

HATVP 

HAUTE AUTORITÉ
POUR LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

***VEILLE DOCTRINALE
ET JURISPRUDENTIELLE***

Octobre - Novembre 2017

Table des matières

I. Veille doctrinale	3
1) Dépenses électorales	3
2) Comportements des électeurs	3
3) Réforme de l'Assemblée nationale	4
4) Réforme de l'IRFM	4
5) Lois confiance	5
6) Autour des données.....	7
7) Lanceurs d'alerte.....	8
8) Conflits d'intérêts.....	9
9) Registre des représentants d'intérêts.....	10
10) Transparence	11
11) Déontologie des magistrats	12
12) Partis politiques.....	12
13) Lutte contre la corruption	13
II. Veille jurisprudentielle	14
1) Avoirs à l'étranger	14
2) Accès aux documents et aux données	14
3) Déontologie de la juridiction administrative	14
4) Réforme de l'Assemblée nationale	15
5) Travail du collaborateur parlementaire	15
6) Rémunération des parlementaires et des élus.....	15
7) Omission du patrimoine	16
8) Dépense utile à la commune.....	16
III. Veille parlementaire et gouvernementale	16
1) Autour des données.....	16
2) Loi pour la confiance dans la vie politique.....	17
3) Association de la société civile	17
4) Référents déontologues	17
5) Réserve parlementaire	18
6) Elections	18

1) Dépenses électorales

- Marie-Christine de Monteclerc, *Le juge ne contrôle pas l'opportunité des dépenses électorales* – Conseil d'Etat 4 octobre 2017, AJDA 2017. 1917

Par un arrêt du 4 octobre 2017, le Conseil d'Etat a partiellement cassé une décision de la Cour d'appel de Paris relative à l'intégration de frais dans des comptes de campagne. En l'espèce, la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques avait estimé que deux dépenses ne pouvaient entrer dans des comptes de campagne.

Dans le premier cas, il s'agissait de dépenses engagées pour l'organisation d'un meeting finalement annulé. La Cour d'appel de Paris avait estimé que la dépense pouvait être intégrée dans les comptes de campagne, et le Conseil d'Etat a validé cette décision. En effet, dans la ligne de sa décision Gourlot du 27 juin 2005, « *une dépense engagée par un candidat à une élection ne peut pas être écartée de son compte de campagne au motif qu'il apparaît postérieurement qu'elle n'a pas été utile* ».

En revanche, dans le second cas, qui concernait des dépenses de propagande électorale commandée par un candidat ultra-marin mais jamais distribuée, le Conseil d'Etat a jugé qu'il était prévisible, en raison de l'éloignement et de la taille de la circonscription visée, qu'elle ne serait jamais distribuée. Par conséquent, ces dépenses de propagande ne peuvent, contrairement à l'arrêt de la Cour d'appel, être réintégrées dans le compte de campagne du candidat.

2) Comportements des électeurs

- Guillemette Buisson et Sandrine Penant, [Élections présidentielles et législatives de 2002 à 2017 : une participation atypique en 2017](#), INSEE PREMIÈRE N° 1671, 19/10/2017

L'INSEE a publié une série de statistiques relatives aux élections de 2017. Dans l'un de ces articles, deux membres de la division Enquêtes et études démographiques soulignent les différences de comportement des électeurs entre les élections présidentielles et législatives de 2002 et 2017. La participation à au moins l'un des 4 tours reste stable : 9 électeurs sur dix. Cependant, dans le détail, quelques évolutions sont soulignées. Le vote est plus intermittent, seuls 4 électeurs sur dix ont voté à tous les tours en 2017. La participation à l'élection présidentielle, qui avait légèrement baissé en 2007 et 2012, retrouve en 2017 son niveau de 2002 : 86%. En revanche, la participation aux législatives diminue fortement : 59 % en 2017 contre 73 % en 2002. Si la baisse de la participation systématique aux élections touche toutes les catégories d'électeurs, « *l'écart de participation entre les plus diplômés, les moins abstentionnistes, et les personnes sans diplôme, les plus abstentionnistes, s'est progressivement creusé depuis 2002* ».

3) Réforme de l'Assemblée nationale

- Elina Lemaire, [Les « conférences des réformes » pour une nouvelle assemblée nationale : initiative bienvenue, issue incertaine](#), blog juspoliticum, 13 octobre 2017

L'auteur salue la volonté du Président de l'Assemblée nationale de remettre les parlementaires au cœur de la réflexion sur la réforme de leur institution, alors qu'habituellement l'initiative vient plutôt du gouvernement ou de l'Élysée. Elle souligne néanmoins que le lancement des groupes de travail pour réformer l'Assemblée s'inscrit dans le calendrier présidentiel de réforme de la Constitution. La participation de l'opposition, chaque groupe parlementaire ayant reçu la présidence d'un groupe de travail, est très positive, bien que les principaux intéressés ne se fassent pas d'illusion sur le fait que la décision finale sera prise par la majorité. L'ouverture des travaux au grand public via une consultation publique est également une bonne initiative, mais une question reste en suspens sur le sort qui sera fait aux propositions qui émergeront. L'auteur rappelle qu'une initiative similaire avait été lancée par Claude Bartolone, aboutissant à un rapport sur l'avenir des institutions, entériné il y a seulement deux ans mais qui semble être resté lettre morte.

- Denis Baranger, [La constitution et le statut des députés : que faut-il changer ?](#), Blog Juspoliticum, 20 octobre 2017

A l'occasion du groupe de travail de l'Assemblée sur le statut et les moyens des députés, le professeur Baranger a exposé quelques pistes de réforme du statut des députés. Il a tout d'abord plaidé en faveur de l'élaboration d'une véritable doctrine parlementaire, d'une expression de l'Assemblée sur son propre rôle et fonctionnement, en phase avec son autonomie constitutionnelle. Ses propositions visent deux objectifs : renforcer les capacités d'action politique des parlementaires ; rapprocher leur statut du droit commun quant à l'immunité.

La première recommandation est de supprimer l'incompatibilité entre un mandat de parlementaire et des fonctions au Gouvernement. Ce cumul permettrait en effet de réduire le pouvoir présidentiel sur la majorité parlementaire, tout en réduisant le risque de frondeurs, les parlementaires étant davantage associés au travail de l'exécutif. La seconde idée défendue est la création d'une procédure de destitution d'un député en cas de « *manquements à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », sur le modèle de l'article 13 de la Constitution. Cette procédure resterait interne à chaque assemblée, d'usage exceptionnel, et marquerait « *l'exigence éthique qui pèse sur l'action politique* ».

Si l'auteur propose d'élargir l'irresponsabilité des députés, pour atteindre le champ préconisé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et afin de protéger la parole politique en dehors des murs du parlement, il suggère de supprimer l'inviolabilité.

4) Réforme de l'IRFM

- Paul Cassia, [De l'IRFM... à l'IRFM](#), blog de médiapart, 1^{er} décembre 2017

Le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté un [arrêté](#) modifiant le régime de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM) : voir [communiqué de presse](#) de la

présidence. Pour le professeur Cassia, ce nouveau dispositif ne contient aucune avancée, à l'exception de la restitution obligatoire en fin de mandat du reliquat du nouvel IRFM. Au contraire, il aggrave les lacunes du précédent dispositif.

La loi pour la confiance réforme l'IRFM et laisse le choix aux assemblées entre trois modalités pour les frais liés au mandat : prise en charge directe ; remboursement sur justificatifs ; avance dans la limite d'un plafond. Or, le système adopté par l'Assemblée combine ces trois possibilités. Par conséquent, le champ de la nouvelle avance mensuelle sur frais de mandat (AMFM) est plus large que l'IRFM. C'est-à-dire que les députés bénéficieront à la fois de prises en charge directe de certains frais supplémentaires ; d'une avance de 800€ par mois sans aucune justification (création) ; de remboursements sur justificatifs ; et d'une avance du même montant que l'IRFM. Au total, c'est une plus grande marge de manœuvre et en montant absolu, davantage de frais.

Sur les frais pouvant être imputés, l'auteur s'offusque de la nouveauté qui permet de demander à l'Assemblée le remboursement des frais de procès en cas de litige avec un collaborateur. Il s'étonne de la possibilité d'user de l'AMFM pour les frais de repas pris dans le cadre de l'activité politique du député (et non pas de son mandat). De même, l'AMFM pourra être utilisée pour rémunérer des stagiaires, ce qui n'était pas possible avec l'IRFM et qui comporte un risque évident d'abus. Enfin, le contrôle prévu n'est qu'annuel, ce qui donne un quitus implicite à chaque année passée, et les moyens alloués à la déontologue sont insuffisants pour que ce contrôle soit effectif. De plus, les députés peuvent refuser de lui communiquer des informations « *confidentielles ou relatives à des tiers.* »

● **Pierre Januel, *Frais de mandat des députés : un encadrement renforcé*, Dalloz actualité, 1^{er} décembre**

Les modalités du contrôle de la nouvelle IRFM sont souples, mais c'est la première fois qu'un tel contrôle est institué, et que les députés devront tenir une comptabilité (la prise en charge pas un comptable sera remboursée). La possibilité de dépenser 600€ par mois sans justification, si elle est contestée, est pour l'auteur un moyen d'acheter « *la paix sociale* » avec les députés, rétifs au contrôle de leurs frais.

5) *Lois confiance*

● **Stéphane Braconnier, Maxime Cornille, *Confiance et renouveau de la vie politique*, La Semaine Juridique Edition Générale n° 42, 16 Octobre 2017, doct. 1103**

Dans cet article, les auteurs brossent rapidement un panorama des différentes mesures adoptées depuis les lois de 2013 afin de renforcer l'intégrité des élus et des responsables politiques, notamment par la loi Sapin II et les deux lois pour la confiance dans la vie politique. Si ces deux dernières lois ne bouleversent pas la vie politique, la réforme constitutionnelle pourrait le faire.

Les auteurs saluent les réformes successives du financement des campagnes électorales, qui, en confiant à l'Etat ce financement, ont permis davantage de transparence. Ils estiment bienvenue la fluidification apportée par les lois du 15 septembre pour le préfinancement, qui encouragent le recours au secteur bancaire privé et, le cas échéant, permet un recours à une banque de la démocratie, encore très floue. Ce recours rétablit un peu d'égalité entre les candidats, souvent très seuls face à la problématique du financement,

et devrait aider au renouvellement du personnel politique. L'idée que la politique peut être un moment dans une carrière progresse.

Les auteurs soulignent que les lois Sapin II et confiance reprennent la quasi-totalité des propositions formulées par le Président de la HATVP dans son rapport *Renouer la confiance publique* de 2015, en particulier celles relatives à la prévention des conflits d'intérêts. L'ensemble des mesures adoptées ces dernières années leur permettent de dire que l'éthique et l'exemplarité forment un nouveau « dogme » de la vie politique française.

● **William Roumier, *Présentation des dispositions pénales de la loi pour la confiance dans la vie politique*, Lexisnexis, Droit pénal n° 10, Octobre 2017, alerte 53**

L'auteur revient sur les trois évolutions du droit pénal contenues dans la loi du 15 septembre 2017. Premièrement, la loi crée de nouveaux délits en matière de financement de la vie politique. Deuxièmement, la loi crée un délit qui consiste, pour un parlementaire, un membre du gouvernement, ou un président d'exécutif local, à embaucher dans son cabinet des personnes de son cercle familial rapproché. Enfin, la loi modifie le régime de la peine d'inéligibilité, qui devient une peine complémentaire obligatoire pour certains crimes et délits.

● **Christophe Roux, *Moralisation de la vie politique, morale parlementaire... moralité constitutionnelle*, Droit Administratif n° 10, Octobre 2017, alerte 126**

Les deux lois du 15 septembre 2017 sont le dernier volet d'une « *frénésie moralisatrice* » du législateur depuis 2013. Elles viennent corriger des abus découverts grâce à la transparence, les emplois familiaux en particulier. Ces lois portaient initialement le nom de « moralisation », qui reflétait bien l'ambition des textes, abandonné au profit de la « confiance », moins risqué en termes de communication. Pour l'auteur, ces deux lois ont conforté le sentiment antiparlementariste français, et la morale à géométrie variable de la décision du Conseil constitutionnel a renforcé le malaise.

La censure de la peine d'inéligibilité complémentaire pour les délits dits « de presse » est difficilement compréhensible, alors que qu'elle est validée pour les autres délits. De même, la validation de l'interdiction des emplois familiaux peut surprendre puisque c'est leur caractère fictif, et non pas familial, qui est à l'origine de l'indignation. Le Conseil constitutionnel aurait pu énoncer quelques critères de recrutement de ces collaborateurs. Sur la réserve parlementaire, la censure de la suppression de sa version ministérielle donne une fois encore un sentiment de deux poids deux mesures et d'instrumentalisation du principe de séparation des pouvoirs.

● **Dossier : *La loi peut-elle redonner confiance dans la vie politique ?*, AJDA 2017 p.2236**

L'AJDA consacre son dossier de novembre à une analyse étoffée des deux lois pour la confiance dans la vie politique. Le premier article (**Romain Rambaud, *Confiance dans la vie politique: la révolution attendra...*, AJDA 2017 p.2237**) présente les deux lois comme la continuité des différents dispositifs adoptés ces dernières années, tant sur le financement des partis politiques que sur les autres sujets. Loin de la révolution annoncée, ces textes apportent des avancées, mais restent très classiques. Le second article (**Jean-François Kerléo, *Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement*, AJDA 2017 p.2246**) se concentre sur les dispositions spécifiques aux élus et aux membres du Gouvernement. Il note que certains dispositifs (suppression de l'IRFM, interdiction des emplois familiaux), flous ou facilement

contournables, créent des vides juridiques. Il manque une approche concrète, et c'est regrettable.

6) *Autour des données*

● Jérôme Denis, Samuel Goëta, [Les facettes de l'Open Data : émergence, fondements et travail en coulisses](#), Big data et traçabilité numérique : Les sciences sociales face à la quantification massive des individus, Collège de France, 2017

Après la distinction utile entre open data : « *pratiques proactives de publication de données produites dans le cadre d'une mission de service public et ne contenant pas d'informations personnelles* » et big data : « *bases de données massives actualisées en permanence [...] quasiment jamais exploitables gratuitement et librement en intégralité* », les auteurs reviennent sur les principes et les moments fondateurs de l'open data. Dès l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 émerge un droit d'accès à l'information publique comme corollaire de la démocratie. La notion d'open government émerge après la seconde guerre mondiale, sous la pression de journalistes demandant la révélation du fonctionnement de l'Etat, en particulier dans un contexte américain de guerre du Vietnam. Le droit des citoyens à exiger des informations de l'administration s'inscrit peu à peu dans le droit des démocraties occidentales (Freedom of Information Act, 1966, Etats-Unis ; Loi CADA, 1978, France). Si le terme d'open data apparaît dès 1995 dans un rapport de l'Académie des sciences américaines sur le partage des données satellitaires, le champ des politiques publiques ne l'utilise qu'à partir de 2007 lors de la conférence de Sébastopol en Californie.

L'article identifie 5 facettes autour de la demande d'ouverture des données : la transparence des administrations publiques ; la libre circulation de l'information ; la demande de données brutes ; l'industrie de la donnée (conception de la donnée comme une matière première portant en germe des potentialités de croissance économique) ; la modernisation des administrations (idée de la possibilité d'une réduction des coûts et d'un citoyen informé participant ainsi à l'élaboration de politique publique).

Néanmoins les concepts de l'open data se heurtent durement à la réalité. Les données sont rarement prêtes à être immédiatement diffusées. Au contraire, la donnée brute n'existe pas, puisque la donnée était jusqu'à présent au cœur des processus métier, donc travaillée. Pour qu'elle intéresse le public, il faut donc la « rebrutiser ». L'ouverture des données passe par une longue phase de concertation et de réflexion interne à l'administration qui doit découvrir, identifier les données qu'elle possède. Elle doit ensuite les extraire, ce qui nécessite en général la création de logiciel *ad hoc*. Puis, il faut nettoyer ces données : enlever les erreurs, les incohérences, les sigles. Enfin il faut la formater. Le choix du standard de publication est un enjeu politique.

Ainsi les politiques d'open data ont souvent un coût caché et de véritables répercussions organisationnelles internes aux administrations. Il y a là un champ d'exploration riche pour les sciences sociales.

- Nicolas Gayabet, *Open Data et loi CADA : la primauté du droit de réutilisation des bases de données publiques sur le droit de propriété*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 41, 16 Octobre 2017, 2241

L'auteur commente l'arrêt du Conseil d'Etat n° 389806, Société NotreFamille.com, du 8 février 2017. Depuis les années 2000, sous l'influence du droit européen, le droit français autour des données publiques a beaucoup évolué. L'ouverture de ces données dans un objectif de développement économique s'est peu à peu imposée. La réutilisation commerciale des données a posé un certains nombres de questions juridiques. En l'espèce, le site de généalogie notrefamille.com souhaitait réutiliser les données du conseil départemental de la Vienne, et a attaqué une délibération de ce dernier qui interdisait la collecte des données via un logiciel informatique. Le Conseil départemental estimait qu'il pouvait interdire cette réutilisation en se fondant sur l'article L. 342-1 du Code de la propriété intellectuelle, qui crée un droit de propriété intellectuel *sui generis* des producteurs de bases de données. Le site notrefamille.com a attaqué divers actes similaires dans toute la France. La procédure contre Vienne est allée jusque devant le Conseil d'Etat, qui a donné raison au site. Il s'est fondée sur la loi de 1978, modifiée par la loi pour une République numérique, pour faire prévaloir le droit de réutilisation sur le droit de propriété intellectuelle de la personne publique auteure d'une base de données. Exception faite des gestionnaires d'un service public industriel et commercial, « *le principe légal qui prévaut est donc celui de la primauté du droit de réutilisation du public* ». Le Conseil d'Etat rappelle dans son arrêt que le conseil départemental de la Vienne aurait pu demander une redevance pour la réutilisation des données, afin de couvrir les frais de collecte. Néanmoins cette redevance doit rester exceptionnelle, la gratuité de la réutilisation étant désormais le principe.

7) Lanceurs d'alerte

- Dorothee Goetzle, *Première relaxe d'un lanceur d'alerte poursuivi du chef de diffamation*, Dalloz actualité, 29 novembre 2017.

L'auteur commente la décision du tribunal de grande instance de Toulouse, du 21 nov. 2017, n° 4363/17, qui a relaxé deux personnes accusées de diffamation, dont l'une d'entre elles se revendiquait lanceuse d'alerte. En l'espèce, lors d'un débat radiophonique, une personne intervient pour dénoncer les traitements subis par des enfants handicapés dans une structure, citée nommément, qui a attaqué pour diffamation. La présentatrice radio est relaxée au motif qu'elle n'exprimait pas une opinion personnelle mais résumait les propos de l'auditrice. L'auditrice défend ses propos par un statut de lanceur d'alerte, insistant notamment sur le fait qu'elle a déjà signalé ces faits de maltraitance auprès des autorités compétentes, sans conséquence. Le décision du TGI revient sur son parcours professionnel, puisqu'elle a travaillé dans la structure en question et a ainsi été un « *témoin privilégié* » des agissements dénoncés. De plus, ces agissements étaient déjà évoqués par des rapports de l'IGAS et de l'ARS. La lanceuse d'alerte est relaxée. Pour l'auteur, cet avis prend en compte pour la 1^{ère} fois les implications de la loi Sapin II pour les lanceurs d'alerte et leur envoi un signal fort.

- Marie-Christine Sordino, *Réflexions sur le lanceur d’alerte en Droit français*, [revue du GRASCO](#) n°20

L’article revient sur les apports de la loi Sapin II à la protection des lanceurs d’alerte. L’auteur relève la contradiction à conditionner le statut de lanceur d’alerte à une démarche désintéressée tout en ouvrant la possibilité d’une indemnisation par l’administration fiscale des lanceurs d’alerte signalant de la fraude fiscale. L’exigence de bonne foi est absolument indispensable pour éviter tout abus, en particulier la tentation pour un complice de dénoncer des faits en essayant d’obtenir la protection des lanceurs d’alerte. L’auteur regrette qu’il n’y ait pas de distinction entre deux types de lanceurs d’alerte : l’alerte professionnelle, interne à l’entreprise d’une part et l’alerte touchant à l’intérêt général, de la part de scientifiques ou de chercheurs, d’autre part.

Le signalement de délit ou de crime pose la difficulté, pour le lanceur d’alerte, de devoir émettre une appréciation pénale des faits dont il a connaissance. Sur les alertes relatives à une menace à l’intérêt général, l’auteur estime que cela place le lanceur d’alerte dans une posture semblable à un procureur. Elle relève une autre contradiction du texte, qui exclut de l’alerte les contraventions, mais qui inclut la violation grave et manifeste d’un règlement, qui est une contravention. Certaines questions délicates relatives à la protection des droits de la personne qui fait l’objet d’un signalement, ou du respect de la confidentialité autour de l’identité du lanceur d’alerte ne sont pas tranchées. Pour l’auteur, les choix politiques relatifs à la protection des lanceurs d’alerte touchent au fonctionnement d’une démocratie.

- Olivier Leclerc, *Protéger les lanceurs d’alerte. La démocratie technique à l’épreuve de la loi*, LGDJ, coll. « Exégèses », 2017

Ce livre revient sur l’origine des lanceurs d’alerte, liée au développement des techniques scientifiques. Les avancées scientifiques portent en germe un risque de dérives, et la démocratie doit permettre le contrôle de ces avancées. Cela passe notamment par un système de protection des lanceurs d’alerte, capables de comprendre et de détecter des situations problématiques en étant eux-mêmes des scientifiques ou des experts. Or la spécificité du lien entre lanceurs d’alerte et risques scientifiques et technologiques a été peu à peu occultée dans les législations successives, la dernière ne prévoyant qu’une atteinte à « l’intérêt général » pour justifier l’alerte, ce qui est regrettable aux yeux de l’auteur.

8) *Conflits d’intérêts*

- Yvonne Muller-Lagarde, *Le délit de prise illégale d’intérêts : de la sanction d’un devoir civique à la prévention d’un conflit d’intérêts*, Archives de politique criminelle 2017/1 (n° 39)

L’article revient sur la genèse du délit de prise illégale d’intérêts, introduit par le code napoléonien et modifié en 1992, dont la fonction première est de garantir une « *fonction publique vertueuse* ». Les évolutions de l’appréhension de ce délit et de son interprétation sont liées aux évolutions de la vision de l’Etat et de ses missions. Peu à peu, la nouvelle appréhension de la prise illégale d’intérêts vise non plus à sanctionner la violation de la probité par un agent public mais à prévenir les conflits d’intérêts. Pour achever cette mue, il faut ramener le délit de prise illégale d’intérêts dans le champ du conflit d’intérêts, qui est aujourd’hui l’élément pertinent à saisir par le droit.

- [Revue Savoir/Agir, Les conflits d'intérêts, 2017/3 \(N° 41\)](#)

La revue Savoir/Agir consacre le dossier de son 3^{ème} numéro de l'année à la problématique des conflits d'intérêts. Cette notion est explorée de manière concrète dans les champs politiques et économiques, au sein des institutions de santé, des institutions européennes, à travers des études de cas.

- Ludovic Arbeletle, *Les cabinets comptables accusés de conflit d'intérêts fiscal*, Dalloz actualité, 27 octobre 2017

La Commission d'enquête du Parlement européen lancée après l'affaire des Panama papers a rendu son rapport. Ce document souligne notamment que nombre de cabinets comptables et d'audit internationaux semblent être dans des positions de conflits d'intérêts, conseillant les Etats sur la législation fiscale d'une main, tout en offrant leurs services aux entreprises régulées de l'autre. La Commission estime donc que la régulation des grands cabinets internationaux est insuffisante et propose des modifications de la directive Audit, trois ans seulement après sa dernière révision.

- Thomas Perroud, [L'encadrement des conflits d'intérêts dans l'administration : de l'urgence à sortir d'une vision uniquement punitive](#), blog juspoliticum, 29 novembre 2017

L'auteur souligne que les conflits d'intérêts dans l'administration, des sommets de l'Etat, en passant par les grands corps, jusqu'à l'échelon local, sont largement méconnus. Il faut étudier ce phénomène, qu'il estime largement répandu, afin de pouvoir légiférer efficacement. Pour l'auteur, il existe une véritable culture du conflit d'intérêts dans l'administration française, visible dans les stratégies de carrière des hauts fonctionnaires, ou bien encore dans le refus, par le Conseil constitutionnel (préparé par le SGG), de transférer à la HATVP le contrôle de tout le pantouflage. Les passages publics-privés sont au cœur des stratégies de carrière et crée un risque important de conflit d'intérêts, non régulé à ce jour, ainsi que la culture du secret, prégnant dans l'administration. Les conflits d'intérêts sont particulièrement graves dans le monde universitaire, comme cela a été illustré par divers scandales, dont celui du mediator.

Ce constat pousse l'auteur à plaider en faveur d'une constitutionnalisation du principe de transparence administrative, afin de contrecarrer les différentes censures du Conseil constitutionnel, dont la jurisprudence entrave les efforts pour prévenir les conflits d'intérêts. Neutraliser les conflits d'intérêts passe par davantage de transparence sur la fabrication de la décision publique, notamment locale, ainsi que par une véritable prise en compte des études d'impact. Sans volonté forte des parlementaires, ni réflexion d'ensemble, il sera impossible d'aller au-delà d'une déontologie cosmétique.

9) *Registre des représentants d'intérêts*

- Samuel Dyens, *Répertoire numérique des représentants d'intérêts : quelles conséquences pour les collectivités territoriales ?*, AJ Collectivités Territoriales 2017 p.498

L'auteur revient sur le dispositif du répertoire numérique des représentants d'intérêts créé par la loi du 9 décembre 2016 et précisé par le décret du 9 mai 2017. Il rappelle que le lobbying, loin de l'image que peuvent en avoir certains, n'est pas cantonné au parlement et au

Gouvernement mais concerne l'ensemble des élus locaux. Le premier enjeu de ces textes est que les élus locaux prennent conscience qu'ils sont la cible de stratégie d'influence, qu'ils soient sensibilisés à ce dispositif. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs suggéré au législateur de prendre des dispositions spécifiques pour eux.

L'article revient en détail sur les dispositions votées, et souligne que le choix de définitions larges, à la fois du représentant d'intérêt et de l'acte sur lequel une action d'influence peut être exercée, rend particulièrement difficile la mise en œuvre concrète du dispositif, notamment au vu des capacités limitées de contrôle de la HATVP. Certaines situations banales, qui ne soulèvent pas d'interrogation chez les responsables locaux, entrent en effet dans le champ de la représentation d'intérêt. Certaines pratiques bien établies devront donc être questionnées par les élus locaux.

10) *Transparence*

● Conseil Constitutionnel, [rapport d'activité 2017](#), octobre 2017

Le Conseil constitutionnel a publié son rapport d'activité 2017, dans lequel il revient notamment sur l'impact de l'année électorale sur son activité, en particulier via la procédure de validation des parrainages pour l'élection présidentielle, ainsi que sur les efforts de transparence de l'institution, via la publication des contributions extérieures par exemple. Les décisions relatives aux lois pour la confiance dans la vie publique sont présentées de manière synthétique.

● Rozen Noguellou, *Les entreprises publiques locales : vers plus de transparence*, AJDA 2017. 2273

Un référé de la Cour des comptes dénonce l'opacité autour de la gestion des entreprises publiques locales, en particulier les sociétés d'économie mixtes locales. Leur statut dispense les collectivités locales de les mettre en concurrence via les procédures de marché public, ce qui fait qu'elles ne sont jamais confrontées à la comparaison avec d'autres entreprises. Le rapport note que certains élus tirent des bénéfices non négligeables de leur participation à ces instances. Plus de transparence autour de leur fonctionnement paraît indispensable.

● Jean-François Kerléo, *La contribution du chercheur en droit à la réflexion sur la transparence*, [Les annales du droit n°11](#), novembre 2017

Dans ce long entretien, l'auteur revient sur les principales conclusions de sa thèse sur la transparence en droit ainsi que sur sa méthode, qui consiste à partir des occurrences du terme transparence dans tous les secteurs du droit (financier, économique, public etc.) afin d'analyser les continuités et discontinuités de la représentation de la transparence dans le discours juridique, et des représentations qui lui sont associées. Il évoque ensuite le rôle de l'universitaire, et les différences de positionnement avec le journaliste. Si la transparence est encore peu étudiée par les juristes, c'est peut-être parce qu'elle est plus facile d'accès pour les sociologues ou les économistes, et qu'elle a moins d'attraits pour les juristes que d'autres grandes notions (liberté, égalité etc.). L'auteur insiste néanmoins sur le potentiel de la transparence comme champ de recherche, en particulier transdisciplinaire. La transparence agit à la fois comme révélateur et comme transformateur de la culture politique et démocratique.

11) Déontologie des magistrats

- Cour de Cassation, colloque « Déontologie croisée des magistrats et des avocats »

La Cour de Cassation a publié sur son site internet les deux allocutions d'ouverture du colloque relatif à la déontologie des magistrats et des avocats. L'[allocution](#) de Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, revient sur les exigences déontologiques similaires aux magistrats et aux avocats. [Celle](#) de Jean-Claude Marin, Procureur général près la Cour de cassation, insiste sur les exigences déontologiques liées au rôle d'expert.

- Marie-Christine de Montecler, *Recommandations aux magistrats devenus avocats*, AJDA 2017 p.2283

Le collège de déontologie de la juridiction administrative a publié une [recommandation](#) relative à l'exercice de la profession d'avocat par un ancien membre de la juridiction administrative. Il part du principe que ce passage d'une profession à l'autre est loin d'être anodin et implique un certain nombre de mesures de précaution déontologiques. La nouvelle charte de déontologie interdit notamment d'intervenir devant la juridiction à laquelle ils ont appartenu pendant cinq ou dix ans. Des recommandations sont faites sur la présentation aux clients, notamment dans la manière de mentionner les anciennes fonctions.

12) Partis politiques

- Chantal Cutajar, *La transparence du financement des partis politiques reste à parfaire. - À propos du rapport du GRECO du 28 septembre 2017*, La Semaine Juridique Edition Générale n° 46, 13 Novembre 2017, 1183

L'auteur revient sur un addendum de 2016 au rapport de conformité de la France de 2013, effectué par le GRECO dans le cadre du 3^{ème} cycle d'évaluation, celui portant sur les incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption, et le financement des partis politiques. Le GRECO souligne un certains nombres d'avancées sur la première partie, la plupart des recommandations ayant été adoptées, soit au moment du rapport, soit postérieurement via la loi Sapin II (incrimination du trafic d'influence en direction d'agents publics étrangers, extension du délai de prescription pour les délits de corruption par exemple). En revanche, les efforts sur la transparence du financement des partis politiques restent insuffisants. Le GRECO appelle au renforcement des compétences et des moyens de la CNCCFP, notamment à l'attribution d'un pouvoir de contrôle direct, et souligne les problèmes soulevés par les manœuvres financières via les micro-partis.

- [Revue Pouvoirs](#), *Les partis politiques*, Pouvoirs n°163 - Novembre 2017

Le dernier numéro de la revue Pouvoirs est consacrée aux partis politiques, appréhendés via des angles très divers : les primaires, la crise du militantisme, ou bien encore leur financement, les outils numériques et les modes de scrutins.

13) Lutte contre la corruption

- Eric Alt, *La société civile face à la corruption*, Archives de politique criminelle, 2017/1 n°39, pp. 89-101

Dans cet article, le vice-président d'Anticor présente les différentes formes de mobilisation de la société civile qui se sont développées ces dernières années, afin de lutter contre la corruption. L'auteur inclut les lanceurs d'alerte dans les dénonciations de la corruption par les acteurs de la société civile. Autre forme d'expression spécifique, le plaidoyer, forme de lobbying des associations, cherche à faire évoluer les systèmes juridiques en influant sur les décideurs publics. Ce plaidoyer existe également au niveau international lors de colloques ou conférences des organisations internationales. Les actions militantes spontanées, et temporaires, en général liées à un scandale ou un événement particulier, complètent le mouvement. La société civile s'empare également des outils du système judiciaire, en particulier via la constitution de partie civile dans les affaires de corruption. Elle peut aussi rendre une justice symbolique, comme le fait le Tribunal permanent des peuples.

L'une des actions majeures de la société civile, qui vient en appui au plaidoyer, est la production d'indicateurs et de rapports d'évaluation de la corruption, produits par de nombreuses associations afin de sensibiliser l'opinion publique et d'informer les citoyens. Enfin, il explique que l'anticorruption est devenu un véritable « *business* », certaines sociétés proposant des conseils et des certifications des dispositifs d'intégrité des entreprises.

- Eliane Houlette, *Le parquet national financier. Bilan, actions, perspectives*. Archives de politique criminelle, 2017/1 n°39, pp. 67-87

La procureur de la République financier dresse un premier bilan du parquet national financier, après un peu plus de trois ans d'exercice. Elle donne des chiffres de l'activité du PNF, partagée entre les affaires d'atteintes à la probité (46%), d'atteintes aux finances publiques (45%) et d'abus de marché (9%). Elle souligne la méthode de travail développée par le PNF. Chaque affaire est confiée à un binôme de magistrats, des outils de suivi et de pilotage des affaires ont été mis en place, et des groupes de travail ont été institués afin de développer une expertise : droit boursier, coopération internationale, procédures. La procureur insiste sur l'enjeu des délais de l'instruction, en moyenne de 43 mois au PNF, et souligne que ses services ont pour objectif d'atteindre une plus grande réactivité.

En matière de lutte contre la corruption, les difficultés sont multiples. Le PNF a travaillé sur deux champs particulièrement exposés : le sport et les marchés internationaux. Enfin, la procureur formule quelques propositions d'évolution, par exemple de donner la compétence exclusive au PNF sur les délits de corruption d'un agent public étranger ou d'étendre le recours à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à la fraude fiscale.

1) Avoirs à l'étranger

- Conseil Constitutionnel, [Décision n° 2017-659 QPC](#) du 6 octobre 2017

Le Conseil constitutionnel émet une réserve d'interprétation du premier alinéa du 1 de l'article 123 bis du Code général des impôts. Cet article soumet d'office à l'impôt sur le revenu les bénéfices tirés de la possession de part de société étrangère via une entité juridique bénéficiant d'un statut fiscal privilégié. Le Conseil constitutionnel rappelle que l'objectif poursuivi par cet article, de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, a une valeur constitutionnelle. Néanmoins, le Conseil constitutionnel souligne que le contribuable doit avoir le droit de prouver que cette participation n'a pas pour effet la fraude ou l'évasion fiscale, et ainsi être exempté de l'impôt afférent. Sous cette réserve, l'alinéa est conforme à la Constitution.

2) Accès aux documents et aux données

- Courrier de la Commission d'accès aux documents administratifs, n°L4/C201700753, en réponse à Mme Tris Acatrinei-Aldea

La demandeuse avait formulé une demande d'accès aux comptes des groupes parlementaires et s'était vu opposé un refus par l'Assemblée nationale. Elle a donc saisi la CADA, qui lui a répondu qu'elle n'était pas compétente pour connaître des documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires.

- Conseil d'Etat, [arrêt n° 375704](#) du 8 novembre 2017

Cet arrêt précise les modalités de communication des documents administratifs. Il souligne deux limites au droit d'accès à ces documents. Lorsqu'il s'agit d'un support d'enseignement, la communication est soumise à l'accord de l'auteur. En l'espèce, l'Eglise de scientologie avait demandé à l'Ecole nationale de la magistrature l'ensemble des documents d'enseignement pour ses cours sur les mouvements sectaires, ainsi que les identités des participants et enseignants.

Le tribunal administratif de Paris a enjoint à l'ENM de communiquer les documents remis aux participants, sauf ceux couverts par des droits de propriété littéraire et artistique. Il a, en revanche, refusé la communication de la liste des inscrits, au motif que cela constituerait une atteinte à la vie privée. La Haute juridiction a censuré ce motif, et estimé que la liste des inscrits ne pouvait pas être communiquée car, au vu de l'objet de la formation, sa communication comportait un risque d'atteinte à la sécurité des personnes.

3) Déontologie de la juridiction administrative

- Conseil Constitutionnel, [Décision n° 2017-666 QPC](#) du 20 octobre 2017

[L'article L. 131-4](#) du code de justice administrative, qui dispose que le vice-président du Conseil d'Etat établit la charte de déontologie de la juridiction administrative, est jugé

conforme à la Constitution. Il avait été attaqué, via une QPC, le requérant estimant que le fait que ce document soit contestable devant le Conseil d'Etat alors qu'il avait été établi par son vice-président était contraire au droit au recours et au principe d'impartialité des juridictions.

Le Conseil constitutionnel a estimé que les règles de prévention des conflits d'intérêts prévues par le code de juridiction administrative d'une part, et les garanties statutaires des magistrats qui assurent leur indépendance vis-à-vis du vice-président d'autre part, sont suffisantes, et que par conséquent la disposition ne méconnaît aucun droit protégé par la Constitution.

- **Collège de déontologie du Conseil d'Etat, *Avis n° 2017/7* du 15 novembre 2017**

Avoir été dans les trois ans, ou être membre du comité syndical et président du syndicat intercommunal est incompatible avec l'exercice d'une fonction de magistrat dans un tribunal administratif dont ressort le syndicat.

4) Réforme de l'Assemblée nationale

- **Conseil Constitutionnel, *Décision n° 2017-754 DC* du 26 octobre 2017**

Le Conseil Constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la [résolution](#) adoptée le 11 octobre 2017 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale. La résolution prévoit un nouveau système d'attribution des postes au sein du bureau de l'Assemblée nationale, de façon à respecter les propositions de la composition politique de l'Assemblée, en usant d'un système de points. De plus, un poste de questeur est réservé à un député membre d'un groupe d'opposition.

5) Travail du collaborateur parlementaire

- **Tribunal de l'Union européenne, *arrêt dans l'affaire T 634/16*, 29 novembre 2017**

Pour que le Parlement européen prenne en charge le salaire d'un attaché parlementaire d'un eurodéputé, ce dernier doit être en mesure d'apporter un commencement de preuve de l'effectivité et de l'exclusivité du travail du collaborateur.

6) Rémunération des parlementaires et des élus

- **Conseil d'Etat, *Avis portant sur l'interprétation de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement*, 1^{er} décembre 2017**

« L'ordonnance organique du 13 décembre 1958 relative à l'indemnité des membres du Parlement n'interdisait pas à ces derniers de percevoir des indemnités pour leur participation aux travaux d'organismes extérieurs au Parlement. Toutefois, le versement de telles indemnités étant désormais interdit par la loi organique du 11 octobre 2013, le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles les parlementaires devraient rembourser les sommes qui auraient pu leur être versées après l'entrée en vigueur de cette interdiction. »

- Conseil d'Etat, [arrêt n° 398310](#) du 22 septembre 2017

Un fonctionnaire retraité peut cumuler sa pension avec une rémunération d'élu local. Contrairement aux autres régimes, il n'est pas nécessaire de liquider ses droits à pensions acquis au titre du régime des élus pour pouvoir cumuler une pension et un revenu d'activité.

7) *Omission du patrimoine*

- Cour de Cassation, *arrêt n° 16-86.475* du 22 novembre 2017, rejet du pourvoi de Mme Benguigui

L'article 26, § I, de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, est rédigé dans des termes suffisamment clairs et précis pour permettre son interprétation par le juge sans risque d'arbitraire. La Cour de Cassation valide donc la condamnation prononcée par la cour d'appel de Paris, pour méconnaissance, par un membre du gouvernement, des obligations déclaratives aux fins de prévention des conflits d'intérêts et de transparence dans la vie publique.

8) *Dépense utile à la commune*

- Tribunal administratif de Strasbourg, jugement du 22 novembre 2017

« Une enquête d'opinion réalisée pour le compte d'une commune à la demande du maire un an avant le renouvellement de son mandat visant à mesurer la satisfaction de ses administrés et à élaborer son programme pour les prochaines élections n'est pas une dépense utile à la commune. Il revient donc au maire d'en acquitter la facture » : jugement résumé par [Fil Droit public](#)

III. Veille parlementaire et gouvernementale

1) *Autour des données*

- *Open data : les données du plan cadastral informatisé sont en ligne*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 40, 9 Octobre 2017, act. 445

« La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et la mission Etalab viennent de mettre en ligne les données du plan cadastral informatisé (PCI). La base comprend les données sur les parcelles et les emprises des bâtiments dans plus de 32 800 communes françaises. La version « PCI vecteur » aujourd'hui mise en ligne correspond à plus de 556 000 feuilles cadastrales »

- Ministère de la justice, [réponse à la question écrite n°00308](#) de Mme Nathalie Goulet

Le décret d'application des articles 20 et 21 de la loi pour une République numérique sera élaboré sur le fondement d'un rapport demandé à M. Loïc Cadiet, professeur de droit, qui a dû être rendu fin octobre 2017 au Garde des Sceaux. La publication est envisagée pour janvier 2018.

2) Loi pour la confiance dans la vie politique

- Ministère de la Justice, [Circulaire](#) de présentation de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité, créée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, 21 septembre 2017

Le directeur des affaires criminelles et des grâces présente dans cette circulaire la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité prévue pour les infractions citées au 1^{er} article de la loi pour la confiance dans la vie politique : infractions à la probité, certaines violences, les discriminations, etc. Il précise les délais d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

- Ministère de l'Intérieur, [Circulaire](#) portant sur les dispositions relatives aux emplois de collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales issues des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique, 30 octobre 2017

Cette circulaire présente les modalités de mise en œuvre des nouvelles interdictions de certains emplois familiaux d'une part, et des nouvelles obligations d'informations de la HATVP quant à d'autres emplois familiaux d'autre part.

3) Association de la société civile

- [Arrêté](#) portant agrément de l'association TRANSPARENCY INTERNATIONAL France en vue de l'exercice des droits de la partie civile, JORF, 12 octobre 2017

L'association Transparency international France remplit les conditions nécessaires pour obtenir le droit de se porter partie civile dans les procès concernant les infractions relevant du devoir de probité, de la corruption, du blanchiment et de la corruption d'électeurs.

- Premier Ministre, [Circulaire](#) du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives

Le Premier ministre demande aux membres du Gouvernement de réduire le nombre de commissions consultatives existantes, certaines étant inutiles, et d'utiliser d'autres modes de consultations plus modernes et efficaces, notamment par voie électronique. Il limite fortement la possibilité de créer de nouvelles commissions et supprime les commissions qui n'ont pas tenu de réunions au cours des deux dernières années.

4) Référents déontologues

- [Arrêté](#) du 9 octobre 2017 relatif au réseau des référents déontologues prévu à l'article L. 4122-10 du code de la défense

Cet arrêté, cosigné par le Ministre de l'Intérieur, le Ministre de la transition écologique et solidaire et le Ministre des Armées, précise les modalités de mise en œuvre des référents déontologues dans les forces armées. Il donne un rôle de coordinateur et d'animateur de ce réseau au rapporteur général de la commission de déontologie des militaires.

5) Réserve parlementaire

- Alain Marc, proposition de résolution [tendant à créer une commission d'enquête relative aux conséquences pour les communes rurales de la suppression de la réserve parlementaire et de la diminution des concours financiers de l'État](#), Sénat

6) Elections

- Bruno Le Roux et Mme Laurence Dumont, [Proposition de loi relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections](#)

Cette proposition, adoptée par le Sénat, souhaite prévenir les fraudes et les dépôts de candidature aux élections à l'insu des personnes, notamment en ajoutant des éléments d'identification dans le dossier de candidature.

- Premier Ministre, [note aux rédactions](#) à l'issue des consultations autour de l'organisation du mode de scrutin pour les élections européennes, 29 novembre 2017

Le Gouvernement présentera début 2018 un projet de loi visant à faire de la France une circonscription unique pour les élections européennes. Il ouvrira également la possibilité de faire des listes transnationales, sous réserve de la modification des textes européens en ce sens.