

Dix ans déjà ! Vingt-quatre propositions pour aller plus loin

Note #34

10 octobre 2023



Jean-François

Kerléo

Vice-président de
l'Observatoire de
l'éthique publique
(OEP)

EN BREF

La loi du 11 octobre 2013 fête ses 10 ans, sonnait ainsi l'heure des bilans. Plusieurs articles de doctrine ont d'ailleurs commencé un état des lieux en étudiant l'activité de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ou en évaluant les difficultés d'intégration, dans la sphère politique, d'une véritable culture déontologique encore à parfaire. La présente note aspire moins à effectuer un tel bilan qu'à s'appuyer sur l'existant pour en proposer des améliorations. Or, à l'usage, plusieurs dispositifs ont connu des difficultés d'application ou ont démontré leur insuffisance et leurs limites, elles-mêmes parfois soulignées par la HATVP dans ses rapports annuels¹. Il n'est donc pas ici question d'état des lieux mais de propositions au travers de pistes d'amélioration².

¹ La HATVP a pu proposer la suppression des conflits d'intérêts public-public ou appeler à la réforme du délit de prise illégale d'intérêts dans divers rapports annuels.

² Il faut ici préciser que cette note prolonge de précédents travaux réalisés dans le cadre de l'Observatoire de l'éthique publique, notamment [une note sur l'encadrement des représentants d'intérêts](#) et [une proposition de loi SAPIN 3](#). Il n'est donc pas ici question de reprendre les propositions qui y sont faites mais de les compléter. C'est pourquoi, plusieurs sujets ne seront pas abordés dans la présente note, à commencer par le régime du lobbying tout comme les obligations de conformité prévues par la loi SAPIN 2 du 9 décembre 2016 qui font l'objet d'analyses précises dans ces travaux antérieurs.

La loi du 11 octobre 2013 a marqué le point de départ d'un nouveau déontologique en France qui n'avait pas adopté de réformes d'envergure en la matière depuis la fin des années 1980 et les lois relatives au financement des partis politiques, des campagnes électorales et à l'encadrement des procédures de passation des délégations de service public. La loi de 2013 a retenu une autre démarche puisqu'elle vise directement les responsables politiques, et non les institutions dont ils relèvent, à qui de nouvelles obligations s'imposent dans leurs activités. Elle contrôle alors les personnes en s'intéressant directement à leur patrimoine, leurs intérêts, leurs liens familiaux, amicaux, professionnels, etc. C'est donc une nouvelle perspective de contrôle que représente le nouveau déontologique, faisant émerger de nouvelles questions liées au conflit d'intérêts, à la protection de la vie privée, au déport, etc.

La réforme législative s'est appuyée sur les travaux de deux commissions³, présidées respectivement par Jean-Marc Sauvé⁴ puis Lionel Jospin⁵, dont elle s'inspire et qui ont contribué à étendre progressivement le champ des acteurs concernés. La réforme de 2013 a été en partie répliquée au sein de la fonction publique par la loi du 20 avril 2016, de la magistrature judiciaire par la loi du 8 août 2016 ainsi que dans la sphère privée, sous d'autres formes, avec la loi du 9 décembre 2016 dite Sapin 2. Viendront ensuite d'autres textes qui parachèvent cet acte II de la déontologie (après l'acte I de la fin des années 80) avec plus ou moins de succès. Tel est le cas de la loi dite confiance du 15 septembre 2017 qui interdit certains emplois familiaux, transforme l'IRFM en AFM ou encore supprime la réserve parlementaire. Tel est encore le cas de la loi transformation de la fonction publique du 6 août 2019 qui a supprimé la commission de déontologie de la fonction publique et transféré ses compétences, pour ce qui concerne seulement les

³ On pourrait également citer le rapport d'information n° 518 (2010-2011) de MM. J.-J. Hyst, *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, 12 mai 2011.

⁴ Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* La Doc. fr., 26 janv. 2011.

⁵ Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un nouveau démocratique*, La Doc. fr., 2012.

ministres, conseillers ministériels et certains hauts fonctionnaires, à la HATVP et réformé le régime de la reconversion professionnelle des acteurs publics⁶.

Certains de ces textes ont enrichi la loi du 11 octobre 2013 de nouveaux régimes juridiques non prévus à l'origine (sur la représentation d'intérêts par exemple) ou ont simplifié des dispositifs préexistants (sur la définition de la prise illégale d'intérêts notamment)⁷. C'est ainsi le cas du régime de la représentation d'intérêts ou du contrôle par la HATVP de la reconversion professionnelle de certains responsables. On s'intéressera ainsi à plusieurs de ces régimes pour en améliorer la cohérence et l'application. Il sera quasi exclusivement question de la déontologie politique, et non de celle des agents publics ou acteurs privés.

La pierre angulaire du renouveau déontologique réside dans la notion de conflit d'intérêts qui est, pour la première fois, définie comme catégorie juridique, de surcroît à l'échelon législatif⁸. La plupart des autres dispositifs du texte constituent alors des contrôles préventifs du conflit d'intérêt ou bien les conséquences résultant d'une telle situation. Alors que la lutte contre la corruption au sens large reposait encore largement sur une logique préventive, la loi de 2013 refond le régime de déclaration pour imposer une logique préventive plus cohérente et efficace. Les hauts responsables publics sont soumis à une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts déposées auprès de la HATVP qui en contrôle l'exactitude, l'exhaustivité et la sincérité.

La déclaration de patrimoine est une réponse à l'affaire Cahuzac et qui permet de contrôler la légalité du patrimoine, l'absence d'évasion fiscale ou encore d'enrichissement par des fonds publics au cours de son activité puisque la déclaration est déposée à l'entrée et à la sortie des fonctions. C'est d'ailleurs pour cette déclaration, qui est selon nous la moins importante, que la HATVP dispose des moyens les plus étendus pour en contrôler l'exactitude, l'exhaustivité et la sincérité. Les premières « affaires » qui se sont soldées par une transmission du dossier au Parquet, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, ont d'ailleurs concerné les déclarations de patrimoine.

⁶ Sur l'ensemble de ces questions, J.-F. Kerléo, E. Untermaier-Kerléo, *La déontologie de la fonction publique*, PUF, 2023 ; J.-F. Kerléo, *La déontologie politique*, LGDJ, 2021.

⁷ C'est le cas de la loi dite 3 DS de février 2021 qui a clarifié très modestement le régime de dépôt des déclarations déontologiques.

⁸ L'article 2 de la loi de 2013 le définit comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer, ou paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial et objectif » d'une fonction.

La déclaration d'intérêts est davantage axée sur la prévention du conflit d'intérêts. Or, les différentes « affaires » ayant concerné – à propos de ce document – certains responsables publics n'ont jamais été découvertes à l'issue du contrôle de la HATVP mais à la suite de révélations par divers médias. Ce constat souligne combien les moyens de la HATVP sont limités pour contrôler le contenu de la déclaration, celle-ci se contentant de ce qui est déclaré par le responsable public pour apprécier le risque de conflit d'intérêts, sans pouvoir s'assurer véritablement, sauf erreur grossière, de l'exhaustivité de la déclaration.

La transparence est envisagée par la loi de 2013 comme un moyen de compenser ce déficit de contrôle puisque les déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement, des élus nationaux et de ceux locaux visés par la loi, sont publiés en ligne sur le site de la HATVP. Toutefois, cette transparence connaît des limites. D'une part, les déclarations d'intérêts des autres acteurs publics ne sont pas publiées en raison du risque d'atteinte à leur vie privée, alors que les enjeux sont aussi colossaux du point de vue déontologique. Il en découle un contrôle forcément réduit pour les collaborateurs ministériels et les hauts fonctionnaires. D'autre part, le contrôle de la société civile est forcément insatisfaisant puisque les médias, associations de lutte contre la corruption et citoyens ont un accès limité à l'information. Par ailleurs, le fait qu'ils soient à l'origine de révélations, parfois retentissantes, ne permet pas de renouer avec la confiance de l'opinion publique puisqu'elle marque, dans une certaine mesure, l'incapacité des pouvoirs publics à se contrôler mutuellement. Enfin, seules les déclarations de situation patrimoniale des ministres font l'objet d'une publication, celles des parlementaires étant accessibles en préfecture mais non divulguables sous peine de sanction pénale, tandis que celles des élus locaux restent secrètes⁹.

Le conflit d'intérêts n'est pas un délit pénal mais une notion ayant pour but d'en prévenir la potentielle commission. En conséquence, la réponse à une situation de conflit d'intérêts réside dans le déport du responsable public concerné. Or, des régimes de déport différents sont prévus selon la catégorie d'acteurs publics concernée.

Des décrets du Premier ministre sont pris pour retirer aux membres du Gouvernement les compétences qui les placeraient en situation de conflit d'intérêts. D'une manière générale, les déports pourraient être davantage anticipés qu'ils ne

⁹ Expliquer ici la censure du Conseil constitutionnel

le sont aujourd'hui pour les ministres et secrétaires d'État puisqu'ils interviennent souvent après plusieurs mois d'exercice. Un régime spécifique existe pour les parlementaires, et le moins que l'on puisse dire est que son application reste mitigée : on compte une trentaine de déports à l'Assemblée et cinq déports au Sénat depuis 2017. Pour les élus locaux, la procédure est organisée par le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 qui distingue plusieurs cas selon qu'il s'agisse des membres de l'exécutif, d'élus disposant d'une délégation ou de simples conseillers. Les registres locaux des déports n'étant pas rendus publics, il est difficile d'en établir un état des lieux sérieux. Toutefois, le risque de prise illégale d'intérêts conduit les élus locaux des grandes collectivités à être attentifs à leurs obligations. Ceux des plus petites collectivités restent moins informés et moins entourés par un personnel alerte pouvant les prévenir des risques.

Le risque de conflit d'intérêts justifie également le contrôle de la reconversion professionnelle par la HATVP. Depuis la loi précitée de transformation de la fonction publique de 2019, la Haute Autorité a récupéré le contrôle du pantouflage des plus hauts responsables publics. Elle s'assure de la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions publiques exercées au cours des trois dernières années et, à ce titre, examine à la fois le risque pénal et le risque déontologique. Concernant le premier, la HATVP s'assure que la reconversion ne place pas l'intéressé en situation de prise illégale d'intérêts (art. 432-13 du code pénal). Deux aspects sont envisagés concernant le second, la Haute Autorité s'assure, d'une part, que la reconversion n'est pas de nature faire naître un doute sur le respect, par l'intéressé, des principes déontologiques qui s'imposaient à lui dans l'exercice de ses fonctions et, d'autre part, qu'elle n'est pas de nature à compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité de l'administration¹⁰.

La prévention des conflits d'intérêts n'est pas utile en ou pour elle-même mais dans la perspective de produire des politiques publiques et des règles de droit qui réalisent l'intérêt général. En d'autres termes, il faut faire prendre conscience aux responsables publics des biais qui déterminent leur prise de position et leur conduite : ce qu'ils sont amenés à décider d'une manière quasi mécanique doit se trouver questionné, voire remis en cause, à partir des raisons qui les fondent.

¹⁰ À propos de la reconversion vers le secteur privé des responsables publics, la HATVP a rendu environ 80% d'avis de compatibilité, dont près de 70% avec des réserves, soulignant une grande souplesse de l'institution dans l'application des textes. En d'autres termes, la déontologie n'est en aucun cas un frein aux allers-retours public-privé, bien au contraire.

L'exercice du pouvoir politique ou administratif n'est pas acceptable lorsqu'il s'exerce d'une manière intéressée et subjective. Si l'on demande à nos élus et gouvernants d'être effectivement partiaux, c'est-à-dire de prendre des positions idéologiques en faveur de tel ou tel intérêt particulier, leur prise de position ne peut toutefois pas se faire porte-parole de tierces personnes et leurs opinions ne peuvent être dictées par la volonté de défendre des intérêts extérieurs avec lesquels ils entretiennent des liens personnels ou particuliers. En d'autres termes, la déontologie doit éviter que les responsables publics se trouvent dans des situations de dépendance qui, malgré leur propre volonté, pourraient les conduire à perdre leur liberté de parole et leur lucidité. Quant aux fonctionnaires et agents publics, ceux-ci sont en revanche soumis à un strict principe d'impartialité et d'indépendance qui implique de mettre de côté toute considération politique, économique ou personnelle dans l'exercice de leurs fonctions.

Ainsi, pour nous, le conflit d'intérêts apparaît dans toutes les situations où, en apparence, le responsable public donne l'impression de préjuger de l'affaire qu'il est amené à traiter en raison des différents liens qui l'unissent aux sujets ou aux acteurs concernés. Si l'on a tous un *a priori* sur la plupart des sujets, on reste la plupart du temps ouvert à la discussion, sauf lorsque l'on a des intérêts qui interfèrent dans l'avis que l'on se forge. Quand cet *a priori* bloque la possibilité même de changer d'opinion ou d'être ouvert au débat contradictoire, alors il s'agit d'un préjugement qui peut être fondé sur des liens d'intérêts préalables, entraînant la nécessité de se déporter ou, *a minima*, de déclarer les interférences publiquement avant d'agir.

Si le contrôle déontologique des élus et gouvernants est déjà conséquent, l'usage a toutefois démontré la nécessité de revenir sur quelques dispositifs de la loi de 2013 pour en améliorer l'efficacité. Des conflits d'intérêts résultant par exemple des intérêts détenus par les ascendants et/ou descendants d'une ministre, ou bien concernant les frères et sœurs d'un autre, n'ont pas été identifiés rapidement par la HATVP¹¹. Ainsi convient-il de renforcer le régime des déclarations déontologiques mais aussi les pouvoirs des autorités déontologiques afin d'en faire des instruments particulièrement efficaces.

¹¹ Il est à noter que dans son dernier rapport annuel, la HATVP propose d'ailleurs une forme de pré-contrôle des membres du Gouvernement nommés en leur exigeant un dépôt de déclarations déontologiques dans les quinze jours afin de déceler quasi-immédiatement les risques de conflits d'intérêts et de prendre les déports qui s'imposent dans les plus brefs délais.

Faire la transparence sur les enjeux de la déontologie

La déontologie est trop souvent désincarnée ; elle est abordée indépendamment de ses raisons et de ses fins. En effet, la prévention des conflits d'intérêts n'est pas une fin en soi mais elle a pour objectif de s'assurer que les politiques publiques qui seront menées puis exécutées auront bien comme finalité la réalisation de l'intérêt général. Cette prévention impose finalement des modalités particulières de réalisation des lois et règlements en empêchant certains d'influencer ou de manipuler les autres en raison de leur dépendance et partialité afin que les textes qui sont adoptés au nom des citoyens et qui s'appliquent à eux visent effectivement et efficacement à garantir leurs intérêts. Or, de telles finalités sont rendues impossibles lorsque les responsables publics qui ont en charge le destin de la collectivité sont pris dans les filets d'intérêts particuliers dont ils sont dépendants.

L'une des raisons qui sous-tend la déontologie, c'est la lutte contre la corruption entendue au sens large. Pourtant, la déontologie est abordée aujourd'hui comme une technique juridique sans être directement connectée à la problématique de la lutte contre la corruption ou aux dangers auxquels sont exposés les élus et les gouvernants vis-à-vis de la criminalité. Or, on sait combien certains secteurs sont aujourd'hui particulièrement sensibles, sans que les élus en aient conscience. On pense aux marchés publics, à l'urbanisme (notamment commercial), à la gestion des déchets, aux aides publiques dont les détournements sont importants... Malgré cela, les condamnations sont rares en ces domaines (exemple du peu de condamnation pour délit de favoritisme) et, en matière de déontologie, ces secteurs ne font pas l'objet d'une attention plus particulière et rigoureuse que les autres. Un état des lieux régulier devrait être effectué par les autorités publiques afin d'établir moins les condamnations effectives que le nombre de procédures et les risques reconnus.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire qu'un véritable réseau se mette en place entre les autorités chargées de la lutte contre corruption et de la déontologie pour échanger des informations et cibler les objets où des règles préventives pourraient être renforcées (HATVP, AFA, OCLCIFI, SIRASCO, Tracfin...). Sur les secteurs à risque, la déontologie pourrait ainsi faire l'objet de mécanismes renforcés et de contrôles ciblés. Certaines autorités pourraient par exemple éclairer la HATVP sur les objets à contrôler en priorité, les types de délits à détecter, etc. De son côté, dans un rapport annuel précédent, la HATVP relevait les dangers du lobbying exercé par des puissances étrangères, masquées derrière des sociétés écrans, en vue de manipuler l'information au sein des États. L'identification de tels risques doit conduire à des

réactions sur divers plans qui concernent tout autant la déontologie que le droit pénal ou encore le droit des affaires, etc. D'où cette **nécessité de créer un véritable réseau des autorités liées à l'intégrité publique et privée et de reconnecter la déontologie à ses propres enjeux de société (proposition 1).**

De même, afin de permettre une prise de conscience des risques et enjeux des responsables publics eux-mêmes comme des citoyens, il conviendrait d'assurer une meilleure transparence des rapports et travaux de très grande qualité qui sont réalisés par les autorités publiques en ces domaines. Si de nombreuses informations doivent évidemment rester confidentielles pour assurer l'efficacité des politiques publiques, on s'étonne tout de même de l'opacité qui entoure les rapports du Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) et même, dans une certaine mesure, de l'Agence Française Anticorruption (AFA). Comment provoquer une prise de conscience de l'opinion publique sur les enjeux de la probité en général si seuls les pouvoirs publics et quelques experts ont connaissance de la gravité des risques ? Il convient, de la part des autorités publiques concernées, de **s'engager dans un véritable politique de communication et de transparence pour informer les citoyens, de manière pédagogique et dans un souci démocratique, sur l'état des menaces et des risques (proposition 2).**

Constitutionnaliser la déontologie

La déontologie a acquis un statut législatif avec la loi du 11 octobre 2013. Toutefois, dans une certaine mesure, la Constitution constitue parfois un frein à son développement. À l'heure actuelle, la mention de l'interdiction du mandat impératif, à l'article 27 de la Constitution, est sans effet concret sur l'exercice du mandat parlementaire. Ce principe est plus symbolique qu'effectif, il sert surtout à protéger la liberté des parlementaires en évitant de leur exiger de rendre des comptes aux citoyens. Toujours est-il que le mandat impératif n'est en aucun cas un biais pour lutter contre les conflits d'intérêts ou encore la dépendance des élus envers certains groupes de pression.

Il conviendrait **d'inscrire dans la Constitution, après la mention de la nullité du mandat impératif en droit français, une formule selon laquelle les responsables politiques ne doivent pas chercher à servir leurs intérêts personnels ou les intérêts**

particuliers de personnes privées au détriment de l'intérêt général et doivent s'abstenir d'agir en cas de conflit d'intérêts. Cette disposition prévoirait également qu'une loi organique précise les conditions de mise en œuvre de ces dispositions (proposition 3).

Une telle constitutionnalisation impliquerait que la déontologie soit incluse dans le contrôle de constitutionnalité (comme l'impartialité peut déjà l'être dans le contentieux des actes administratifs et des contrats publics devant le Conseil d'État) ; le Conseil constitutionnel examinerait alors la constitutionnalité de la loi à l'aune des conflits d'intérêts et apprécierait leur effet (notable) sur la rédaction finale pour censurer la loi. En somme, l'expression par la loi de la volonté générale dépendrait ainsi de l'intégrité des parlementaires.

Garantir l'utilité des déclarations déontologiques

Comme nous l'avons mentionné préalablement, la HATVP possède des moyens insuffisants pour contrôler les déclarations d'intérêts. Quelques affaires ont souligné par ailleurs que la mention des intérêts du seul conjoint ne suffisait pas à prévenir le risque de conflit d'intérêts puisque les intérêts des ascendants (les parents) ou des descendants (les enfants) peuvent conduire une personnalité politique à se retrouver en situation de conflit d'intérêts. Pourtant, le Conseil constitutionnel a censuré la mention des intérêts des ascendants et des descendants qui était prévue à l'origine, dans le projet de loi de 2013, pour les déclarations d'intérêts (décision DC du 9 octobre 2013).

Selon nous, cette censure provient du fait que la déclaration d'intérêts déposée par le déclarant est équivalente à celle qui est publiée. Il conviendrait alors de disjoindre les deux afin d'imposer aux déclarants de mentionner les intérêts de leurs parents et enfants, voire au-delà si nécessaire, tout en les maintenant secrets afin de protéger leur vie privée comme l'exige la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ainsi la déclaration publiée resterait la même qu'aujourd'hui tandis que celle déposée comporterait bien d'autres mentions. **Nous proposons donc de disjoindre la déclaration déposée par les déclarants de la déclaration publiée par la HATVP afin de permettre à celle-ci d'opérer un contrôle plus étendu et efficace sur le risque de conflit d'intérêts (proposition 4).**

Il conviendrait également **d'attribuer à la HATVP de véritables pouvoirs d'enquête et d'investigation afin de lui permettre de s'assurer de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité des déclarations d'intérêts au lieu de se fier à ce que déclarent les déclarants**. Il faudrait ainsi lever tous les secrets professionnels et bancaires et écarter le risque d'atteinte au secret de la vie privée dès lors que la HATVP reste elle-même soumise à une stricte confidentialité dans l'exercice de ses fonctions. La HATVP devrait ainsi disposer d'un accès direct à l'ensemble des fichiers détenus par l'administration et les banques, sans avoir à passer par le filtre de Bercy et pour un nombre d'informations plus important qu'aujourd'hui (**proposition 5**).

Enfin, sauf erreur de notre part, les administrateurs des assemblées parlementaires ne sont pas soumis à une obligation déclarative auprès de la HATVP. Leur fonction est pourtant particulièrement sensible et il serait sans doute utile de prévenir les risques de conflits d'intérêts les concernant, notamment pour assurer aux parlementaires leur totale indépendance, impartialité et objectivité. **Nous proposons donc de soumettre les administrateurs des assemblées à une obligation déclarative pour permettre à la HATVP de contrôler leurs conflits d'intérêts (proposition 6)**.

Renforcer le statut et le pouvoir des autorités déontologiques

À l'instar de la proposition de loi sénatoriale sur les cabinets de conseils qui modifie le statut de la HATVP, **nous proposons la création d'une commission des sanctions auprès de la HATVP**. Afin de respecter les règles du procès équitable, également applicables aux autorités publiques disposant d'un pouvoir de sanction, la commission doit être indépendante du collège de la HATVP (notamment dans sa composition) et suivre une procédure respectant le principe du contradictoire et les droits de la défense. La commission des sanctions disposerait d'un pouvoir d'amende, à l'instar de nombreuses autorités publiques (**proposition 7**).

La création d'une commission des sanctions, qui changerait évidemment la nature de la HATVP, lui permettrait de prononcer une amende dans plusieurs situations. Ainsi pourrait-elle prendre des sanctions pour non-dépôt dans les délais des déclarations d'intérêts ou de situation patrimoniale. On peut supposer qu'une telle amende aurait un effet dissuasif pour les publics encore récalcitrants représentés par les responsables publics locaux qui ont été nombreux à déposer

hors-délai leur déclaration après les élections de ces dernières années (**proposition 8**).

Lorsque la HATVP décèle une anomalie dans les déclarations, elle engage un échange avec le déclarant. À l'issue de celui-ci, si un doute persiste, la HATVP transmet le dossier au Parquet, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, lorsqu'elle estime que la déclaration n'est pas exhaustive, exacte et sincère. Il faut ici distinguer deux hypothèses : celle où la déclaration est incomplète et celle où elle révèle une infraction. Afin d'éviter d'encombrer la justice pour des questions très simples d'incomplétude de déclaration déontologique, la HATVP doit transmettre le dossier lorsqu'elle a réuni toutes les preuves qui en attestent. C'est d'ailleurs déjà ce qu'elle fait puisque le juge suit de manière systématique les positions défendues par la HATVP.

En conséquence, **nous proposons d'instaurer un pouvoir d'amende assez conséquent en faveur de la HATVP lui permettant de sanctionner le déclarant qui aurait transmis une déclaration incomplète ou mensongère, et aurait persévéré après échanges contradictoire avec la HATVP**. Cette sanction serait prononcée par une commission des sanctions et s'élèverait à hauteur de 50.000 euros. Dans le même temps, la HATVP pourrait transmettre le dossier au Parquet afin d'ouvrir une instruction en vue de déceler si la déclaration en cause ne révèle pas une infraction (**proposition 11**).

Nous proposons également de créer une telle procédure de sanction en matière de représentation d'intérêts. La loi prévoit que le représentant d'intérêts qui méconnaît ses obligations de communication d'informations peut être puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende (art. 18-9 de la loi de 2013). À l'heure actuelle, aucune sanction n'a été prononcée par le juge en dépit de la révélation de certains manquements de leur part. On se propose ici de supprimer la peine privative de liberté pour se contenter d'une amende qui pourrait être prononcée par une commission des sanctions de la HATVP et qui s'élèverait au maximum à 20.000 euros. En revanche, la récidive, dans l'année qui suit, d'un manquement aux obligations incombant aux représentants d'intérêts entraînerait saisine automatique du Parquet par la HATVP et serait sanctionnée d'une peine privative d'un an et d'une amende de 100.000 euros (**proposition 9**).

D'une manière plus secondaire mais non moins essentielle pour la culture déontologique, **on propose à la HATVP de revoir le format de ses rapports annuels**. En effet, très instructifs sur le rôle de la HATVP au cours de l'année passée, le

rapport comporte de nombreux chiffres et statistiques sur son activité et les types de décisions rendues. Toutefois, on peut regretter l'absence de mise en perspective de la déontologie qui n'est jamais resituée à l'intérieur d'un récit général sur l'intégrité de l'action publique. Il conviendrait pourtant de réincarner et resituer la déontologie afin de démontrer en quoi elle constitue un chapitre essentiel de la lutte contre la corruption, de la réalisation de l'intérêt général et de l'efficacité même des politiques publiques. À l'instar des rapports du Conseil d'État, une thématique annuelle pourrait être développée par le rapport pour décrypter un enjeu particulier, auquel serait par exemple associées des contributions d'universitaires, chercheurs ou experts du sujet retenu. Enfin, pourquoi ne pas **envisager une sorte de rapport croisé entre les différentes autorités chargées de la probité et de la lutte contre la corruption afin de souligner la complémentarité de leurs actions et compétences** ? La culture déontologie a une chance d'être prise au sérieux si elle est incarnée dans un récit politique plus global (**proposition 10**).

Des pistes d'amélioration doivent également être envisagées pour les autres acteurs, à commencer par les référents déontologues.

Il existe désormais deux référents déontologues différents, l'un auprès des agents publics, l'autre des élus locaux. Or, leur statut diffère sur de nombreux points alors qu'un alignement aurait simplifié le régime des conseillers déontologiques. À défaut d'uniformisation, que nous appelons de nos vœux, il conviendrait a minima de garantir à chacune de ces fonctions une expertise importante. Si le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local prévoit de nommer une personne en raison de son expérience et de ses compétences, une telle exigence n'est pas présente pour le référent déontologie des agents publics. Il conviendrait alors de **modifier le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour y mentionner l'exigence de compétences (proposition 11)**. Nous proposons également ici de **prévoir une obligation de formation des référents afin d'assurer leur expertise au plus haut niveau (Proposition 12)**.

Dans un autre registre, il apparaît nécessaire de **structurer, autour de la HATVP, le réseau des déontologues agents publics et des déontologues élus locaux**. Si, dans les faits, la Haute Autorité s'investit progressivement dans cette mission, il conviendrait de lui reconnaître expressément une telle compétence en l'investissant tête de réseau des référents déontologues. Attention, une telle attribution de compétence ne doit en aucun cas entraîner un lien hiérarchique ou de subordination envers la HATVP. Il s'agirait d'un rôle de coordination qui aurait

plusieurs avantages : assurer l'expertise des déontologues, harmoniser la doctrine déontologique, leur permettre d'échanger, en toute confidentialité et sans recourir à la HATVP, sur des cas difficiles ou pour s'informer et se conseiller mutuellement (**proposition 13**).

Concernant les référents déontologiques des élus locaux, il serait utile de prévoir dans les textes qu'ils viennent présenter de manière obligatoire à la collectivité territoriale réunie en assemblée leur rapport annuel en exposant aux élus, dans le respect du secret et de la discrétion professionnels qui s'imposent à eux, les situations qu'ils ont eues à traiter et les risques qui se présentent dans la ou les collectivités où ils exercent leurs fonctions. Cette présence physique pourrait palier la visibilité réduite de cette fonction et l'absence probable de lecture, par la plupart des élus, du rapport annuel du référent (**proposition 14**).

Accroître la déontologie parlementaire

Concernant les parlementaires, il convient de renforcer le contrôle des conflits d'intérêts qui relève aujourd'hui de la seule bonne volonté du député et du sénateur. La HATVP ne les contrôle pas, ni d'ailleurs le déontologue parlementaire. Si un tel contrôle apparaît difficile à tout instant pour tout parlementaire, l'exercice de certaines fonctions le rend indispensable. **Nous proposons ainsi que le contrôle déontologique soit systématisé pour l'accès aux fonctions de président de commission, membres de la Conférence des Présidents, membre du Bureau ou encore rapporteur d'un texte. Cette obligation doit être inscrite dans le règlement respectif de chacune des chambres (proposition 15).**

Le code de déontologie des députés pourrait être enrichi. D'un point de vue pédagogique, il serait pertinent que chacun des articles soit **illustré par les situations concrètes ayant touché les parlementaires** afin qu'ils soient mutuellement informés des risques déontologiques et les moyens d'y répondre. L'anonymat entourant les avis du déontologue resterait garanti. Plusieurs textes déontologiques sont ainsi régulièrement enrichis au fil des avis et conseils du collège de déontologie, c'est le cas pour les magistrats administratifs, et bientôt pour les juges judiciaires (**proposition 16**).

Contrairement aux autres responsables publics, les parlementaires ne sont pas soumis à un contrôle de leur reconversion professionnelle (pantouflage). A l'instar

de ce que proposent plusieurs associations de lutte contre la corruption, un tel contrôle s'avère indispensable afin d'assurer l'indépendance et l'impartialité du parlementaire au cours de ses fonctions, l'idée étant qu'il ne cherche pas à satisfaire certains intérêts pendant ses activités en vue de mieux se reconvertir, mais aussi la protection de la sphère publique afin d'éviter que des informations sensibles ne soient utilisées déloyalement dans la future activité privée du parlementaire. **Nous proposons d'instaurer un tel contrôle du pantouflage, ce qui permettrait à la HATVP d'être saisie de toutes les reconversions professionnelles des parlementaires (proposition 17).**

Dans la même veine, et à l'instar de plusieurs pays dont le Canada, **il conviendrait d'interdire aux parlementaires, pendant les deux années consécutives à leur mandat, de se reconvertir professionnellement dans une activité de représentation d'intérêts.** Il va sans dire que le parlementaire qui exerçait préalablement une telle activité pourrait y retourner à l'issue de son mandat **(proposition 18).**

Enfin, à l'instar de ce qui existe au sein de l'administration, **il apparaîtrait pertinent que soit créé au sein de chacune des chambres parlementaires la fonction de référent alerte.** Il suffirait d'étendre le régime actuel prévu par la loi SAPIN 2 aux assemblées¹². Ainsi le référent alerte pourrait être destinataire des signalements portant sur des faits constitutifs d'un délit, d'une menace ou d'un préjudice pour l'intérêt général, ou bien encore d'une violation ou d'une tentative de dissimulation d'une violation du droit européen, de la loi ou du règlement. Tout parlementaire, administrateur ou collaborateur pourrait ainsi alerter le référent. Celui-ci doit être une personnalité qualifiée, extérieure aux assemblées, nommée par la Conférence des Présidents qui le choisit pour ses compétences et son indépendance, son statut le soumettant à un strict secret et une discrétion professionnelle. **Il convient de permettre au référent alerte, selon le type de signalement et son importance, de choisir les personnes à qui signaler l'alerte (Président, Bureau, président de groupe), étant entendu que dans les cas les plus graves il doit pouvoir saisir le Procureur de la République (sans que cela ne puisse *a priori* porter atteinte au régime d'immunité) (proposition 19).**

¹² Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ; décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte

Durcir le régime de déport et de déclaration orale

On se propose d'inscrire dans le règlement de chacune des deux chambres l'obligation, et non la faculté, de déclarer oralement ses intérêts, lorsqu'ils existent évidemment, avant toute prise de parole dans l'hémicycle ou en commission, pour défendre un article ou un amendement. Cela n'enlève rien au fait qu'un parlementaire peut décider de son propre chef de se déporter en raison d'une situation manifeste de conflit d'intérêts, mais ajoute l'obligation en quelque sorte de situer sa propre parole vis-à-vis de ses collègues et donc de rendre transparentes ses prises de position. Il n'est pas question d'interdire cette parole mais de la replacer dans un contexte qui éclaire les autres parlementaires sur son implication (**proposition 20**).

On propose également d'accroître la transparence des déports sur deux points. Il convient de rendre public sur le site Internet du Gouvernement les déports qui visent les membres des cabinets ministériels, comme le préconise le dernier rapport du GRECO sur la France (**proposition 21**).

De même, devrait être rendu public, sur le site de chaque collectivité territoriale, un registre des déports des élus municipaux et communautaires, métropolitains, départementaux et régionaux (**proposition 22**).

Pour une Journée Annuelle de la Déontologie le 11 octobre

On propose de créer une journée annuelle de la déontologie au cours de laquelle serait organisées des conférences, rencontres, discussions au sein de l'administration. Cette journée pourrait avoir lieu le 11 octobre de chaque année. L'objectif serait la diffusion d'une culture de la déontologie et le partage des bonnes pratiques, des innovations. Elle devrait associer les acteurs privés avec lesquels les administrations sont en lien permanents, notamment les cocontractants mais aussi les associations et fondations. Les Universités pourraient être partenaires de ces manifestations (**proposition 23**).

Pour conclure

On souhaite insister sur les raisons qui provoquent aujourd'hui la multiplication des situations de conflit d'intérêts. Autrement dit, pour savoir de quelle déontologie on a besoin, on doit savoir quel type de fonction publique et de service public nous souhaitons encore dans notre pays. La déontologie n'est pas indépendante du statut des fonctionnaires et des moyens que nous leur attribuons pour réaliser correctement leurs activités. Or, la lecture du dernier rapport annuel de la HATVP fait état au cours de l'année 2022 d'un nombre de saisines exceptionnel quant aux demandes de pantouflage, près de deux fois supérieur à 2021. On a également un aperçu intéressant de ce phénomène via les activités des référents déontologues des agents publics avec lesquelles on découvre que nombre de demandes d'avis, si ce n'est la majorité, portent sur des questions de cumul d'activités ou des avis relatifs à des demandes de reconversion professionnelle. Incontestablement, ces cumuls et pantouflages sont justifiés par la baisse considérable, dans le secteur public, du niveau de vie des agents mais aussi par des conditions de travail dégradées, une reconnaissance sociale limitée et un engouement pour l'intérêt général en berne. Or, plus les cumuls se multiplient, plus s'accroît le risque de conflit d'intérêts, et plus de telles situations s'accroissent, moins les responsables publics sont engagés et actifs dans leur activité publique. Le cumul comme le pantouflage sont évidemment une menace pour l'indépendance de la puissance publique, et amplifient les risques de partialité. En conséquence, repensons désormais le service public et ses moyens pour penser la déontologie de ceux qui y sont investis.

Dix ans déjà ! Vingt-quatre propositions pour aller plus loin

NOS 24 PROPOSITIONS EN RÉSUMÉ

1

Créer un réseau d'acteurs liés à l'intégrité.

Il faut créer un véritable réseau des autorités liées à l'intégrité publique et privée (OLCLIFF, SIRASCO, Tracfin, AFA, HATVP...) afin de connecter expressément et efficacement la déontologie à ses véritables enjeux de société (corruption, criminalité, dans les marchés publics, la santé, l'urbanisme...).

2

S'engager à communiquer en toute transparence pour informer les citoyens sur les enjeux concrets et réels de la déontologie.

Il faut s'engager dans une véritable politique de communication et de transparence pour informer les citoyens, de manière pédagogique et dans un souci démocratique, sur l'état des menaces et des risques.

3

Constitutionnaliser la lutte contre les conflits d'intérêts à l'article 27 de la Constitution.

Il faut inscrire dans la Constitution, après la mention de la nullité du mandat impératif de l'article 27 de la Constitution, une formule selon laquelle les responsables politiques ne doivent pas chercher à servir leurs intérêts personnels ou les intérêts particuliers de personnes privées au détriment de l'intérêt général et doivent s'abstenir d'agir en cas de conflit d'intérêts. Cette disposition prévoirait également qu'une

loi organique précise les conditions de mise en œuvre de ces dispositions.

4

Opérer une distinction entre la déclaration déposée aux informations plus étendues et la déclaration publiée en ligne par la HATVP.

Nous proposons donc distinguer la déclaration déposée par les déclarants de la déclaration publiée par la HATVP. La première pourrait comporter les intérêts des ascendants et des descendants et d'autres intérêts tandis que la seconde, qui est la déclaration publiée, resterait inchangée. Cela permettrait un meilleur contrôle de la HATVP sans porter atteinte au secret de la vie privée des membres de la famille (comme le rappelle le Conseil constitutionnel).

5

Attribuer des pouvoirs d'enquête et d'investigation plus étendus à la HATVP.

Nous proposons d'attribuer à la HATVP de véritables pouvoirs d'enquête et d'investigation afin de lui permettre de s'assurer de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité des déclarations d'intérêts au lieu de se fier à ce que déclarent les déclarants (levée de tous les secrets, possibilité de saisie).

6

Soumettre les administrateurs des assemblées parlementaires à une obligation déclarative.

Nous proposons de soumettre les administrateurs des assemblées parlementaires à une obligation déclarative pour permettre à la HATVP de contrôler leurs conflits d'intérêts.

7

Créer une commission des sanctions auprès de la HATVP

Nous proposons la création d'une commission des sanctions auprès de la HATVP, en respectant son indépendance (dans sa composition), et son impartialité (contradictoire, droits de la défense).

8

Organiser un régime d'amende par la commission des sanctions de la HATVP pour non-dépôt dans les délais des déclarations déontologiques.

La création d'une commission des sanctions, qui changerait évidemment la nature de la HATVP, lui permettrait de prononcer une amende dans

plusieurs situations. Ainsi pourrait-elle prendre des sanctions pour non-dépôt dans les délais des déclarations d'intérêts ou de situation patrimoniale.

9

Organiser un régime d'amende par la commission des sanctions de la HATVP pour les déclarations mensongères ou incomplètes.

Nous proposons d'instaurer un pouvoir d'amende assez conséquent en faveur de la HATVP lui permettant de sanctionner le déclarant qui aurait transmis une déclaration incomplète ou mensongère, et aurait persévéré après échanges contradictoire avec la HATVP.

10

Créer une procédure de sanction pour les représentants d'intérêts qui n'appliquent pas les obligations de la loi SAPIN 2.

11

Repenser les rapports annuels de la HATVP pour incarner la déontologie dans un discours plus général sur l'intégrité publique et associer les chercheurs pour leur permettre de publier des contributions.

On propose à la HATVP de revoir le format de ses rapports annuels afin de réincarner la déontologie.

On peut aussi envisager une sorte de rapport croisé entre les différentes autorités chargées de la probité et de la lutte contre la corruption afin de souligner la complémentarité de leurs actions et compétences.

12

Uniformiser davantage le statut des différents référents (déontologues agents publics, élus, laïcité...) ou prévoir à minima une même exigence de compétence.

À défaut d'uniformisation dans les statuts de référent déontologues agents publics et élus locaux (voire fusion entre référent déontologue et référent laïcité), que nous appelons de nos vœux, il conviendrait à minima de garantir à chacune de ces fonctions une expertise importante. Modifier le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour y mentionner l'exigence de compétences.

13

Former les référents déontologues.

Nous proposons de prévoir une obligation de formation des référents déontologues afin d'assurer leur expertise au plus haut niveau et une certaine homogénéité des doctrines.

14

Structurer un réseau des référents déontologues agents publics et élus autour de la HATVP.

Il apparaît nécessaire de structurer, autour de la HATVP, le réseau des déontologues agents publics et des déontologues élus locaux. Une telle attribution de compétence ne doit en aucun cas entraîner un lien hiérarchique ou de subordination envers la HATVP. Il s'agirait d'un rôle de coordination qui aurait plusieurs avantages : assurer l'expertise des déontologues, harmoniser la doctrine déontologique, leur permettre d'échanger, en tout confidentialité et sans recourir à la HATVP, sur des cas difficiles ou pour s'informer et se conseiller mutuellement.

15

Imposer la présentation du rapport annuel du référent déontologue élus locaux chaque année devant l'assemblée de la collectivité.

Concernant les référents déontologues des élus locaux, il serait utile de prévoir dans les textes qu'ils viennent présenter leur rapport annuel, obligatoirement, à la collectivité territoriale réunie en assemblée.

16

Systematiser le contrôle déontologique avant la nomination ou l'élection à certaines fonctions parlementaires.

Nous proposons que, au Parlement, le contrôle déontologique soit systématisé pour l'accès aux fonctions de président de commission, membres de la Conférence des Présidents, membre du Bureau ou encore rapporteur d'un texte. Cette obligation doit être inscrite dans le règlement respectif de chacune des chambres.

17

Enrichir le code de déontologie des députés et l'illustrer par des cas concrets.

Le code de déontologie des députés pourrait être enrichi. D'un point de vue pédagogique, il serait pertinent que chacun des articles soit illustré par les situations concrètes ayant touché les parlementaires afin qu'ils

soient mutuellement informés des risques déontologiques et les moyens d'y répondre.

18 **Instaurer un contrôle de la reconversion professionnelle des parlementaires par la HATVP.**

19 **Interdire aux parlementaires, pendant les deux années consécutives à leur mandat, de se reconvertir professionnellement dans une activité de représentation d'intérêts.**

20 **Créer une fonction de référent alerte au sein des chambres parlementaires compétent pour les élus, les administrateurs, les collaborateurs et l'ensemble du personnel.**

21 **Obliger à déclarer oralement ses intérêts lorsqu'ils existent avant toute prise de parole au Parlement.**

On se propose d'inscrire dans le règlement de chacune des deux chambres l'obligation, et non la faculté, de déclarer oralement ses intérêts, lorsqu'ils existent évidemment, avant toute prise de parole dans l'hémicycle ou en commission, pour défendre un article ou un amendement.

22 **Assurer la transparence des déports des membres des cabinets ministériels.**

23 **Tenir, sur le site des collectivités territoriales, un registre des déports publics et à jour des élus municipaux et communautaires, métropolitains, départementaux et régionaux.**

24 **Créer une journée annuelle de la déontologie, le 11 octobre, au cours de laquelle serait organisées des conférences, rencontres, discussions au sein de l'administration.**