

## Les fiches pratiques du SPAgri

# Le contrôle de déontologie des agents publics et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

## Documents de référence

[Loi n°83-634 du 13 juillet 1983](#) modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires (dite « Loi Lepors »)

- ▶ Les [articles 25 septies et 25 octies](#) modifiés de cette loi traitent, respectivement, du cumul d'activités et du rôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Ils sont applicables aux membres des cabinets ministériels, aux collaborateurs du président de la République ainsi qu'aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Pour les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du président de la République, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est directement saisie dans les cas prévus aux 3° à 5° du II du même article 25 octies.

[Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)

- ▶ La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, autorité administrative indépendante, a été créée par cette loi.

[Loi n°2016-483 du 20 avril 2016](#) modifiée relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

- ▶ Le titre premier de cette loi traite de la déontologie au travers de 4 chapitres : « De la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts » (chap. 1) ; « Des cumuls d'activités » (chap. 2) ; « De la commission de déontologie de la fonction publique » (chap. 3) et « De la déontologie des membres des juridictions administratives et financières » (chap. 4).

[Loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique – Articles 34, 35 et 36](#)

- ▶ La loi du 6 août 2019 prévoit le remplacement de la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) par la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) à compter du 1<sup>er</sup> février 2020. Elle contient plusieurs dispositions sur la déontologie des agents publics.

[Décret n°2020-69 du 30 janvier 2020](#) relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

- ▶ Le décret détermine les modalités du contrôle déontologique exercé par l'administration ou la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, selon le cas, lors d'une demande d'autorisation pour accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ou d'une demande de cessation de fonctions, définitive ou temporaire, pour exercer une activité privée lucrative.

## Liens utiles

[Guide DGAFP de présentation de la loi de transformation de la fonction publique](#) (pages 14, 15 et 16)

- ▶ Le guide détaille la procédure de déontologie, la liste des emplois soumis au contrôle départ et la suppression d'un double contrôle.

<https://www.hatvp.fr/>

- ▶ Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, la Haute Autorité remplace la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) et contrôle ainsi la déontologie de certains responsables et agents publics.

<https://www.hatvp.fr/>

- ▶ Consulter les schémas récapitulatifs de la procédure de saisine subsidiaire en cas de [création/reprise d'une entreprise ou d'une reconversion professionnelle dans le secteur privé](#) et en cas de [nomination](#).

[www.spagri.fr](http://www.spagri.fr)

- ▶ Notre article « [Activités privées, cumul d'activités : ce qui a changé](#) » (février 2020).

# Rôle de la HATVP

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a été créée par la loi sur la transparence de la vie publique d'octobre 2013 pour remplacer la commission pour la transparence financière de la vie politique, dont les pouvoirs et les ressources étaient limitées et insuffisantes pour s'assurer efficacement de la probité des responsables publics. C'est une autorité administrative indépendante, ce qui signifie qu'elle ne dépend d'aucun pouvoir politique. Jusqu'ici, les contrôles déontologiques des agents publics reposaient sur deux instances : la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Afin de rendre plus lisible le système, la [loi sur la transformation de la fonction publique du 6 août 2019](#) a fusionné ces deux instances au profit de la HATVP au 1<sup>er</sup> février 2020.

La Haute Autorité, déjà compétente pour examiner les déclarations d'intérêts et de patrimoine de certains hauts fonctionnaires, a donc vu ses missions élargies et doit dorénavant donner des avis notamment sur les **projets de départ d'agents publics vers le secteur privé** (« *pantouflage* ») et sur les **projets de création ou de reprise d'une entreprise** par les agents demandant à passer à temps partiel.

Un nouveau contrôle déontologique a été instauré pour les **fonctionnaires ou contractuels ayant travaillé dans le secteur privé au cours des trois dernières années et qui veulent revenir dans l'administration ou l'intégrer sur des postes exposés** (« *rétro-pantouflage* »).

## Cas de saisine de la HATVP

Consultez le [tableau récapitulatif des agents et responsables publics soumis à un contrôle déontologique](#) dans le cadre d'une mobilité public-privé.

### Saisine obligatoire

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit que la HATVP est saisie de façon **obligatoire** par l'administration employeur **pour certains emplois « élevés »** (directeur d'administration centrale, directeur général des services d'une région, directeurs de certains hôpitaux, collaborateurs du président de la République, membres de cabinets ministériels, etc.).

► *La déclaration est effectuée par l'autorité hiérarchique sur le [site de la HATVP](#) (la saisine directe par l'agent, également prévue sur le site, n'est possible que dans l'hypothèse où l'administration ne l'aurait pas fait).*

### Saisine facultative selon le principe de subsidiarité

Pour les autres agents, le contrôle est simplifié et internalisé : seule leur autorité hiérarchique se prononce.

En cas de doute sérieux entre les fonctions exercées et l'activité envisagée, l'autorité hiérarchique peut néanmoins solliciter l'avis de son référent déontologue (voir « *Le référent déontologue* », p. 5 de la présente fiche).

Si l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique peut, en dernier recours, saisir la HATVP.

► *Dans ce cas, la saisine de la Haute Autorité se fait via un [formulaire de saisine sécurisé](#).*

### Saisine facultative : cas particulier des personnels de recherche

Les fonctionnaires qui travaillent dans un établissement public d'enseignement supérieur, un établissement public de recherche et un établissement de santé, et dans une entreprise publique, peuvent être amenés à demander une autorisation à leur autorité hiérarchique, dans les différentes situations ci-dessous distinguées par le code de la recherche, lorsqu'ils souhaitent :

- participer à la création d'une entreprise (art. L. 531-1 du code de la Recherche) ;
- apporter leur concours scientifique à une entreprise existante (art. L. 531-8) ;
- participer au capital d'une entreprise existante (art. L. 531-9) ;
- devenir membre d'un organe de direction d'une société commerciale (art. L. 531-12) ;
- devenir président, directeur ou chef d'un établissement public d'enseignement supérieur et de la recherche (art. L. 531-13).

Avant de prendre sa décision, l'autorité hiérarchique dont relève ces agents peut, si elle le souhaite, demander l'avis de la Haute Autorité et le référent déontologue n'a pas à être saisi préalablement.

► Un [formulaire de saisine dédié](#) est prévu à cet effet sur le site de la HATVP

Pour tous les autres agents soumis à risques déontologiques, le processus d'approbation de leur demande de passage à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ou de départ vers le privé est simplifié et internalisé : seule leur autorité hiérarchique se prononce.

# Composition des dossiers de saisine

L'[arrêté du 4 février 2020](#) relatif aux contrôles déontologiques dans la Fonction publique précise les éléments que doit fournir l'agent lorsqu'il effectue une demande de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise, ou de départ vers le secteur privé. Il liste aussi les éléments que doit fournir l'administration lorsqu'elle saisit la HATVP dans le cadre de l'examen de ces demandes ou lors du contrôle préalable à la nomination.

## • Un agent souhaite exercer une activité privée lucrative

Pièces à fournir par l'agent à son autorité hiérarchique	Pièces que l'autorité hiérarchique doit fournir à la HATVP
Lettre informant l'autorité hiérarchique du souhait d'exercer une activité privée et d'être placé, à ce titre, dans une position conforme à son statut (demande de temps partiel).	Une lettre de saisine par l'administration indiquant le nom et les coordonnées de l'agent chargé du traitement du dossier et présentant l'activité privée envisagée.
Copie du contrat d'engagement (pour les agents contractuels).	L'ensemble des pièces fournies par l'agent ( <i>voir colonne de gauche du présent tableau</i> ).
Description du projet envisagé, comportant toutes les informations utiles et circonstanciées permettant l'appréciation de la demande par l'autorité hiérarchique.	Une description des fonctions exercées par l'agent au cours des trois dernières années et, le cas échéant, des liens entretenus dans le cadre de ces fonctions avec la personne morale que souhaite rejoindre ou reprendre l'agent ou avec tout autre entreprise privée mentionnée au <a href="#">2<sup>e</sup> alinéa de l'art. 432-13</a> du code pénal.
Le cas échéant, les statuts ou projets de statuts de l'entreprise que l'agent souhaite créer ou reprendre.	Une fiche administrative récapitulant la situation administrative et les différentes étapes de la carrière de l'agent.
Le cas échéant, l'extrait du registre du commerce et des sociétés (extraits K ou K bis) ou la copie des statuts de la personne morale que l'agent souhaite rejoindre.	Le cas échéant, l' <a href="#">avis du référent déontologue</a> .

## • L'administration souhaite nommer une personne ayant exercé une activité privée lucrative au cours des 3 dernières années

Elle doit fournir les documents suivants à la HATVP :

- lettre de saisine indiquant le nom et les coordonnées de l'agent chargé du traitement du dossier ;
- description des fonctions sur lesquelles il est envisagé de nommer l'intéressé ;
- description des fonctions exercées par l'intéressé dans le secteur privé au cours des trois dernières années ;
- appréciation, par l'autorité hiérarchique dont relève l'emploi, de la compatibilité des fonctions sur lesquelles il est envisagé de nommer l'intéressé avec celles exercées dans le secteur privé au cours des trois dernières années ;
- le cas échéant, l'extrait du registre du commerce et des sociétés (extrait K ou K bis) ou la copie des statuts de la personne morale dans laquelle l'intéressé a exercé ;
- le cas échéant, l'[avis du référent déontologue](#).

# Contrôles de déontologie

## Contrôle des départs des agents publics vers le secteur privé (« *pantouflage* »)

Le fonctionnaire ou l'agent contractuel peut aller travailler dans le secteur privé. Mais la compatibilité de l'activité privée avec ses fonctions précédemment exercées dans le secteur public fait l'objet d'un examen.

Ce contrôle, par l'autorité hiérarchique ou la HATVP, permet de vérifier que les activités privées qu'envisagent d'exercer les agents ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

### Les activités privées interdites

Ce sont :

— les activités exercées dans une entreprise privée si l'agent, au cours des trois années précédant le début de son activité privée, a été chargé, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées, d'assurer le contrôle ou la surveillance de cette entreprise, de conclure des contrats avec celle-ci ou d'émettre un avis sur de tels contrats, ou de proposer directement à l'autorité compétente des décisions concernant des opérations réalisées par cette entreprise ou de formuler un avis sur de telles décisions. L'interdiction vise également toute entreprise ayant avec celle que rejoint l'agent une participation en capital à hauteur de 30 %. Cette interdiction correspond à celle prévue à l'art. 432-13 du code pénal ;

— les activités qui risqueraient de compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou de méconnaître les principes déontologiques mentionnés à l'art. 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Ces interdictions visent non seulement des activités privées en entreprise mais aussi des activités au sein d'organismes privés ou en profession libérale.

N.B. Les entreprises publiques exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles de droit privé sont assimilées à des entreprises privées.

### **L'étendue dans le temps du contrôle**

Le contrôle porte sur les trois années précédant le début d'exercice de l'activité privée.

### **Le délai d'interdiction**

L'interdiction porte sur les trois années qui suivent la cessation des fonctions justifiant l'interdiction.

► **Pour en savoir plus** : un cas concret d'avis négatif a été évoqué dans [notre article sur le comité technique de l'Anses du 14 juin 2017](#) (point « Commission de déontologie » de cet article).

### **Contrôle préalable à la nomination d'une personne ayant exercé une activité privée lucrative au cours des 3 dernières années (« rétro-pantouflage »)**

À l'inverse du cas exposé ci-dessus, il s'agit de vérifier la situation d'un agent ayant exercé une activité lucrative dans le privé au cours des trois dernières années. Cela peut concerner le recrutement d'un contractuel, mais aussi le retour d'un fonctionnaire ayant fait un passage par le privé.

L'autorité hiérarchique dont relève cet emploi (ou la Haute Autorité, selon le poste à occuper) vérifie, préalablement à la nomination, si l'activité qu'exerce ou a exercée l'intéressé risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de porter atteinte aux principes déontologiques de la fonction publique ou de conduire l'agent à une prise illégale d'intérêts.

### **Contrôle du cumul d'activités pour création, reprise ou poursuite d'activité dans une entreprise**

La [loi n°2016-483 du 20 avril 2016](#) relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires rappelle que les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et ne peuvent exercer à titre professionnel une activité lucrative de quelque nature que ce soit.

#### **Création ou reprise d'entreprise ou d'activité libérale**

*Définition* : un agent public, qui occupe un emploi à temps complet, se propose de créer ou de reprendre une entreprise ou une activité libérale.

L'agent doit obligatoirement obtenir de son administration une [autorisation à accomplir un service à temps partiel](#).

Trois mois au moins avant la création ou la reprise de cette entreprise, l'agent doit présenter une déclaration écrite à son administration. L'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, qui doit être comprise en 50% et 70%, est accordée sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail.

L'autorisation de travail à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise est de trois ans et peut être renouvelée pour un an après dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation, un mois au moins avant le terme de la première période.

L'autorité compétente peut, à tout moment, s'opposer au cumul d'activités qui contrevient ou ne satisfait plus aux critères de compatibilité.

#### **Poursuite d'une activité antérieure (agents nouvellement recrutés)**

*Définition* : un agent public, nouvellement recruté dans la fonction publique (par concours ou par contrat), souhaite poursuivre une activité antérieure dans une entreprise ou une association à but lucratif et cumuler cette activité avec son emploi public.

La poursuite d'une activité privée par l'agent doit être compatible avec ses obligations de service. Elle ne doit, en outre, ni porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance, à la neutralité du service ou aux principes déontologiques.

L'agent présente une déclaration écrite à l'autorité hiérarchique dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, dès sa nomination en qualité de fonctionnaire stagiaire ou avant la signature de son contrat selon le cas. Cette déclaration mentionne la forme et l'objet social de l'entreprise ou de l'association, son secteur et sa branche d'activité.

L'autorité hiérarchique, ou la Haute Autorité si elle est saisie par l'administration pour avis, est chargée de vérifier que l'agent qui vient d'entrer dans l'administration ne poursuit pas une activité dans une entreprise dont il assure – ou assurera – par ailleurs la surveillance ou l'administration.

Elle s'assure également que ce cumul d'un emploi public avec une activité privée dans une entreprise ou une association ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service.

► **Pour en savoir plus** : voir notre article « [Activités privées, cumul d'activités : ce qui a changé](#) » (février 2020).

## Décisions de la HATVP

La Haute Autorité se prononce dans **un délai de deux mois** à compter de la saisine (15 jours pour une demande d'avis préalable à une nomination). L'avis est notifié à l'administration et à l'agent. L'absence d'avis à l'expiration de ce délai vaut avis de compatibilité.

La Haute Autorité peut rendre un **avis** :

- **de compatibilité**, qui révèle une absence de difficulté d'ordre déontologique ;
- **de compatibilité avec réserves**, prononcées pour trois ans, qui implique que des risques déontologiques ont été identifiés par la Haute Autorité, mais que le projet peut néanmoins être exécuté sous réserve de respecter certaines mesures de précaution ;
- **d'incompatibilité**, qui a pour conséquence l'impossibilité de réaliser le projet poursuivi. Les mesures de prévention des risques sont insuffisantes pour écarter tout doute quant à la possibilité d'exercer la nouvelle activité sans méconnaître les principes déontologiques applicables à l'agent ou lorsque la Haute Autorité estime ne pas avoir obtenu de la personne concernée les informations nécessaires.

Lorsqu'il s'agit d'un avis de compatibilité, cet avis ne lie pas l'administration, qui peut toujours prendre une décision motivée refusant à l'agent de créer ou reprendre une entreprise, notamment pour des raisons liées aux besoins du service.

Par contre, l'administration et l'agent sont tenus de suivre l'avis de la Haute Autorité lorsqu'il s'agit d'un avis d'incompatibilité ou d'un avis de compatibilité avec réserves.

Si l'avis rendu par la Haute Autorité n'est pas respecté, l'agent s'expose à des **sanctions** :

- s'il est fonctionnaire, il peut faire l'objet de poursuites disciplinaires. Le fonctionnaire retraité peut faire l'objet d'une retenue sur pension, dans la limite de 20% du montant de la pension versée, pendant les trois ans suivant la cessation de ses fonctions ;
- s'il est contractuel, l'administration ne pourra pas procéder à son recrutement au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité.

Lorsqu'elle n'a pas obtenu les informations nécessaires ou qu'elle constate que son avis n'a pas été respecté, la Haute Autorité informe l'administration pour permettre la mise en œuvre de poursuites disciplinaires.

## Le référent déontologue

L'art. 28 bis de la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) modifiée indique que « **Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.** »

Mis en place par la [loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie](#), les **référénts déontologues** ont été nommés progressivement au sein des différents ministères. Le [décret n° 2017-519 du 10 avril 2017](#) détermine les modalités de leur désignation et précise leurs obligations et les moyens dont ils disposent pour l'exercice de leur mission.

Leur rôle a été enrichi par la [loi du 6 août 2019](#), qui responsabilise davantage les administrations et fait du référent déontologue l'un des piliers du dispositif de contrôle des obligations déontologiques.

Le référent déontologue de l'administration à laquelle appartient l'agent dont la demande est examinée peut assister à la séance de la HATVP, mais sans avoir voix délibérative.

### Au ministère de l'Agriculture, la mission du référent est dévolue à un collège

**Au ministère de l'Agriculture, la mission du référent déontologue est exercée par un collège de déontologie.** Ce collège, créé par l'[arrêté du 14 juin 2018](#), est présidé par un conseiller d'État et comprend des représentants du CGAAER, du SAJ et du SRH ; il est doté d'un [règlement intérieur](#).

En sa qualité de référent déontologue, le collège de déontologie apporte tout conseil utile au respect des obligations prévues par les art. 25 à 28 de la [loi n° 83-634](#) du 13 juillet 1983 :

- aux fonctionnaires et agents contractuels de droit public et de droit privé de l'administration centrale (sous réserve des compétences du comité de déontologie du CGAAER) et des services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture, des établissements publics d'enseignement supérieurs et techniques agricoles et des établissements privés d'enseignement techniques agricoles sous contrat, ainsi que des établissements publics placés sous la tutelle du ministère ne disposant pas de leur propre référent déontologue ;
- à leurs supérieurs hiérarchiques.

À ce titre, **le collège répond aux demandes de conseil des agents, ou de leur supérieur hiérarchique, dans des conditions qui leur garantissent indépendance et confidentialité.** Il peut ainsi être saisi de toutes les difficultés que peuvent rencontrer les agents dans l'exercice de leur activité professionnelle, notamment pour respecter les principes fondamentaux de dignité, d'impartialité ou de probité, pour satisfaire aux obligations de neutralité, de réserve ou de discrétion professionnelle, ou encore pour éviter qu'un élément quelconque de leur situation n'influence ou ne paraisse influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions.

Il répond, en particulier, à toute question portant sur d'éventuels conflits d'intérêts, ou sur le respect et la mise en œuvre pratique du principe de laïcité. Il exerce les fonctions de « référent laïcité » prévues par la [circulaire du 15 mars 2017](#) relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique.

Le collège n'exerce aucun pouvoir hiérarchique ni aucun pouvoir disciplinaire ; il n'est pas un organe de contrôle, d'inspection ou d'évaluation. Il ne saurait être saisi de demandes relatives à l'exercice du pouvoir hiérarchique, à la gestion des carrières ou à des procédures disciplinaires. Ses conseils sont sans incidence sur la responsabilité des agents d'exécuter les tâches qui leur sont confiées, non plus que sur les responsabilités et prérogatives des chefs de service.

Le collège est également chargé de conduire une réflexion et d'apporter des avis de nature à éclairer les directions, services et établissements concernés sur les obligations déontologiques et les bonnes pratiques qui s'appliquent dans l'exercice de leurs activités.

Il peut être saisi à cet effet par le ministre, le secrétaire général et les directeurs de l'administration centrale, les directeurs des services déconcentrés et les directeurs des établissements mentionnés précédemment. Il peut également s'autosaisir.

## **Comment saisir le collège de déontologie du ministère de l'Agriculture**

Les saisines peuvent s'effectuer par courriel ([deontologie@agriculture.gouv.fr](mailto:deontologie@agriculture.gouv.fr)) ou par courrier. Dans ce dernier cas, la demande, adressée à Mme la présidente du collège de déontologie, ministère de l'Agriculture, 78 rue de Varenne, 75007 Paris, doit se faire sous double enveloppe, l'enveloppe intérieure portant, selon le cas, la mention « *Confidentiel : demande de conseil individuel* », « *Confidentiel : conflit d'intérêts éventuel* » ou « *Demande d'avis* ».

Le dossier transmis doit comprendre tous les éléments d'information et documents nécessaires à la compréhension de la saisine, et notamment l'adresse à laquelle le demandeur souhaite recevoir la réponse.

Le secrétariat du collège enregistre la saisine, en accuse réception et la transmet au président du collège. Celui-ci peut demander des précisions s'il juge les informations fournies insuffisantes. Si la saisine ne relève pas de la compétence du collège de déontologie, il en informe le demandeur par courrier ; dans les autres cas, il lui indique le délai dans lequel il envisage de lui répondre.

### **Demandes de conseil individuel**

Un rapporteur (membre du collège, désigné par le président) instruit la demande. Il rassemble tous les éléments d'appréciation pertinents et, le cas échéant, rencontre le demandeur ainsi que toute personne ou expert susceptible d'apporter un éclairage. Il prépare le projet de délibération.

La réponse du conseil de déontologie est adressée au seul demandeur, selon les modalités qu'il aura choisies.

### **Demandes d'avis de portée générale**

Pour la préparation des réponses aux demandes d'avis de portée générale dont le conseil de déontologie est saisi et des avis qu'il émet de sa propre initiative, le président constitue un groupe de travail. Le projet d'avis fait l'objet d'une délibération en formation plénière, sauf urgence. L'avis est publié dans les conditions fixées par le collège de déontologie.