du risque pénal ou déontologique. Je pense plus précisément aux dispositions modifiées de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, qui crée un régime général d'appréciation des risques pénal et déontologique pour les élus siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité.

À cet égard, il nous est apparu nécessaire de diffuser notre doctrine en la matière, en publiant, en mai 2023, deux délibérations dans lesquelles le collège de la Haute Autorité a souhaité faire œuvre de pédagogie quant à l'application des nouvelles dispositions législatives. Ces publications s'accompagnent d'un tableau récapitulatif des risques et des dépôts à mettre en place en fonction des différents organismes de droit public et de droit privé au sein desquels les élus locaux sont susceptibles de siéger. Ce tableau didactique figure sur notre site internet et je vous invite vivement à vous en saisir.

Compte tenu de certaines remontées des élus locaux, nous continuons à travailler en liaison avec les parlementaires, avec les associations d'élus, je pense notamment à l'AMF, pour lever les malentendus ou repérer les éléments de complexité qui pourraient être surmontés. J'espère que nous arriverons à trouver des solutions raisonnables pour concilier la nécessité de prévenir les conflits d'intérêts, sans entraver le bon fonctionnement des collectivités territoriales. Et contribuer à sécuriser l'exercice de leurs missions par les élus.

- **Formation et de la sensibilisation des agents et responsables publics**

Enfin, vous êtes nombreux à vous être emparés d'un nouvel office : celui de la formation et de la sensibilisation des agents et responsables publics. En prenant l'initiative d'élaborer de nombreux outils pédagogiques – guide de bonne pratique, foire aux questions, diffusion de supports sur l'intranet ... - vous contribuez à l'essor d'une action publique plus exemplaire.

Comme je viens de l'exposer, la diversité de vos missions, des structures pour lesquelles vous exercez comme celle des responsables et agents publics qui se trouvent dans votre champ d'intervention rendent vos réalités quotidiennes extrêmement variées, tout comme les problématiques que vous rencontrez. C'est ce constat que nous avons souhaité explorer aujourd'hui avec une table-ronde que nous avons voulu représentative. Cela donnera lieu à des débats enrichissants et, je n'en doute pas, instructifs pour nous tous.

Permettez-moi pour ma part de revenir sur l'année 2023 et de dresser un bilan des dix ans d'existence de la Haute Autorité.

2. 2023 aura été une année particulière pour la Haute Autorité, marquée par les dix ans des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

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

Plus de dix ans après sa création, la Haute Autorité est désormais une institution bien identifiée dans le paysage institutionnel français, qui connaît une dynamique positive et la confiance du législateur qui lui confie régulièrement de nouvelles missions. Vous l'avez vu récemment avec la loi sur les ingérences étrangères, pas toujours avec les moyens adéquats.

Aux côtés d'autres acteurs, elle concourt à la prévention des atteintes à la probité, sensibilise les agents et les responsables publics à la déontologie, assure la transparence des relations entre les acteurs publics et privés, et détecte des manquements dont, le cas échéant, elle avise la justice.

Elle est devenue un tiers de confiance entre les décideurs publics et les citoyens. À sa hauteur, la Haute Autorité exerce une mission essentielle dans une démocratie moderne, qui conditionne l'adhésion des citoyens aux politiques publiques et nourrit la cohésion et la stabilité sociale.

Reste un paradoxe, constant et difficilement résorbable malgré les progrès réalisés : alors que le dispositif de prévention des atteintes à la probité s'est très sensiblement renforcé, la défiance des citoyens envers les institutions et les décideurs publics demeure élevée et leur sensibilité à ces questions ne faiblit pas. Nous le constatons chaque année à l'occasion de la publication du baromètre du Cevipof, mais aussi dans diverses enquêtes réalisées par des chercheurs. Il est indispensable de rappeler et d'expliquer que des mécanismes de contrôle existent et que les faits répréhensibles – qui demeurent isolés quand on regarde l'immense majorité des responsables publics – ne restent pas impunis. Des enquêtes attestent que plus le citoyen est informé de ces dispositifs, plus la défiance recule. C'est encourageant et peut-être que cela devrait conduire les responsables publics à parler plus souvent de ces sujets.

Pour remplir cet objectif, la Haute Autorité dispose de **plusieurs leviers**.

- **La transparence**

La transparence tout d’abord, même si cette dernière n’est pas une fin en soi et qu’elle doit être complétée par des actions de sensibilisation et de pédagogie destinées à renforcer la connaissance et l’appropriation des obligations et des principes déontologiques. Dans l’ensemble, le respect des obligations déclaratives est effectif. Mais il faut le reconnaître, pas toujours spontanément. Pour que nous puissions atteindre 99%, 100%, il nous faut beaucoup relancer et envoyer des injonctions. Nous n’avons pas ce problème avec les sénateurs, ce n’est pas le cas pour le Gouvernement actuel, où des ministres ont été pour la première fois en retard. Il y a tout ce travail à faire pour que ces obligations soient mieux connues encore.

Cela s’est manifesté dans **les relations quotidiennes avec les autorités hiérarchiques des administrations**, comme dans **les demandes de conseil juridique reçues de la part des référents déontologues**. Un dialogue quotidien s’est développé avec ces derniers en parallèle des saisines formelles, impliquant plus de 500 échanges sur l’année 2023. Il a permis en retour d’améliorer la qualité des saisines, notamment s’agissant des contrôles des mobilités. La Haute Autorité a également réalisé, tout au long de l’année, une trentaine d’interventions afin de former des responsables et agents publics, des élus et des référents déontologues.

- **La publicité**

La publicité ensuite, bien évidemment liée à la transparence. Nous devons veiller à ce que les données rendues publiques soient lisibles et utiles aux citoyens dans le respect de ce qu’a souhaité le législateur. Nous avons notamment intensifié la publication des délibérations relatives aux contrôles des mobilités.

- **L’effectivité des contrôles**

L’effectivité des contrôles et des sanctions enfin, qui demeure un enjeu fondamental et sur laquelle porte plusieurs propositions de la Haute Autorité et de son collègue Je pense par exemple à l’octroi d’un pouvoir de sanction administrative, d’amende, en cas de manquement à l’obligation de dépôt d’une déclaration, ou encore à l’amélioration de nos moyens d’enquête grâce à un droit de communication direct. Quand je suis arrivé à la Haute Autorité, j’étais surpris de m’adresser au ministère de l’économie et des finances pour avoir des informations. Je trouve qu’il y a une contradiction en étant une autorité administrative indépendante. J’avoue que venant de la Cour des comptes, cette procédure m’étonne. J’espère que le législateur entendra cette proposition, pour que la HATVP puisse faire son travail.

*

Pour terminer, je considère qu’au terme de dix années d’existence, il devient nécessaire de s’interroger sur ce qui peut être encore fait pour conformer le dispositif de 2013 dans le cadre d’une politique de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité qui mériterait d’être d’avantage débattue, évaluée au niveau du Parlement. Les moyens également dont est dotée la Haute Autorité, gages de son indépendance mais aussi de sa capacité à mener à bien l’ensemble de ses missions, toujours plus étendues au cœur de notre système démocratique.

*

Vous l'aurez compris, la déontologie, la probité plus largement, sont la condition indispensable d'un État exemplaire, ne peut se diffuser sans le soutien actif des plus hauts décideurs ni l'engagement quotidien de toutes les parties prenantes. La poursuite de la coopération entre tous les acteurs de l'intégrité est essentielle pour consolider le socle du dispositif de promotion de la déontologie et de prévention des atteintes à la probité. Je ne peux que souhaiter que les échanges entre la Haute Autorité et les référents déontologiques continuent à prospérer dans les années futures.

Je suis persuadé que le temps et l'énergie que nous consacrons à promouvoir l'éthique dans nos services, à mettre en place des dispositifs permettant aux élus et aux agents d'exercer leur mission dans un cadre précis et rassurant et à démêler les situations, parfois complexes, que peuvent susciter les interrogations de nature déontologique sont des investissements de long terme. En donnant l'exemple, nous diffusons cette culture déontologique croissante et participons, chacun à notre niveau, au rétablissement de la confiance des citoyens dans les institutions de la République.

Voici les quelques propos dont je souhaitais vous faire part. Je renouvelle mes remerciements au Président du Sénat, notre Rencontre est devenue une tradition et j'espère qu'elle pourra demeurer et que chaque année nous pourrions nous retrouver. Je vous remercie pour votre attention et vous souhaite surtout de très bons échanges qui je l'espère seront utiles.

*