

VEILLE
DOCTRINALE
ET JURISPRU-
DENTIELLE

Avril - Mai 2018

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Sommaire

I. Veille doctrinale	4
Corruption	5
Accès aux documents	5
Déontologie de la vie publique	5
Liens public-privé	8
Lanceurs d'alerte	9
Transparence	10
Compliance	11
Sociétés publiques locales	12
Responsabilité politique	12
Activité des juridictions administratives	12

II. Veille jurisprudentielle	13
Incompatibilités parlementaires	14
Prise illégale d'intérêts	14
Déontologie des avocats	15
Impartialité d'un conseil de discipline	15
Accès aux documents et information des élus	15
Corruption d'agents publics étrangers	16
Financement des campagnes électorales	16
Fraude fiscale	17
Régime des actes réglementaires	17
Lanceurs d'alerte	18
Lignes directrices	18

III. Veille parlementaire et gouvernementale

19

Incompatibilités d'activités et obligations fiscales des parlementaires	20
Trafic d'influence	20
AAI	20
Open data	21
Déontologie	21
Infractions financières et fiscales	22
Lutte contre la corruption	22
Lanceurs d'alerte	22
Financement des partis politiques	23
Parlementaires siégeant dans des organisations extérieures	23
Interdiction des emplois familiaux	23

I.

VEILLE

DOCTRINALE

Corruption

BRIGANT Jean-Marie (dir.), *Le risque de corruption*, Dalloz, avril 2018

Publié à l'issue d'un colloque qui s'est tenu au Mans le 1er décembre 2017, cet ouvrage offre un panorama des enjeux relatifs à la lutte contre la corruption en France. Appréhendant la corruption comme un « risque », il fait le point sur les modalités de sa prévention et de sa répression en abordant notamment la question de l'action régulatrice des autorités administratives indépendantes. A ce titre, il revient sur l'actualité de la HATVP. Il s'agit de comprendre les réponses apportées par les récentes évolutions légales et institutionnelles, dans un contexte d'internationalisation de cette délinquance que les services de police judiciaire qualifient d'« astucieuse ».

Accès aux documents

Communiqué de presse de la Médiatrice européenne, 20 février 2018

Le lancement d'une nouvelle procédure accélérée de traitement des plaintes relatives à l'accès aux documents a été annoncé par la médiatrice européenne, Emilie O'Reilly, dans le cadre de sa stratégie d'amélioration de l'efficacité de son bureau. Désormais, les décisions pourront être rendues « dans les deux mois suivant la réception de la plainte ». Les refus ou retards des institutions de l'Union européenne dans la publication de documents entrant dans le champ du règlement sur la transparence représentent dix pour cent des enquêtes menées par la médiatrice.

Déontologie de la vie publique

PLUEN Olivier, *Leclubdesjuristes.com*, « Réforme des institutions : faut-il prévoir un volet sur la déontologie de la vie publique dans le projet de loi constitutionnelle ? », 18 avril 2018

Olivier Pluen revient sur l'opportunité d'une constitutionnalisation des principes déontologiques encadrant la vie publique. Rappelant l'interdiction de toute privatisation des fonctions publiques au profit de leurs titulaires dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il regrette le manque d'ambition de la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans son interprétation. Il estime que la création d'une norme constitutionnelle offrirait une « assise plus générale et plus visible en faveur de la déontologie de la vie publique », et insiste sur la nécessité d'accompagner cette constitutionnalisation d'une « culture éthique et déontologique forte à tous les niveaux de la société ».

CARON Matthieu, CLERGEAU Marie-Françoise, [Lemonde.fr](#), Tribune : « Accorder davantage de moyens aux collaborateurs, c'est doter le Parlement de davantage de pouvoirs », 10 avril 2018

Cette tribune plaide en faveur d'une augmentation des moyens alloués aux collaborateurs des députés. Si une décision du bureau de l'Assemblée du 24 janvier 2018 augmente légèrement le « crédit collaborateur », c'est une « réévaluation globale des moyens parlementaires » qui est nécessaire pour renforcer la souveraineté du Parlement face à « la puissance épistocratique de l'administration gouvernementale ». Prenant en exemple les pratiques du Bundestag, ils proposent de soutenir l'expertise parlementaire par la création d'une enveloppe destinée au recrutement ponctuel de chercheurs. Les auteurs insistent sur la nécessité pour le Parlement de « poser un cadre déontologique à tous ses personnels », et notamment de définir le cadre des relations des collaborateurs avec les représentants d'intérêts.

BLACHER Philippe, « Moraliser la politique par la loi ? Observation sur les lois « confiance dans la vie politique » », [Revue du Droit Public](#), LGDJ, Paris / Lextenso, mars 2018

En dépit de leur préparation hâtive, les lois dites « confiance » ont concouru à redéfinir le cadre déontologique d'exercice des responsabilités publiques. L'exigence déontologique est à présent aussi forte que d'autres (pénales, fiscales) et se traduit notamment par une extension du champ des infractions couvertes par les peines complémentaires d'inéligibilité. Malgré le renoncement du gouvernement à soumettre toute candidature électorale à la possession d'un casier judiciaire B2 vierge, l'auteur estime qu'une telle mesure serait à la fois opportune et constitutionnelle. S'agissant de la lutte contre les conflits d'intérêts, le déport parlementaire est complexe, d'articulation difficile avec l'irresponsabilité des parlementaires pour les votes et opinions émis au sein des assemblées. Les incompatibilités règlent déjà les risques les plus importants de conflits d'intérêts, tout en permettant de conserver la possibilité de retrouver un emploi privé à la fin de son mandat. Le professeur déplore l'absence de contrôle des potentielles situations de conflits d'intérêts du président de la République, et estime que la HATVP reste à la moitié du gué. Si elle a œuvré à la diffusion d'une « culture déontologique », elle n'est pas encore le tiers impartial, doté d'un statut constitutionnel, capable de sanctionner les « violations de la morale publique » que l'on pourrait souhaiter.

BÉGIN Luc et BOISVERT Yves, « La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien », [Revue du Droit Public](#), LGDJ, Paris / Lextenso, mars 2018

Cet article est consacré à l'entrée progressive de la notion d'éthique dans le champ politique canadien. Après la présentation des principales initiatives menées des années 1970 à nos jours, les auteurs offrent quelques pistes d'analyse. Insistant sur l'aspect conjoncturel de l'adoption de mesures ayant une finalité éthique, les auteurs alertent sur le risque d'instrumentalisation de l'éthique par le politique. Les auteurs rappellent que les initiatives éthiques doivent d'abord avoir pour but de renforcer « l'intégrité du processus démocratique » en protégeant les élus des pressions qui pourraient s'exercer sur eux. Non pas instrument du politique, l'éthique fonde sa légitimité. Les auteurs en appellent aussi à une meilleure coordination des outils existants. Cela garantirait non seulement l'efficacité des dispositifs, mais aussi une meilleure appréhension de la complexité de certaines situations qui font aujourd'hui l'objet de réponses « fragmentées ».

VERDUSSEN Marc, « Éthique et politique : la Belgique à la croisée des chemins », Revue du Droit Public, LGDJ, Paris / Lextenso, mars 2018

Marc Verdussen présente le régime des incompatibilités de mandat et les impératifs de transparence sur les activités exercées par les responsables publics belges. La Chambre des représentants et le Sénat ont adopté leur code de déontologie respectif en 2013. Une loi adoptée en 2014 a ensuite institué une Commission fédérale de déontologie. Organe consultatif, elle est aussi chargée de la rédaction d'un code de déontologie qui n'a pas encore vu le jour. Cette situation illustre le décalage, sur lequel conclut l'auteur, entre « discours prometteurs et réalisations concrètes ».

PICAVET Emmanuel, « L'institutionnalisation de l'éthique : leçons et défis », Revue du Droit Public, LGDJ, Paris / Lextenso mars 2018

Emmanuel Picavet s'intéresse à la manière dont l'éthique peut acquérir une dimension normative. L'auteur se demande quelle place les exigences morales – qui se veulent consensuelles – peuvent occuper dans « le contexte démocratique marqué par la reconnaissance de la légitimité politique des désaccords ». Si l'éthique est « l'affaire de tous » il n'existe pas de partage unanime de leur définition. La mise en application de normes éthiques institutionnalisées, ne peut être effective que si les acteurs sociaux sont persuadés que ces règles seront bel et bien respectées par tous. Il ne s'agit pas, selon l'auteur, d'aboutir à un consensus moral mais bel et bien de parvenir à un « compromis social ou politique » sur certaines pratiques.

FOREY Elsa, GRANERO Aurore, MEYER Alix (dir.), Financement et moralisation de la vie politique, Institut universitaire Varenne, 2018.

Rassemblant les actes du colloque éponyme qui s'est tenu à l'Université de Bourgogne, cet ouvrage entend donner une perspective comparative et internationale à la question de la moralisation de la vie politique. Y sont présentés les différents instruments de régulation du financement de la vie politique et le rôle des instances supranationales et constitutionnelles. L'ouvrage examine aussi les effets de l'instauration des dispositifs de moralisation et de transparence sur la vie politique.

CHEVALIER Pierre et GAUTIER Anne, « Déontologie, LCB/FT, corruption : la situation à la Caisse des dépôts », La revue du GRASCO, n°22, avril 2018, pp. 37-41

Anne Gautier, directrice des risques et du contrôle interne du groupe Caisse des dépôts, et Pierre Chevalier, directeur juridique et fiscal du groupe public, offrent un état des lieux des principes et règles déontologiques en vigueur à la Caisse des dépôts : code de déontologie, cartographie des risques, procédures d'évaluation des clients, partenaires, fournisseurs de premier rang et intermédiaires, procédure de déclaration des conflits d'intérêts. Une attention particulière est demandée aux agents dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. Les auteurs estiment que, si la Caisse des dépôts ne peut être qualifiée de représentant d'intérêts, au sens de la loi, les filiales qui composent le groupe sont en revanche susceptibles d'être concernées.

BLANCHARD Pierre-Yves, « Aujourd'hui, les saisines du référent déontologue portent très majoritairement sur les questions de cumul d'activités », La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales, n° 18-19, 7 mai 2018

Pierre-Yves Blanchard, directeur général adjoint du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la grande couronne de la région Île-de-France,

revient sur sa mission de référent déontologue au sein d'une formation collégiale mise en place au 1er janvier 2018 pour conseiller les agents des collectivités du ressort géographique du CIG. La collégialité permet de bénéficier d'un « regard croisé » alliant une connaissance de la fonction publique, des domaines d'activités à risque et une capacité de distanciation sur le fonctionnement des collectivités. Il indique que la grande majorité des saisines qui lui sont adressées portent sur des questions de cumul d'activités, notamment d'auto-entreprise.

Liens public-privé

CASSIA Paul, « La perméabilisation en marche des activités publiques et privées », blogs.mediapart.fr, 30 mars 2018

Paul Cassia fait part de ses craintes relatives aux risques de conflits d'intérêts dans un contexte d'accroissement de la « confusion public/privé », qui serait aggravée par le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », particulièrement pour les hauts fonctionnaires. Ainsi, le fonctionnaire qui passera dans le privé pourra continuer à voir sa carrière d'agent public avancer. L'auteur regrette également l'annonce du président de la République de « favoriser les allers-retours des chercheurs entre le public et le privé » en réduisant « les cas dans lesquels il faut faire appel à la commission de déontologie » et en relevant « de 20 % à 50 % le temps qu'un chercheur peut consacrer à une entité privée ».

BIRNBAUM Pierre, *Où va l'État ? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir*, Seuil, 2018, Paris.

Pierre Birnbaum s'interroge sur la solidité des thèses défendant l'idée d'un affaiblissement de l'État à la française. S'appuyant sur une analyse empirique, l'auteur constate qu'une part importante des membres du cabinet du Premier ministre et du président de la République sont passés par le privé. Néanmoins, il s'agit le plus souvent de fonctionnaires passés par l'ENA. L'auteur souligne la fidélité des élèves de l'ENA à l'État, estimant que le pantouflage ne concerne massivement que quelques corps spécifiques, notamment l'inspection générale des finances. L'auteur reconnaît que si les techniques de gestion issues du privé se sont progressivement imposées au sein du secteur public, elles se sont adaptées au modèle français : les frontières du droit public évoluent mais la distinction avec le droit privé demeure. Sur le risque de corruption engendré par le pantouflage, Pierre Birnbaum estime que la commission de déontologie peine à exercer son rôle de manière satisfaisante. Les affaires impliquant des membres des corps les plus respectés de l'État – tel le corps préfectoral – sont les plus susceptibles de porter atteinte à la confiance des citoyens dans leurs institutions.

POIRMEUR Yves, *Lobbying et stratégies d'influence en France. XVIIIe – XXIe siècles*, LGDJ, 2018

Yves Poirmeur retrace les grandes évolutions de l'activité de lobbying, de la France révolutionnaire à nos jours. De mieux en mieux intégrés aux processus normatifs, les groupes d'intérêts se sont organisés puis différenciés. La « transnationalisation des régulations » les a conduits à se déplacer pour se maintenir à proximité des centres de décision. En dépit de l'apparition de formations spécialisées, leur professionnalisation demeure inachevée. En matière de régulation, les États-Unis ont été pionniers, tandis que la France, fidèle à sa tradition rousseauiste, est longtemps restée passive à l'égard des groupes d'intérêts. La codification du lobbying se situe « dans le prolongement d'un intense travail d'encadrement juridique des activités politiques »

marqué par les scandales. Reposant sur des obligations de divulgation d'informations, ces règles ne compensent pas les « inégalités d'influence » entre les groupes et n'empêchent certains lobbies puissants de faire valoir « des intérêts des plus nuisibles pour la santé ou pour la sécurité des populations ».

Lanceurs d'alerte

BÉRION Hélène, DILL Alizée et LENOIR Noëlle, « Alerte professionnelle et protection des données personnelles », La Semaine Juridique Edition Générale, n°19-20, 7 mai 2018

L'article présente les règles de protection des données relatives aux dispositifs d'alerte professionnelle en faisant émerger les tensions entre le droit à la vie privée et l'exigence de transparence présente dans l'alerte professionnelle. La protection des données personnelles est nécessaire pour protéger tant le lanceur d'alerte qu'un individu qui ferait l'objet de dénonciations calomnieuses. Déplorant le manque de coordination entre la loi Sapin II et la loi sur le devoir de vigilance, les auteures souhaitent que la future directive européenne sur les lanceurs d'alerte puisse « mettre un peu d'ordre » dans la législation française.

SOURZAT Lucie, « Les évolutions de la désobéissance légale du fonctionnaire. De la jurisprudence Langneur au lanceur d'alerte », AJFP, 2018, p. 134

Lucie Sourzat s'intéresse à « l'extension des possibilités » de la désobéissance légale des fonctionnaires. Son analyse s'articule autour de la tension entre respect du principe hiérarchique et défense de la dignité du fonctionnaire qui perdure renouvelée avec le dispositif de protection des lanceurs d'alerte. La chercheuse pose la question de savoir si l'encadrement des lanceurs d'alertes par la loi du 9 décembre 2016 n'était pas destiné à combler les carences de la désobéissance telle qu'autorisée par l'article 28 de la loi dite le Pors.

CHALTIEL TERRAL Florence, Les lanceurs d'alerte, Dalloz, Paris, 2018

L'ouvrage est consacré à la notion de lanceur d'alerte, immédiatement distingué, du « donneur d'alerte », qui signale un danger immédiat. L'auteure part d'une analyse sémantique, et notamment des termes employés dans d'autres pays, recouvrant la même notion, ou des expressions proches utilisées en langue française (délation, dénonciation, non-assistance à personne en danger). Si le concept de lanceur d'alerte a fait l'objet d'une formalisation tardive, plusieurs lois « sectorielles » ont nourri ce processus, jusqu'à l'adoption de la loi « générale » de 2016. L'insuffisance de la protection des lanceurs d'alerte rend nécessaire la construction d'un « nouveau droit fondamental » au niveau européen.

Transparence

GICQUEL Jean-Éric, « La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 59, 2018, pp. 5-21

La dynamique de transparence croissante de la vie publique menace-t-elle l'autonomie des assemblées parlementaires, corollaire de la séparation des pouvoirs ? Selon Jean-Éric Gicquel, il s'agit plutôt de percevoir la complémentarité de ces principes dont le Conseil constitutionnel garantit la conciliation. Dans cet exercice, la juridiction oscille entre la posture de « gardien vigilant » et celle d' « observateur tolérant ».

DELAUNAY Benoît, « La transparence de la vie économique », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 59, 2018, pp. 23-34

L'auteur s'intéresse à l'accroissement du recours à la règle pour rendre accessible l'information relative à la « vie publique des affaires ». Si la logique du secret a longtemps régi le monde des affaires, l'heure est à la transparence. Bien que subie, elle est en passe de devenir une exigence dont il ne sera « plus possible ni même souhaitable de se départir ».

AUBIN Emmanuel, « La protection constitutionnelle de la transparence administrative », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 59, 2018, pp. 35-45

Après avoir présenté les modalités constitutionnelles de la protection de l'indépendance des autorités administratives – qui exercent leurs missions dans des secteurs requérant une certaine transparence – M. Aubin précise que l'exercice du pouvoir de ces institutions ne saurait porter atteinte à la protection des droits et libertés. Une conception « absolutiste » de la transparence nuirait cependant à la qualité de l'information. Par exemple, dans sa décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 relative à la nomination des présidences des chaînes de radio publique, le Conseil constitutionnel s'est opposé à la publication des procès-verbaux des auditions des candidats au motif qu'une telle pratique contreviendrait à leur liberté de parole, traçant ainsi une limite de la transparence.

REBUT Didier, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des sanctions administratives et pénales associées à la transparence de la vie publique », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 59, 2018, pp. 47-55

Didier Rebut analyse la jurisprudence constitutionnelle relative aux sanctions administratives et pénales portant sur la transparence de la vie publique et sur les pouvoirs de la HATVP. Les sanctions ayant un caractère de punition doivent se conformer au principe de légalité des délits et des peines. Les sanctions attachées à la violation d'une interdiction ou obligation relevant de la transparence de la vie publique ont une nature pénale et doivent donc se conformer à ce principe tout comme à celui de la proportionnalité et de l'individualisation des peines, que le Conseil a contrôlé dans plusieurs décisions.

De plus, ces sanctions font l'objet d'un contrôle spécifique du respect du principe de la séparation des pouvoirs, lorsqu'elles visent des membres du gouvernement ou des parlementaires. Le Conseil constitutionnel a censuré le pouvoir d'injonction de la HATVP, pénalement sanctionné, relatif aux déclarations d'intérêts des parlementaires, en ce qu'il aurait interféré avec l'exercice du mandat parlementaire et celui relatif à la fin d'un emploi fami-

lial au sein d'un cabinet ministériel, qui aurait interféré avec l'activité gouvernementale. Les pouvoirs de la HATVP n'ayant pas un caractère de punition pour le Conseil constitutionnel (injonction non directement pénalement sanctionnée, appréciation publique sur une déclaration) ne sont pas contraires à la séparation des pouvoirs.

COMBRADE Bertrand-Léo, « L'étude d'impact à la croisée des chemins », Juspoliticum.com, 3 mai 2018

Introduite lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'obligation d'étude d'impact souffre d'une mauvaise application. L'auteur regrette par exemple que les Conférence des présidents des assemblées n'aient quasiment jamais (une seule fois) refusé d'inscrire à l'ordre du jour un texte de loi au motif de l'insuffisance de son étude d'impact. Pour améliorer ce dispositif, il propose notamment la publication de l'ensemble des avis recueillis par le Gouvernement dans la préparation de l'étude d'impact, ce qui permettrait de transformer cet objet en « plateforme de réflexion collective ».

Compliance

BORGA Nicolas, MARIN Jean-Claude et RODA Jean-Christophe (dir.), [Compliance : Entreprise, Régulateur et Juge](#), Dalloz, mai 2018

Cet ouvrage propose une approche juridique de l'articulation des trois acteurs majeurs de la conformité que sont l'entreprise, le régulateur et le juge. Marie-Anne Frison-Roche rappelle que le droit de la compliance ne vise « pas la simple conformité des comportements à la réglementation mais l'adoption de «buts monumentaux» » par les trois acteurs, dont la construction européenne. Il s'agit en ce sens d'une branche très politique du droit. L'entreprise devient actrice car elle dispose d'informations inaccessibles à la puissance publique. L'approche par la compliance vise à mettre la puissance des grandes multinationales au service de l'effectivité des règles publiques. Si ce droit redéfinit les relations entre entreprises, régulateurs et juges, il concourt aussi à concentrer toutes ces fonctions au sein même de l'entreprise. Il témoigne d'une nouvelle « alliance » entre autorités publiques et grandes firmes. Face aux incompréhensions et aux inquiétudes que suscite parfois ce droit au sein des États comme des entreprises, il semble indispensable de faire émerger une « culture » de la compliance.

BET Marion, « Faut-il désirer la transparence en politique ? », [Esprit](#), mai 2018, pp. 31-34

A la suite des récentes évolutions législatives promouvant la transparence dans la vie politique, Marion Bet se demande si la confiance peut être suscitée par « des décrets ou des institutions ». La « logique actuelle de publication », en rendant visible le train de vie des responsables publics, tendrait plutôt à renforcer les logiques de défiance. Si la transparence juridique semble souhaitable, la transparence sociale apparaît comme risquée. Face à l'introduction d'une relation de plus en plus directe entre élus et citoyens, l'auteure défend la valeur des médiations. Elle s'interroge sur le rôle de diversion que constituerait la transparence, dans un contexte de perte du sens et de la capacité de décider collectivement des buts poursuivis par la politique.

Sociétés publiques locales

LE CHATELIER Gilles, « L'essor des sociétés publiques locales (SPL) passe par une modification de la loi », *AJ Collectivités territoriales*, 2018, p. 263

Gilles Le Chatelier regrette les « incertitudes juridiques » qui font obstacle au développement des sociétés publiques locales, structures souples et pratiques pour les collectivités. L'auteur souhaite que les SPL puissent, conformément au droit européen, exercer jusqu'à 20 % de leur activité pour le compte d'autres entités que leurs seuls actionnaires et en appelle au législateur pour clarifier la question du degré d'adéquation des compétences de la collectivité actionnaire à l'objet social de la société publique, qui fait l'objet de jurisprudences contradictoires.

Responsabilité politique

ROYNIER Céline, « Responsabilité politique : doit-on s'inspirer de la pratique constitutionnelle britannique ? », *Juspoliticum.com*, 22 mai 2018

A la suite de la récente démission de la ministre britannique de l'intérieur Amber Rudd, Céline Roynier se demande si la France gagnerait à s'inspirer des principes de responsabilité politique en vigueur outre-Manche dans les réformes constitutionnelles annoncées par le président de la République. Rappelant que la ministre britannique avait démissionné après avoir menti devant une commission parlementaire sur certains aspects de sa politique de lutte contre l'immigration, l'auteure analyse la nature politique de cette « responsabilité objective, pour fait de l'Administration, devant le Parlement ». Selon elle, la France gagnerait « à faire coïncider dans la personne du ministre la responsabilité politique avec la compétence administrative ».

Activité des juridictions administratives

Rapport public 2018 du Conseil d'État, mai 2018

Le Conseil d'État a publié son rapport public 2018. Intitulé *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*, il fait apparaître une diminution du délai prévisible de jugement passé sous la barre des dix mois pour les tribunaux administratifs. Pour la première fois depuis 2013, toutes les juridictions administratives ont jugé plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistrées.

II.

VEILLE

**JURISPRU-
DENTIELLE**

Incompatibilités parlementaires

Conseil constitutionnel, décisions du 12 avril 2018 relatives aux incompatibilités parlementaires

L'exercice des fonctions de membre d'un conseil de surveillance d'un établissement hospitalier est compatible avec des fonctions parlementaires. Sont aussi compatibles, les fonctions de membre de conseil de surveillance d'une entreprise nationale, à condition que ce conseil ne puisse autoriser que « certains actes relatifs à la vie de cette société ». En revanche, un parlementaire ne peut demeurer à la présidence du conseil d'administration d'une caisse locale du Crédit agricole, ni exercer les fonctions de vice-président du conseil de surveillance d'un établissement public de santé si celles-ci peuvent être « assimilables » aux fonctions de président de cette instance.

Prise illégale d'intérêts

Cour de Cassation, arrêt n° 17-81.912 du 5 avril 2018

Un lien d'amitié peut être constitutif d'un intérêt quelconque au sens de l'article 432-12 du code pénal. La Cour de Cassation a confirmé la condamnation pour prise illégale d'intérêts d'une maire, en raison de sa participation active à la procédure ayant octroyé la cession d'un terrain communal à une société dirigée par un « ami de longue date [...], pendant plusieurs années un partenaire de golf ». L'élue a pris part à toutes les étapes de la décision de cession ainsi qu'aux délibérations du conseil municipal garantissant l'emprunt de cette société auprès du Crédit foncier, et en cela a pris un intérêt à cette opération, tout en étant « consciente de la relation qu'elle avait avec [le directeur de la société] ».

Cour de cassation, arrêt n° X 17-81.876 F-P+B du 31 janvier 2018

La Cour de cassation a précisé les exigences de motivation des peines correctionnelles pour un délit de prise illégale d'intérêts. En l'espèce, il s'agissait du pourvoi en cassation d'un maire condamné notamment à trois ans d'emprisonnement dont dix-huit mois avec sursis, 75 000 euros d'amende et à la privation pour cinq ans de ses droits civils, pour avoir pris part à la transformation du plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme alors qu'il était concerné en tant que propriétaire foncier. Concernant la peine d'emprisonnement, la Cour a estimé que la qualité de titulaire d'un mandat électif public devait être prise en compte dans l'appréciation de la personnalité du prévenu. L'intérêt spéculatif de la commission de cette infraction justifie l'amende.

Déontologie des avocats

Conseil d'État, arrêt n° 403101 du 29 janvier 2018

Un avocat ne peut domicilier son bureau secondaire dans les locaux d'une entreprise. Rappelant que la domiciliation d'un avocat doit notamment permettre « un exercice professionnel conforme aux principes essentiels et usages de son état et de nature à garantir le respect des exigences déontologiques de dignité, d'indépendance et de secret professionnel », le Conseil d'Etat a estimé que de telles garanties n'étaient pas compatibles avec une installation en entreprise. Ces conditions d'exercice seraient en effet susceptibles de placer les avocats concernés « dans une situation de dépendance matérielle et fonctionnelle vis-à-vis de l'entreprise qui les héberge ».

Impartialité d'un conseil de discipline

Cour administrative d'appel de Bordeaux, arrêts n° 17BX01704 et n°17BX01705 du 30 novembre 2017

Il est possible pour un agent ayant activement participé à un conseil de discipline, dont la sanction a été annulée, de siéger au sein d'un conseil de discipline ultérieurement appelé à se prononcer sur les mêmes faits. La Cour a estimé qu'une telle situation ne contrevenait pas au principe d'impartialité, écartant de ce fait la dimension fonctionnelle de l'impartialité telle que dégagée par la Cour européenne des droits de l'homme. Un conseil de discipline n'étant pas, de manière générale, assimilable à une juridiction, l'impartialité doit être appréciée dans sa dimension essentiellement personnelle (liens personnels d'un membre avec l'intéressé créant le doute sur sa capacité à exercer cette fonction). Comme le souligne le rapporteur public, il ne s'agit pas d'éviter le « pré-jugement » (fonctionnel) mais de se prémunir contre le « préjugé » (personnel).

Accès aux documents et information des élus

CJUE, arrêt T-611/15 du 5 février 2018 et arrêts T-851/16 et T-852-16 du 7 février 2018

Le Tribunal de la CJUE a élargi le champ des restrictions d'accès à certains documents dans le cadre d'une procédure de concurrence de l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ainsi, la table des matières d'un dossier de la Commission échappe-t-elle à la divulgation. En raison de leur caractère stratégique, plusieurs documents du service juridique de la Commission européenne relatifs aux Déclarations UE-Turquie de mars 2016 ne peuvent faire l'objet d'une demande d'accès et échappent au principe de transparence.

Tribunal administratif de Lyon, jugement n° 1604108, 17 mai 2018

Saisi d'une requête de deux conseillères régionales d'Auvergne-Rhône-Alpes portant sur un défaut d'information des élus relatif à la délibération approuvant le budget primitif de l'année 2016, le tribunal administratif de Lyon a annulé cette délibération. Cette décision a été prise au motif que « l'information délivrée aux membres du conseil régional n'a pas été suffisante pour leur permettre d'exercer leurs attributions ». Les requérantes soutenaient également que la délibération avait été adoptée « sous l'influence d'un vice-président du conseil régional en situation de conflit d'intérêts » ; le tribunal n'a pas examiné ce moyen.

Corruption d'agents publics étrangers

Cour de Cassation, arrêt n° P 16-82.117 FS-P+B du 14 mars 2018

Les juridictions françaises sont compétentes pour connaître du délit de corruption d'agents publics étrangers. Cette compétence leur est reconnue lorsque le délit « a été décidé et organisé sur le territoire national » et que la rémunération y a été versée. La Cour ajoute qu'une infraction est « réputée commise sur le territoire de la République lorsqu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire ». La décision précise notamment que le délit de corruption d'agents publics étrangers « ne requiert pas la démonstration d'un quelconque enrichissement personnel du corrompu ». Dans cette affaire d'acquisition de pétrole irakien « surchargé » de commissions non prévues par la loi, la Haute juridiction a donc fait une interprétation large de l'article 435-3 du code pénal. Bien que les agents de l'entreprise d'État irakienne aient reversé le montant des commissions à l'État irakien, la Cour a jugé que les faits pouvaient être qualifiés de corruption d'agent public étranger (pour une analyse de l'arrêt, voir BRIGANT Jean-Marie, « L'affaire «Pétrole contre nourriture» : condamnation «totale» du chef de corruption d'agents publics étrangers », La Semaine Juridique Edition Générale n° 14, 2 Avril 2018, 389 et AJ Pénal 2018, p. 254).

Financement des campagnes électorales

Communiqué de presse du Conseil constitutionnel, 25 mai 2018

Saisi par la CNCCFP sur le financement de la campagne électorale d'un candidat aux élections législatives dans la 11e circonscription de Paris, le Conseil constitutionnel a jugé pour la première fois que « les dons collectés au moyen d'un dispositif de paiement en ligne doivent être versés directement sur le compte de dépôt unique du mandataire ». Cette obligation exclut notamment « le recours à un système de paiement faisant transiter les fonds par un compte tiers ».

Conseil constitutionnel, décision n° 2018-5532 AN du 4 mai 2018

La CNCCFP a à bon droit considéré que le coût de deux bulletins d'information réalisés par le député à la fin de sa précédente mandature constituaient des « bilans de mandats, représentant, pour une part, le caractère de propagande électorale, dont le coût aurait dû être intégré à son compte de campagne ». La réintégration de ces sommes faisant apparaître une dépense totale inférieure au plafond autorisé et le manquement imputé au

député n'étant pas « d'une particulière gravité » ni délibéré, le Conseil n'a pas prononcé son inéligibilité.

Tribunal administratif de Paris, jugement n° 1610948/5-3 du 7 mars 2018

Une convention de prêt conclue entre un parti politique et une banque est un document administratif, qui doit être communiquée au journaliste qui en ferait la demande. Le tribunal administratif s'est prononcé sur le recours formé contre le refus de communication par la CNCCFP d'une convention de prêt conclue entre le Front national et la First Czech Russian Bank. Il a estimé qu'un tel document, une fois transmis à la Commission, devait être considéré comme un document administratif. La CNCCFP a donc été enjointe de transmettre ce document à la requérante, sous réserve de l'anonymisation des coordonnées bancaires.

Fraude fiscale

Bulletin d'information de la Cour de Cassation, 1er mai 2018

La décision de la chambre criminelle de décembre 2017, selon laquelle « l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'oppose pas à ce que des poursuites pénales soient engagées pour fraude fiscale à l'encontre de la personne physique représentant de la personne morale qui a fait l'objet de sanctions fiscales pour les mêmes faits » est compatible avec celle de la CJUE, qui « admet la conduite de procédures mixtes, même jusqu'à leur terme, pourvu que certaines conditions soient remplies, et notamment que l'État défendeur établisse de manière probante que les procédures mixtes en question étaient unies par un lien matériel et temporel suffisamment étroit », d'après le professeur Renaud Salomon.

Régime des actes réglementaires

Conseil d'État, arrêt n° 408774 du 16 février 2018

Un acte accordant ou refusant la délégation d'une discipline sportive à une fédération sportive est un acte réglementaire. Rejetant un recours pour excès de pouvoir de la fédération française de vol libre contre deux arrêtés par lesquels le ministre des sports ne lui renouvelait pas la délégation de la discipline du kiteboard et la confiait à la fédération française de voile, la haute juridiction administrative reconnaît aux arrêtés litigieux la qualification d'acte réglementaire. Il convient de rappeler qu'une jurisprudence constante accorde aux arrêtés d'agrément la qualification de décision individuelle.

Lanceurs d'alerte

Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, jugement n° 1701162 du 13 février 2018

Un fonctionnaire lanceur d'alerte ne bénéficie d'une protection effective que s'il laisse à ses supérieurs hiérarchiques un temps suffisant pour remédier à l'objet de son alerte avant de la rendre publique. Le tribunal a ainsi rejeté le recours d'un maître-nageur sauveteur de piscine intercommunale contre l'exclusion temporaire de fonction qui avait été prononcée à son encontre pour avoir fait part dans la presse de ses inquiétudes relatives à la sécurité des baigneurs. Or, la direction départementale de la cohésion sociale avait adressé à la communauté de communes concernée des recommandations susceptibles d'améliorer les conditions de sécurité de la piscine. Le faible temps écoulé entre la transmission de ces recommandations et la révélation publique des dysfonctionnements n'a pas permis à la communauté de communes de prendre ces mesures. Par conséquent, le requérant ne peut se prévaloir de la protection légale octroyée aux agents publics par les lois du 13 juillet 1983 et du 9 décembre 2016 visant à protéger les lanceurs d'alerte

Lignes directrices

Conseil d'État, arrêt n°404382 du 25 mai 2018

L'Autorité de la concurrence doit, sauf « circonstances particulières », suivre ses lignes directrices. Saisi d'une requête pour excès de pouvoir déposée par la société OCEA contre l'autorisation par l'Autorité de la concurrence d'une opération de concentration entre les sociétés DCNS et Piriou, le Conseil d'État a estimé en l'espèce que l'autorité administrative avait à bon droit pris en compte la « pratique décisionnelle [récente] de la Commission européenne » pour s'écarter du suivi strict de sa ligne directrice 222 qui prévoyait la réalisation d'un test de marché.

III.
VEILLE
PARLEMEN-
TAIRE ET
GOUVERNE-
MENTALE

Incompatibilités d'activités et obligations fiscales des parlementaires

Compte-rendu de la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale, 11 avril 2018

Le Bureau a classé 23 déclarations d'intérêts et d'activité manifestement conformes à la législation sur les incompatibilités parlementaires. Le Conseil constitutionnel a été saisi pour statuer sur une déclaration susceptible d'entrer dans le champ de l'article L.O 146 du code électoral. Le président de l'Assemblée nationale a annoncé la saisine du Conseil constitutionnel en raison de l'absence de présentation par un député de l'attestation de l'administration fiscale constatant qu'il avait satisfait aux obligations fiscales de déclaration et de paiement des impôts dont il était redevable au 16 septembre 2017.

Trafic d'influence

Décret n° 2018-274 du 16 avril 2018 portant publication de la note verbale française du 28 avril 2017 notifiant la levée de la réserve à la convention pénale sur la corruption, signée à Strasbourg le 27 janvier 1999

La France a décidé de retirer sa réserve relative à l'article 12 de la convention pénale sur la corruption. Celle-ci lui permettait de ne pas ériger en infraction pénale les actes de trafic d'influence définis à cet article. La réserve portant sur l'article 17, relatif à la compétence des États partis à la convention, est maintenue.

AAI

Décret n° 2018-301 du 25 avril 2018 pris pour l'application à la commission des sondages de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

Le décret modifie la composition du collège de la Commission des sondages, en application de la loi AAI de janvier 2017.

Open data

Décisions de questure de la réunion du 29 mars 2018

Le collège des questeurs a autorisé la diffusion en open data des données budgétaires de l'Assemblée nationale pour la période 2012-2017.

Rapport 2016-2017 de l'administrateur général des données, La donnée comme infrastructure essentielle, avril 2018

Le 10 avril dernier, Henri Verdier, administrateur général des données, a remis son rapport La donnée comme infrastructure essentielle qui dresse le bilan des politiques menées en matière de données numériques et ouvre quelques perspectives pour l'avenir. Parmi les préconisations du rapport figure le développement d'une « doctrine de la circulation des données au sein de la sphère publique » qui doit permettre de faciliter l'échange des informations tout en préservant le secret lorsqu'il est requis par la loi.

Déontologie

Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

Cette loi a pour objet de mettre en conformité le droit français avec les engagements pris par la France pour accueillir les jeux Olympiques et Paralympiques 2024. Elle prévoit un certain nombre de dérogations au droit commun destinées à faciliter l'organisation de cet événement exceptionnel. Dorénavant, doivent déclarer patrimoine et intérêts auprès de la HATVP les présidents de fédérations sportives délégataires, le président du Comité national olympique et celui du comité paralympique, les représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international.

Proposition de loi enregistrée à la Présidence du Sénat le 31 mai 2018

Des sénatrices et sénateurs du groupe socialiste et républicain au Sénat ont déposé une proposition de loi relative au statut de l'élu et visant à renforcer les droits et devoirs des élus et la participation à la vie démocratique. Cette proposition prévoit notamment une extension des possibilités de formation et le renforcement du droit à la réintégration en entreprise des élus locaux. Son article 8 vise à créer « une obligation de déclaration par les groupes parlementaires des collaborateurs qu'ils emploient » à la HATVP.

Décret n° 2018-289 du 20 avril 2018 relatif à l'exercice d'activités privées lucratives par certains militaires

Ce décret met à jour la liste des militaires devant informer leur ministère de « l'exercice d'une activité privée lucrative avant qu'ils ne soient plus en activité ». Il modifie par ailleurs la composition et le fonctionnement de la commission de déontologie des militaires.

Arrêtés du [5 avril 2018](#) relatif au collège de déontologie au sein du ministère chargé de l'éducation nationale et du [10 avril 2018](#) relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie du ministère de la culture

Infractions financières et fiscales

[Rapport de M. Jérôme Bascher relatif à la proposition de loi renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy »](#)

Le sénateur appelle à « dissiper les mythes » attachés au dispositif dit du « verrou de Bercy », qui comprend « le monopole de l'administration fiscale pour le dépôt des plaintes pour fraude fiscale ainsi que l'obligation pour cette administration d'obtenir l'avis conforme de la commission des infractions fiscales avant de déposer une telle plainte ». Si le parlementaire vante l'efficacité de ce dispositif, il lui reconnaît le défaut d'un manque de transparence. S'opposant à sa suppression, il appelle à une réforme qui prévoirait notamment de définir par la loi les critères de transmission d'une infraction fiscale à l'autorité judiciaire.

[Rapport d'information de la mission d'information commune sur les procédures de poursuite des infractions fiscales, 23 mai 2018](#)

La mission d'information préconise un certain nombre d'évolutions du dispositif du « verrou de Bercy » – visant à améliorer la coopération entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale – mais ne se prononce pas en faveur de sa suppression.

Lutte contre la corruption

[Publication par l'AFA d'un questionnaire destiné aux entités contrôlées](#)

L'AFA a publié sur sa page internet le questionnaire servant de base à son contrôle des entités assujetties.

Lanceurs d'alerte

[Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union, 23 avril 2018](#)

La proposition de directive vise à instaurer une protection des lanceurs d'alerte au niveau européen pour la première fois.

Financement des partis politiques

Communiqué de presse du Parlement européen du 17 avril 2018

Le Parlement européen a annoncé l'adoption de nouvelles règles relatives au financement des partis politiques européens. Elles visent notamment à garantir une « utilisation correcte » des fonds publics, à accroître la transparence et à rendre plus équitable la répartition des sommes versées.

Parlementaires siégeant dans des organismes extérieurs

Proposition de loi adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 mai 2018

Afin de répondre aux exigences posées par l'article 13 de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'Assemblée nationale a adopté une proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

Interdiction des emplois familiaux

Question écrite n° 01933 de M. Daniel Gremillet, réponse le 12 avril 2018

Les secrétaires de mairie recrutés en qualité d'agent contractuel ne relèvent pas de l'interdiction des emplois familiaux au sein des cabinets d'autorité territoriale. Le recrutement de membres de sa famille sur d'autres emplois de sa collectivité comporte un risque pénal de prise illégale d'intérêts, résultant de l'intérêt moral qu'aurait l'intéressé à recruter un membre de sa famille. Afin de s'en prémunir, une attention particulière doit être portée au respect de la procédure de recrutement.