



**Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique**

# **Veille juridique**

**Septembre – octobre 2020**

# Table des matières

## I. Institutions

|     |  |      |
|-----|--|------|
| 1)  | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | p.4  |
| 2)  | Référents déontologiques                               | p.4  |
| 3)  | Déontologie et prévention des conflits d'intérêts      | p.5  |
| 4)  | Déontologie des magistrats                             | p.7  |
| 5)  | Gouvernement et cabinets ministériels                  | p.7  |
| 6)  | Transparence administrative                            | p.8  |
| 7)  | Carrières publiques et mobilités public – privé        | p.8  |
| 8)  | Représentants d'intérêts                               | p.9  |
| 9)  | Lanceurs d'alerte                                      | p.9  |
| 10) | Corruption   | p.10 |
| 11) | Financement et coût de la vie politique                | p.10 |
| 12) | Encadrement des cadeaux et invitations                 | p.11 |
| 13) | Ambassadeurs thématiques                               | p.11 |

## II. Jurisprudence

|    |   |      |
|----|---|------|
| 1) | Infractions à la probité                        | p.12 |
| 2) | Carrières publiques et mobilités public – privé | p.12 |
| 3) | Lanceurs d'alerte                               | p.13 |
| 4) | Financement de la vie politique                 | p.13 |

## III. Recherche et société civile

|    |  |      |
|----|--|------|
| 1) | Déontologie et et prévention des conflits d'intérêts | p.14 |
| 2) | Représentation d'intérêts                            | p.16 |
| 3) | Transparence   | p.17 |
| 4) | Mobilités public – privé                             | p.18 |
| 5) | Déontologie des avocats                              | p.18 |
| 6) | Corruption   | p.19 |
| 7) | Financement de la vie politique                      | p.20 |
| 8) | Confiance  | p.20 |

## Edito



La transparence de la vie publique est un élément déterminant de la confiance des citoyens dans l'action de leur État et de leurs décideurs publics. En ce sens, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a inscrit la France dans une stratégie globale d'ouverture des données publiques. Des marges de progrès importantes subsistent cependant, tant à l'échelle locale, où les obstacles – financiers, humains – sont multiples, qu'à l'échelle nationale. Le Président de la République s'est par ailleurs récemment engagé à ce que la politique française d'ouverture des données soit redynamisée.

Signe de l'utilité d'une telle politique publique, plusieurs études ont été publiées au cours des deux derniers mois à partir de **données ouvertes** ou grâce à la communication de documents administratifs demandés par des citoyens ou associations, notamment sur la question de l'**encadrement du lobbying** et des **mobilités public-privé**. Ces publications témoignent du potentiel de réappropriation dont bénéficient les données lorsqu'elles sont mises à disposition dans un format réutilisable.

En matière de lobbying, la Haute Autorité a elle-même publié ce mois-ci un tableau inédit de **comparaison des cadres législatifs** existant dans plus de quarante États et collectivités étrangers.

Enfin, la diffusion d'une **culture d'intégrité** se poursuit au sein de vie publique. Les premiers décrets de déport concernant certains membres du nouveau Gouvernement ont été rendus publics, dispositif qui permet de **prévenir les risques de conflit d'intérêts**, et le projet de loi de réforme organique du Comité économique, social et environnemental consacre un volet à la **déontologie**. Des réflexions d'ordre déontologique sont également en cours parmi les officiers publics ministériels, les magistrats, ainsi que dans le milieu du sport.

# Institutions

## 1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- MIGAUD Didier, « Édito. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : une autorité administrative indépendante au service d'une culture de l'intégrité », *Lettre de la DAJ*, n°301, 10 septembre 2020  
2019 a été une année de transformations importantes pour la Haute Autorité, qui s'est vue confier, par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, de nouvelles compétences en matière de contrôle déontologique des mobilités des agents publics. Elle a « par ailleurs prouvé à nouveau son engagement et sa détermination dans [sa] mission historique » de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, et continue son « travail d'accompagnement, de pédagogie et de sensibilisation envers des responsables publics », dans le souci constant d'ancrer dans la sphère publique française les réflexes déontologiques qui permettent d'en assurer la probité.

## 2) Référents déontologiques

- Ministre de la justice, [arrêté](#) du 1<sup>er</sup> septembre 2020 fixant le montant des indemnités versées aux membres du collège de déontologie du ministère de la justice et au référent déontologue de l'inspection générale de la justice
- Ministre de la justice, [arrêté](#) du 5 septembre 2020 portant modification de l'arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2020 fixant le montant des indemnités versées aux membres du collège de déontologie du ministère de la justice et au référent déontologue de l'inspection générale de la justice
- Ministre des armées, [décret](#) du 24 septembre 2020 portant nomination au sein de la commission de déontologie des militaires
- Ministre de la transition écologique et solidaire, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ministre de la mer, [arrêté](#) du 2 septembre 2020 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires
- Ministre de la transition écologique et solidaire, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ministre de la mer, [arrêté](#) du 25 septembre 2020 fixant le montant des indemnités allouées aux membres du collège référent déontologue du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
- Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [décision](#) du 30 septembre portant nomination du référent déontologue de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, *Journal Officiel* du 6 octobre 2020

### 3) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **Autorité nationale des jeux, [décision](#) n°2020-020 du 9 juillet 2020 portant adoption du titre II du règlement intérieur de l'Autorité nationale des jeux**  
L'Autorité nationale des jeux, qui a succédé en 2020 à l'Autorité de régulation des jeux en ligne, s'est dotée d'un corpus de règles déontologiques, inscrit dans son règlement intérieur. Celui-ci prévoit notamment une politique d'encadrement des cadeaux et invitations et des comportements à adopter dans le cadre des relations avec les représentants d'intérêts. Ces règles s'appliquent aux membres du collège, au secrétariat général ainsi qu'aux agents de l'Autorité.
- **Cour des comptes, [rapport](#), *Les agents contractuels dans la fonction publique*, 22 septembre 2020**  
La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui avait entre autres objectifs de fluidifier les passages entre secteurs public et privé, a simultanément opéré un rapprochement entre les obligations déontologiques dévolues aux agents contractuels et aux agents titulaires de la fonction publique. L'acculturation aux principes déontologiques reste cependant différenciée, dans la mesure où « l'agent titulaire dispose le plus souvent d'acquis transmis au cours de sa formation sur la hiérarchie des normes et le respect des règles de la déontologie que n'ont pas nécessairement les agents contractuels », bien que tous soient également exposés aux risques de commission d'infractions pénales. Ainsi, selon la Cour des comptes, « d'une manière générale, les agents contractuels doivent être pleinement informés de la spécificité des enjeux entourant la gestion publique (...). L'élargissement du recours au contrat ne doit en effet pas entraîner une dilution des valeurs du service public ou du savoir administratif. »
- **UNTERMAIER-KERLEO Elise, référente déontologue des Centres de gestion du Rhône, de la Haute-Loire et de l'Isère, [Rapport d'activité de l'année 2019](#), 30 juillet 2020**  
La référente déontologue a été saisie à 88 reprises en 2019. La majorité de ces saisines avait trait à des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise – pour lesquels elle relève une confusion fréquente avec le cumul d'activités accessoires – ou de départ vers le secteur privé, et à des questions d'obéissance hiérarchique et de loyauté. Son rapport s'accompagne de multiples propositions : elle suggère notamment que l'exercice des fonctions de référent déontologue soit conditionné à une certaine compétence juridique, au regard de la complexité de certains dossiers, mais aussi que le secret professionnel et la confidentialité des échanges entre un référent déontologue et un agent soient explicitement consacrés par la loi.
- **Conseil d'État, [étude annuelle](#), *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, 3 septembre 2020**  
La France demeure un pays dans lequel le recours à l'évaluation des politiques publiques est plutôt faible, et où, lorsqu'elles sont produites, de telles évaluations ne contribuent pas autant qu'il serait permis de l'espérer au débat démocratique. Plusieurs pistes sont envisagées pour en favoriser l'essor. Le renforcement des garanties méthodologiques des évaluations, et notamment déontologiques, est mis en avant comme un moyen d'assurer une meilleure réception de ces études. La proposition n°12 suggère ainsi d'« assurer la prévention des conflits d'intérêts par l'observation des règles de déontologie communes aux évaluateurs. » En prémunissant les évaluateurs de tout conflit d'intérêts, le respect de principes déontologiques – indépendance et impartialité des évaluateurs, transparence des modalités d'évaluation – assure la fiabilité d'une évaluation et, partant, sa légitimité auprès des citoyens.

- **Ville de Nantes, [Charte](#) de déontologie des élus nantais, version actualisée du 8 octobre 2020**

Le conseil municipal de la Ville de Nantes a actualisé sa charte de déontologie, établie en 2014. Cette nouvelle charte prévoit notamment que les conseillers municipaux, qui ne sont pas soumis à obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, remplissent une déclaration d'intérêts volontaire. Les élus s'engagent également à rendre publiques leurs rencontres avec les représentants d'intérêts inscrits au répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité. La nouvelle charte prévoit la création d'une commission éthique et transparence, composée d'élus et de citoyens, parmi lesquels sera choisi, par la maire, le référent déontologue de la ville.

- **Assemblée nationale, [communication](#) de M. Fabien Matras et de Mme Cécile Untermaier relative à la « mission « flash » sur la mise en place d'un collège de déontologie des officiers publics ministériels », 7 octobre 2020**

Les officiers publics ministériels (huissiers de justice, notaires, etc.) exercent des missions essentielles dans la vie des citoyens, en vertu d'une situation de monopole instaurée par l'État et régulée par les ordres constitués. Ces professions disposent d'instances disciplinaires propres à sanctionner les manquements de leurs membres, mais le cadre déontologique qui en régit l'exercice demeure perfectible. La déontologie, qui vise à prévenir les manquements, et le disciplinaire, qui a vocation à les punir, doivent aller de pair. Entre autres mesures, la mission recommande la mise en place d'un collège de déontologie pour chaque profession qui aurait pour fonction de veiller à l'application des règles déontologiques qu'il définirait pour l'ensemble de la profession, fournirait un conseil déontologique aux membres de la profession, et pourrait officier comme chambre disciplinaire. Sa composition devrait intégrer des personnalités extérieures, de sorte à remédier à « l'entre-soi » souvent pointé du doigt comme une cause d'inefficacité des instances disciplinaires existantes. Un renforcement des sanctions disciplinaires serait également souhaitable. Enfin, la mission propose que des principes déontologiques communs à tous les officiers soient inscrits dans la loi.

- **Assemblée nationale, [question écrite](#) n°30931 de Mme Claire O'Petit, réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 22 septembre 2020**

L'adjoint au maire en charge du personnel communal n'est pas « intéressé à l'affaire » au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales lorsqu'il participe à une délibération du conseil municipal portant sur le personnel communal, dont fait partie un membre de sa famille. La jurisprudence administrative estime en effet que « l'existence d'un lien de parenté d'un conseiller municipal avec des personnes intéressées n'est [...] pas de nature à établir l'existence d'un intérêt personnel au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT. » En revanche, sa participation à une délibération concernant un membre de sa famille caractérise un conflit d'intérêts au sens de l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 ; conflit d'intérêts que l'adjoint, conformément aux dispositions du décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 se doit de faire cesser. Il doit alors en informer le maire, qui précise par un arrêté municipal les questions pour lesquelles son adjoint ne peut exercer ses compétences.

## 4) Déontologie des magistrats

- **Assemblée nationale, [rapport](#) fait au nom de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, 2 septembre 2020**  
Les députés de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire préconisent plusieurs mesures, d'ordre déontologique, propres à affermir l'impartialité du juge dans son office. Par exemple, la déclaration d'intérêts que transmettent les magistrats judiciaires à leur hiérarchie pourrait être complétée, à l'image de celle que remplissent les magistrats administratifs, d'une « obligation de déclarer les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ».

## 5) Gouvernement et cabinets ministériels

- **Président de la République, [décret](#) n° 2020-1113 du 4 septembre 2020 modifiant le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels**  
Le cabinet du ministre de la santé et des solidarités pourra comprendre, outre les quinze conseillers ministériels prévus par le décret du 18 mai 2017 – tel que modifié par le [décret](#) n°2020-832 du 11 juillet 2020 –, un conseiller supplémentaire, en charge du covid-19.
- **Ministre de la transition écologique et ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, [décret](#) n° 2020-1139 du 16 septembre 2020 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**  
Le ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, se déporte par le présent décret « des actes de toute nature relatifs à la société Keppclair Evolution ». Le cas échéant, les attributions concernant cette société seront exercées par la ministre de la transition écologique.
- **Ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargée de l'industrie, [décret](#) n° 2020-1283 du 22 octobre 2020 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**  
La ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargée de l'industrie ne connaîtra d'aucun acte, quelle que soit leur nature, concernant les sociétés anonymes listées dans le présent décret.
- **Ministre de la justice, [décret](#) n° 2020-1293 du 23 octobre 2020 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**  
Le présent décret organise les mesures de déport prises par le garde des sceaux à l'égard des interférences qui pourraient survenir entre sa présente fonction et l'exercice passé de la profession d'avocat.
- **Ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée des sports, [décret](#) n° 2020-1289 du 23 octobre 2020 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**  
La ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée des sports, ne connaîtra d'aucun acte, quelle que soit leur nature, s'agissant des deux associations mentionnées au présent décret.

## 6) **Transparence administrative**

- **Commission d'accès aux documents administratifs, [Rapport d'activité 2019](#), juillet 2020**

La mise en place des dispositions de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a conduit les administrations à « un effort d'acculturation énorme » qui s'est traduit par une demande de conseil renforcée à l'égard de la Commission. Avec environ 7 000 saisines, le nombre de demandes d'accès à des documents administratifs n'a pas diminué, bien que le type de documents administratifs demandés ait évolué : comme le souligne le rapporteur général, la mise à disposition en format ouvert des données de l'administration n'a pas tari l'exigence de transparence et les interrogations des citoyens sur l'action de leurs administrations ; mais, au contraire, a « généré de nouvelles demandes tendant à vérifier l'exactitude et la complétude des documents ou données mises en ligne par l'administration. »
- **BOTHOREL Éric, COMBES Stéphanie, VEDEL Renaud, mission gouvernementale « Politique publique de la donnée », [Rapport d'étape](#), 8 octobre 2020**

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a représenté un tournant dans la politique française d'ouverture des données : elle engage la France sur une trajectoire ambitieuse, qui consacre le principe de publication par défaut des documents administratifs – un principe qui s'accompagne d'exceptions, en matière de santé ou de sécurité par exemple. Si la France se positionne dans les premières places des différents classements évaluant l'ouverture des données publiques, un affaiblissement de ses efforts pourrait lui être dommageable. De fait, la mission gouvernementale créée par le Premier ministre le 22 juin 2020 identifie dans un rapport d'étape de multiples freins à l'essor de la stratégie française : adaptation coûteuse des systèmes d'information existants ; faiblesse du portage politique, mais aussi managérial ; réticence et méfiance envers l'ouverture des données, perçue comme un danger, etc.

## 7) **Carrières publiques et mobilités public – privé**

- **Commission européenne, [Decision](#) of the European Commission on Former Commissioner Günther Oettinger's post term of office professional activity as Director of 'Oettinger Consulting, Wirtschafts- und Politikberatung GmbH', 30 septembre 2020**

Conformément aux dispositions des articles 11 et 12 du Code de conduite des membres de la Commission européenne, la Commission peut se prononcer, après consultation du Comité éthique indépendant, sur les projets de reconversion professionnelle des anciens commissaires. En l'espèce, la Commission autorise l'ancien commissaire européen Günther Oettinger à créer sa société de conseil, mais lui oppose des réserves quant à l'exercice de son activité vis-à-vis de la Commission européenne et quant aux clients qu'il pourra prendre. L'ancien commissaire ne pourra notamment pas exercer d'activité de lobbying auprès de la Commission ou de ses agences exécutives pendant deux ans après la fin de son mandat, soit jusqu'à novembre 2021.
- **Ministère de la transformation et de la fonction publiques, [Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au projet de loi de finances pour 2021](#), octobre 2020**

En application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexé au projet de loi de finances, s'accompagne cette année de données nouvelles, relatives à la situation « des élèves et des membres des corps » recrutés au sein des grandes écoles du service public, et à leur obligation de servir.



Ainsi, en 2019, 123 agents ont été radiés pour non-respect de leur engagement à servir, dont 73 élèves ou anciens élèves des écoles normales supérieures et 39 polytechniciens. Par ailleurs, 1% des agents, soit 48 300 emplois équivalent temps, percevaient en 2018 un salaire net supérieur à 6 750 euros par mois, et les femmes demeurent sous-représentées parmi les tranches les mieux rémunérées, alors même qu'elles sont majoritaires au sein de la fonction publique (64%).

- **Assemblée nationale, [question écrite n°27125](#) de M. Christophe Naegelen, réponse du ministre de l'intérieur du 27 octobre 2020**  
« Au 15 septembre 2020, 131 préfets n'exercent pas en administration préfectorale », soit environ la moitié du corps préfectoral. Une majorité d'entre eux (51) se trouvent « en services détachés hors du ministère de l'intérieur, en disponibilité ou mis à disposition », tandis que d'autres sont « en transition professionnelle » (19) ou « chargés d'une mission au sein de l'administration centrale du ministère de l'intérieur » (15).

## 8) Représentants d'intérêts

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Étude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying](#), 21 octobre 2020**  
La Haute Autorité publie un recensement des modalités d'encadrement du lobbying dans une quarantaine d'États et collectivités étrangers. Ce panorama permet d'apprécier et de comparer les dispositifs mis en place et de dégager des grandes tendances dans les mesures concrètement applicables : moyens de contrôle, existence d'un registre des représentants d'intérêts, mécanisme de sanction, etc.

## 9) Lanceurs d'alerte

- **Commission nationale consultative des droits de l'homme, [Avis sur la transposition de la directive européenne relative aux lanceurs d'alerte](#), 24 septembre 2020**  
La France doit transposer en droit interne, d'ici au 17 décembre 2021, la directive du 23 octobre 2019 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. La CNCDH recommande de placer la protection des lanceurs d'alerte sous l'égide d'une « autorité indépendante unique » et d'étendre le champ des personnes pouvant se réclamer de la qualité de lanceur d'alerte aux personnes morales, afin d'y inclure associations et organisations syndicales. Elle enjoint également le législateur à ne pas réduire le champ matériel du cadre juridique issu de la loi Sapin II, plus étendu que celui prévu par la directive européenne.
- **Conseil économique, social et environnemental, [avis, Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable](#), 27 octobre 2020**  
La transposition à venir de la directive européenne sur les lanceurs d'alerte doit être l'opportunité de renforcer la protection des lanceurs d'alerte en France, « en leur garantissant un haut niveau de protection et d'accompagnement et des procédures d'alerte facilitées ». Le statut de lanceur d'alerte pourrait être étendu, au-delà des seules personnes physiques, aux personnes morales, et notamment aux associations et ONG, aussi bien lorsqu'elles font part d'une violation du droit que lorsqu'elles accompagnent des lanceurs d'alerte dans leurs démarches.

## 10) Corruption

- **Commission européenne, [Report on the quality of life in european cities, 2020](#), octobre 2020**

Le rapport de la Commission européenne sur la qualité de vie des villes européennes comprend une dimension dédiée à la perception de la corruption par les habitants de ces villes. En France, Bordeaux, Lille, Marseille, Paris, Rennes et Strasbourg ont été évaluées par cette étude. À l'exception de la ville de Marseille, une minorité de répondants considèrent que la gestion publique de leur ville est affectée par la corruption. Une ligne de démarcation assez nette sépare les pays du sud de l'Europe des pays du nord. Globalement, l'étude montre que la perception de la corruption est très fortement corrélée avec la satisfaction déclarée quant à la qualité de vie d'une ville.

- **Commission européenne, [rapport, The rule of law situation in the European Union](#), 30 septembre 2020**

La corruption représente une menace pour l'État de droit, dont elle sape les fondements. Elle peut prendre selon les pays des formes différenciées, et c'est la raison pour laquelle une cartographie des risques circonstanciée doit être réalisée par les États, préalablement à l'élaboration de plans globaux de lutte contre la corruption, qui intègre les dimensions préventive et répressive. À ce titre, le rapport de la Commission prend pour exemple le [plan](#) national pluriannuel de lutte contre la corruption présenté en janvier 2020 par le ministère de la justice, le ministère de l'économie et des finances, et l'Agence française anticorruption (AFA). Le [chapitre](#) dédié à la France souligne en outre le rôle croissant joué par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en matière de contrôle de l'intégrité de la vie publique française.

## 11) Financement et coût de la vie politique

- **Assemblée nationale, [question écrite n°22476 de Mme Aude Bono-Vandorme](#), réponse du ministre de l'intérieur du 7 juillet 2020**

En 2018, le coût de la protection des anciens ministres de l'intérieur, assurée par le service de la protection (SDLP) s'élevait à 3 341 996 euros. Ce dispositif de protection est justifié par « [les] responsabilités qu'ils ont assumées et [les] décisions qu'ils ont été amenés à prendre à ce titre et qui pourraient susciter des volontés de vengeance ». Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 12 anciens ministres de l'intérieur en bénéficiaient. La recrudescence de menaces à caractère terroristes a conduit à une augmentation considérable de la charge de travail du SDLP au cours des dernières années.

- **Assemblée nationale, [question écrite n°30623 de Mme Aude Bono-Vandorme](#), réponse du secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique, du 8 septembre 2020**

« Hors frais de représentation stricto sensu », qui ont représenté 49 107 euros, les « frais de mission » du cabinet du secrétaire d'État chargé du numérique se sont élevés à 73 700 euros entre le 31 mars et le 31 décembre de l'année 2019. En d'autres termes, les cabinets ministériels disposent d'une dotation supérieure à ce que laissait penser la réponse du Premier ministre à la question écrite n°16056, laquelle mentionnait une dotation de frais de représentation – sans même mentionner l'existence d'une dotation de frais de mission – plafonnée, pour les secrétaires d'État, à 100 000 euros.

- **Assemblée nationale, [question écrite](#) n°23426 de Mme Aude Bono-Vandorme, réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 15 septembre 2020**

En 2018, les élus municipaux des communes françaises de plus de 100 000 habitants – hors Paris – ont perçu 43 570 768 euros d'indemnités, ont été remboursés de 1 371 654 euros de frais de mission et de déplacement et de 784 379 euros de frais de formation, tandis que 7 788 754 euros ont été crédités aux groupes d'élus pour leur budget de fonctionnement.

## 12) Encadrement des cadeaux et invitations

- **Agence française anticorruption, [Guide pratique 2020](#), « La politique cadeaux et invitations dans les entreprises, les EPIC, les associations et les fondations », 11 septembre 2020**

Si les « cadeaux et invitations participent (...) de la vie normale des affaires », ils peuvent aussi caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence. Il est donc nécessaire d'y pourvoir une politique d'encadrement, connue de toutes et tous au sein de l'entreprise, à même de prémunir les salariés comme les dirigeants contre les risques d'infractions à la probité. Cette politique « cadeaux et invitations », qui doit permettre à chacun de développer de nouveaux réflexes déontologiques, peut être inscrite au sein du code de conduite.

## 13) Ambassadeurs thématiques

- **Sénat, [rapport d'information](#) de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, fait au nom de la commission des finances sur les ambassadeurs thématiques, 30 septembre 2020**

Les ambassadeurs thématiques sont nommés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Leur action se concentre sur un sujet, une zone géographique ou un événement particulier. Le cadre juridique régissant les conditions de nomination, de rémunération et d'exercice de leurs fonctions est insuffisamment précis. La France compte actuellement 20 ambassadeurs thématiques : certains sont rémunérés, d'autres exercent leurs fonctions à titre bénévole (cela concerne, actuellement, quatre ambassadeurs). Pour ceux qui sont rémunérés, leur revenu annuel brut moyen s'élève à 123 000 euros tandis que, pour l'année 2019, le montant global des frais de représentation et frais de mission des vingt ambassadeurs se sont élevés à 406 624 euros. Les rapporteurs proposent, pour plus de transparence, que les lettres de mission de ces ambassadeurs soient systématiquement publiées, et qu'ils soient tenus de rendre compte de leurs activités auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

# Jurisprudence

## 1) Infractions à la probité

- **Cour administrative d'appel de Nantes, 6ème chambre, 29 septembre 2020, arrêt n°19NT00465**  
Constitue un manquement grave au devoir d'intégrité et de probité le fait, pour un fonctionnaire de police municipale, de se rendre durant ses heures de service, en uniforme et avec un véhicule de police, dans la déchetterie de la commune voisine afin d'y récupérer une tour d'ordinateur pour son usage personnel. Dans le cas d'espèce, la cour estime que l'usage des moyens du service à des fins personnelles justifie la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre de l'agent qui consiste en une exclusion temporaire de fonctions d'une durée de deux mois.
- **Tribunal judiciaire de Marseille, 7 septembre 2020, jugement correctionnel n°11202000003**  
Commet le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal le maire d'une commune qui recrute au poste de directeur général des services la femme avec laquelle il entretient, et ce de façon notoire, une relation intime. En l'espèce, cette femme avait d'abord été recrutée en tant que collaboratrice de cabinet, puis chargée d'exercer les prérogatives de directrice générale des services, alors même qu'elle ne remplissait pas les conditions statutaires pour exercer de telles fonctions et qu'elle ne disposait pas des compétences requises. Le maire est, en outre, condamné pour des faits de détournement de fonds publics, favoritisme et recel de favoritisme.
- **Cour de cassation, crim., 9 septembre 2020, n°19-85.374, F-D**  
L'agent public qui intervient dans l'exécution d'un acte violant les règles de la commande publique afin de conférer à autrui un avantage injustifié, sans avoir participé à la décision d'exécution de cet acte, n'est pas réputé avoir commis le délit de favoritisme visé par l'article 432-14 du code pénal. En outre, la Cour de cassation a considéré que la cour d'appel avait commis une erreur en n'ayant pas recherché si le prévenu avait effectivement « eu conscience de procurer un avantage injustifié » à autrui en exécutant l'acte susmentionné.

## 2) Carrières publiques et mobilités public - privé

- **Collège de déontologie de la juridiction administrative, avis n°2020/3 du 9 septembre 2020**  
L'exercice par un magistrat administratif d'une « mission d'écoute, de conseil et d'accompagnement » auprès d'un syndicat mixte de la région parisienne, visant à restaurer une certaine entente entre ledit syndicat et ses adhérents, ne peut représenter une « activité accessoire » au sens du chapitre VII de la charte de déontologie de la juridiction administrative, quand bien même elle s'accorde à l'intérêt général, dans la mesure où, « par sa nature et son objet – qui évoquent l'activité d'un cabinet de conseil », cette activité serait « trop éloignée des fonctions d'un magistrat administratif ».
- **Conseil d'État, 4 novembre 2020, n°440963, A**  
L'avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre du contrôle de la reconversion professionnelle d'un agent prévu par l'article 25 octies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 est une décision pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Dans le cas d'espèce, le Conseil d'État a estimé, au fond, que la Haute Autorité avait

suffisamment motivé son avis d'incompatibilité eu égard aux risques d'ordre déontologique et pénal existants ; et qu'il lui appartient « non pas d'examiner si les éléments constitutifs [des infractions prévues aux articles 432-12 et 432-13 du code pénal] sont effectivement réunis, mais d'apprécier le risque qu'ils puissent l'être », sa mission se bornant à ce qu'il soit « évité à l'intéressé comme à l'administration d'être mis en cause ».

### 3) Lanceurs d'alerte

- **Cour de cassation, soc., 8 juillet 2020, n°18-13.593, M. D. c/Sté Eurofeu services, FS – P + B**

Toute forme de sanction, licenciement ou mesure discriminatoire, par un employeur à l'encontre d'un salarié ayant signalé des faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions est prohibé pour autant que le salarié ait fait preuve de bonne foi dans le signalement desdits faits. Par opposition, la « mauvaise foi » du salarié « ne peut résulter que de la connaissance par le salarié de la fausseté des faits qu'il dénonce et non de la seule circonstance que les faits dénoncés ne sont pas établis ». En l'espèce, la Cour d'appel avait estimé que le salarié qui avait porté plainte à la gendarmerie après que son signalement à sa hiérarchie soit resté lettre morte ne « [pouvait] sérieusement plaider la bonne foi dès lors qu'il ne pouvait ignorer que cette plainte allait nécessairement déstabiliser son agence ». La Cour casse l'arrêt attaqué par le salarié, qui peut donc se revendiquer des garanties accompagnant le statut de lanceur d'alerte.

### 4) Financement de la vie politique

- **Conseil d'État, 19 octobre 2020, n°437711, B**

Le « sénateur et élu expérimenté de la province Nord » de Nouvelle-Calédonie qui « déduit indûment [de ses comptes de campagne] des dépenses engagées en vue de l'élection » afin de ne pas dépasser le plafond des dépenses autorisées commet un « manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales » au sens de l'article L. 118-3 du code électoral et, du fait même de son expérience, « doit être regardé comme ayant méconnu de manière délibérée une règle substantielle du financement des campagnes électorales qu'il ne pouvait ignorer ». Le Conseil d'État affirme ainsi que les « les frais d'impression et d'affranchissement engagés pour informer les électeurs », que ceux-ci soient des militants ou des sympathisants ou non, ont le caractère de dépenses de campagne. Il en va de même des frais de réception engagés à l'occasion d'une réunion publique organisée en vue du scrutin. C'est donc à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a rejeté ces comptes et a refusé au candidat le remboursement forfaitaire de ses frais de campagne.

# Recherche et société civile

## 1) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **CARON Matthieu, « Projet de réforme du CESE : n'oublions pas le volet déontologique », [Observatoire de l'éthique publique](#), 8 septembre 2020**  
La réforme du fonctionnement et du rôle dans la vie publique française du Conseil économique, social et environnemental (CESE) devrait donner à cette institution constitutionnelle créée en 1959 davantage d'importance dans la fabrique de la loi, aux côtés du Parlement. Aucune mesure déontologique n'est cependant prévue pour en encadrer le fonctionnement : la nomination d'un référent déontologue et la rédaction d'une charte de déontologie permettraient d'y remédier. Cette dernière devrait prévoir des recommandations quant à l'activité des quelques 230 conseillers du CESE, lesquels sont pour la plupart des représentants d'intérêts exerçant d'autres activités en sus de leur fonction. Par ailleurs, si le CESE ne bénéficie pas d'un rôle égal à celui des deux chambres parlementaires, il serait légitime de prévoir une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts – sans publication – des membres du CESE et des membres du cabinet de son président.
- **UNTERMAIER-KERLEO Elise, « Guide pratique de la déontologie des élus locaux », [AJCT](#), n°9, 24 septembre 2020, p. 416**  
L'exercice du mandat d'un élu local est encadré par un corpus de droits et obligations de nature déontologique, propre à garantir l'intégrité de l'action publique locale et à préserver les élus contre tout risque pénal. Les élus locaux des plus grandes communes sont notamment soumis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts, dont ils doivent s'acquitter au début et au terme de leur mandat. Le présent guide offre un rappel utile et pratique des dispositifs déontologiques que les collectivités territoriales peuvent adopter. La mise en place d'un référent déontologue des élus et des agents publics et la rédaction d'une charte de déontologie comprenant une politique de prévention des conflits d'intérêts, à l'aide d'un mécanisme de dépôts, sont des mesures de nature à favoriser une gestion publique locale plus éthique.
- **LALUCQ Aurore et autres, « Affaire BlackRock : l'Union européenne doit « se prémunir contre tout risque de conflit d'intérêts » », [Le Monde](#), 25 septembre 2020**  
Au terme d'un appel à projets, la Commission européenne a sélectionné BlackRock, un gestionnaire d'actifs, pour participer à une réflexion sur l'intégration, dans la supervision des banques européennes, de davantage de critères sociaux et environnementaux – ce alors même que l'entreprise BlackRock détient des intérêts divergents de la transition écologique (en l'espèce, des parts importantes au capital d'entreprises du secteur des énergies fossiles). En réponse aux questions de certains parlementaires, la Commission européenne a argué avoir sélectionné BlackRock en raison du caractère compétitif de sa candidature. Les députés européens enjoignent la Commission à ce que l'attribution de ses marchés publics ne soient à l'avenir pas fondés « uniquement sur les critères de prix », et que « des exigences sociales et environnementales » soient également incluses dans le processus. Parmi les critères avancés, les députés européens suggèrent que soient exclus « les acteurs dont les clients poursuivraient des objectifs antagonistes à ceux de la mission confiée. »

- **DEMMKE Christoph et. al., « The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU-Member States », [étude commandée par la commission des affaires juridiques \(JURI\) du Parlement européen, octobre 2020](#)**

La présente étude évalue de façon synthétique l'efficacité des politiques de prévention des conflits d'intérêts mises en œuvre par les États à l'égard des fonctions exécutives les plus élevées – présidentielle et gouvernementales – et, à l'échelle européenne, à l'égard des commissaires européens. S'il est peu probable que les dirigeants démontrent des comportements moins « éthiques » qu'ils ne faisaient auparavant – bien que certains persistent à ne pas se considérer concernés par les conflits d'intérêts – la médiatisation et l'intolérance croissante des citoyens aux « scandales » créent une atmosphère de défiance accrue et rendent nettement plus visibles les conflits d'intérêts. Les États y ont répondu en adoptant davantage de règles et de codes de conduite. Pourtant, certains des pays qui ont le moins de réglementation en la matière (i.e. les pays scandinaves) sont également ceux dans lesquels la corruption est la moins élevée, et vice-versa. Les auteurs de l'étude soulignent que, pour être effective, la prévention des conflits d'intérêts devrait être « apprise par chacun comme étant une valeur intrinsèque », tout en dépassant l'approche purement individuelle, pour appréhender les déterminants institutionnels et organisationnels des conflits d'intérêts.
- **DYENS Samuel, « Prévenir de manière concrète les conflits d'intérêts des élus locaux », [La Gazette des communes, 30 septembre 2020](#)**

L'exigence déontologique est parfois méconnue des élus locaux. Ceux-ci sont pourtant tenus, par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 octobre 2013, de veiller « à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». L'acquisition d'un réflexe déontologique commence par une remise en question de son propre jugement, pour le mesurer à ce qui peut paraître aux yeux des citoyens : le conflit d'intérêts est en effet défini comme étant de nature à « influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Cette posture est un fondement qui ouvre au recours à de multiples dispositifs de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. L'organisation de dépôts – prévus pour différentes catégories d'acteurs par le décret du 31 janvier 2014 – et leur consignation dans un registre accessible aux élus comme aux citoyens facilite le traitement des conflits d'intérêts en toute transparence. De même, la mise en place d'une déclaration d'intérêts, sur un mode volontariste, peut être l'occasion d'instaurer pour tous les élus un temps de réflexion sur leurs propres intérêts et leurs possibles interférences avec leur mandat.
- **DE MOUSSAC Anne, LITOU Marie-Charlotte, « Le rôle de la HATVP », in ZARCA Alexis (dir.), [Les outils au service de la déontologie. Regards croisés dans la fonction publique et dans l'entreprise, Éditions Dalloz, 2020](#)**

La déontologie, « science des droits et obligations », s'impose depuis les lois de 2013 relatives à la transparence de la vie publique comme une garante de l'intégrité de la vie publique. En pratique, cette exigence se déploie, dans une logique préventive, à travers divers outils – cartographie des risques, charte de déontologie... – et une fonction centrale, celle de référent déontologue, créée par la loi du 20 avril 2016. Ces outils peuvent s'accompagner de dispositifs spécifiquement dédiés à la prévention des conflits d'intérêts. Consciente de l'effort d'acculturation que nécessite parfois la mise en œuvre de ces dispositifs, la Haute Autorité s'attache à maintenir un dialogue pérenne avec les acteurs de l'intégrité, et notamment les référents déontologues, et à leur fournir conseil et expertise. Plus largement, la diffusion d'une véritable culture déontologique passe également par un effort de pédagogie et de formation des agents et responsables publics.

## 2) Représentation d'intérêts

- **Corporate Europe Observatory & Lobbycontrol, « Big Tech Lobbying. Google, Amazon & friends and their hidden influence », [Corporate Europe Observatory](#), 23 septembre 2020**

Les grandes entreprises américaines du numérique, dites « GAFAM », sont les acteurs qui déclarent le plus de dépenses de lobbying au Registre de transparence partagé par le Parlement européen et la Commission européenne. En 2019, Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft ont dépensé 21 millions d'euros auprès des deux institutions européennes, soit presque le triple des dépenses engagées en matière de lobbying, dans le même temps, par les plus gros acteurs du secteur automobile. Ces chiffres témoignent de l'activité normative particulièrement intense qui a eu cours à l'échelle européenne dans le domaine du numérique : élaboration d'une nouvelle norme « ePrivacy », adoption du *Digital Services Act*, taxation des entreprises du numérique, etc. Outre cette influence directe, la présente étude des données du Registre témoigne d'une relative opacité des liens entretenus par ces sociétés avec les principaux think-tanks européens. Or, ces derniers peuvent officier comme des vecteurs de la représentation des intérêts de leurs membres, à raison de leur capacité d'influence sur la fabrique normative.

- **DE FORTANIER Diane, « Effet de mode ou vrai marché ? Les balbutiements du lobbying local », [Contexte](#), 10 septembre 2020**

Les récentes réformes territoriales (loi MAPTAM de 2014 ; loi NOTRe de 2015) ont entraîné un transfert de compétences et un déplacement des centres de décisions, conduisant à l'émergence de stratégies locales autonomes. Par ailleurs, une tendance globale à la relocalisation, induite aussi bien par l'ancrage des idées écologistes que par le contexte actuel de crise sanitaire, favorise cette dynamique. Tous ces éléments ont préparé le terrain pour une activité de lobbying territorialisée, décentrée vis-à-vis de Paris. Dans le même temps, l'augmentation des fonds propres des collectivités a également facilité le recours à ces prestations. Néanmoins, le lobbying peine à se faire une place au niveau local, et les lobbyistes qui se sont lancés à cette échelle déplorent un manque « d'acculturation du tissu économique local » et un marché encore difficile, embryonnaire. En conséquence, très peu de cabinets s'implantent pour le moment hors de Paris et se suffisent de leur marché local.

- **Athenora Consulting, [étude](#), « Crise du lobbying : quels impacts sur le lobbying européen ? Regards croisés des directeur des affaires publiques français », 29 septembre 2020**

De l'avis d'une trentaine de directeurs des affaires publiques, le lobbying mené par les entreprises françaises a été particulièrement intense durant la période de confinement qui a eu lieu au printemps 2020. S'il a été important à l'échelle nationale, il a également été très concentré sur l'échelon européen, et plus particulièrement auprès de la Commission européenne, saluée pour son écoute des besoins des entreprises dans cette période. À ce niveau, les fédérations européennes d'entreprises ont joué un rôle prépondérant « de coordination et de représentation d'un secteur » dans le portage des positions de leurs membres. La plupart des acteurs interrogés estiment avoir traversé cette période avec réussite, grâce à une forte mobilisation, mais ils soulignent également les limites du lobbying à distance. Si les outils numériques ont permis d'accélérer les rencontres, ils ont aussi induit une pratique du lobbying cantonnée aux réseaux existants des entreprises, avec des possibilités restreintes de nouveaux contacts. Le Parlement européen, qui avait récemment été profondément renouvelé, a incarné cette difficulté, ceci étant renforcé par le fait que le lobbying y est « davantage une relation intuitu personae avec quelques députés connus ».



- **GUILLO Fred, [étude](#), *Les représentants d'intérêts en cabinet de conseil en France*, 24 septembre 2020**

L'étude réalisée sur les données ouvertes du répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité permet de tirer divers enseignements quant à l'activité des représentants d'intérêts exerçant au sein des 133 cabinets de conseil identifiés. La grande majorité de ces cabinets sont basés à Paris, ou en région parisienne, et sont de taille modeste : au total, 90% d'entre eux emploient moins de 10 représentants d'intérêts, et 43% sont « mono-représentants d'intérêts ». Les cabinets parisiens emploient d'ailleurs davantage de représentants d'intérêts que les cabinets basés hors de Paris, qui sont, pour les deux tiers, « mono-représentants d'intérêts ». En dépit de ces clivages, l'activité des cabinets est, dans l'ensemble, plurielle : elle se déploie aussi bien à l'échelle nationale (pour plus de 95% d'entre eux) qu'à l'échelle locale (pour 75% d'entre eux). On note d'ailleurs que les cabinets implantés à Paris déclarent davantage d'actions au niveau local que les cabinets qui y sont basés. Thématiquement, l'action de représentation d'intérêts des cabinets de conseil s'oriente « moins dans le domaine du régalien (...) que dans les domaines liés au développement durable (...), à la santé, aux nouvelles technologies ». Enfin, le secteur emploie davantage d'hommes que de femmes, et les cabinets, sont très majoritairement (80%) dirigés par des hommes.

### 3) **Transparence**

- **MARZOLF Emile, « Emmanuel Macron veut relancer les engagements de la France en matière de transparence de l'action publique », [Acteurs publics](#), 24 septembre 2020**

Dans un discours aux chefs des États membres du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) dont la France est membre depuis 2014, le Président de la République s'est prononcé en faveur d'une ambition renouvelée et plus inclusive à l'égard des acteurs de la société civile en matière de transparence de l'action publique. L'action française en faveur de l'ouverture des données publiques a été notable, avant de connaître un ralentissement en 2018. Les annonces du Président devraient se traduire par des aménagements institutionnels, actant de la transition de cette thématique depuis la direction du numérique (Dinum) vers la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

- **COMTE Jean, « Bras de fer entre députés et Etats sur les pouvoirs de la médiatrice européenne », [Contexte](#), 12 octobre 2020**

La réforme du statut de la médiatrice européenne, engagée par le Parlement européen en 2019 à raison de son droit d'initiative sur ce sujet, est freinée par les États. Ces derniers reprochent à la médiatrice une interprétation trop extensive de son pouvoir d'enquête à l'égard des faits de « maladministration », dont ils entendent restreindre la portée. A leur sens, les pratiques de sponsoring de la présidence du Conseil, ou encore les documents de négociation du Conseil, deux sujets dont elle s'est saisie en 2019, ne relèvent pas de ses compétences. Les parlementaires souhaiteraient au contraire affermir le statut actuel de la médiatrice et lui confier des pouvoirs d'enquête plus étendus. Le texte comprend en outre des « clauses relatives aux lanceurs d'alerte, à l'accès aux documents et au harcèlement sexuel » qui étendraient ses missions.

- **EMMEL Coline, LECHENET Alexandre, MOTET Laura, JANUEL Pierre, « Transparence : l'administration hors la loi », [Dalloz](#), 8 octobre 2020**

Les principes constitutionnels de transparence qui découlent des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen souffrent d'une insuffisante application et de la réticence des administrations à s'y conformer. Cette réticence est inégale : les administrations locales sont plus enclines que celles de l'État à se plier aux impératifs de communication des documents

administratifs, par exemple ; mais, de façon générale, de nombreux obstacles juridiques et techniques sont opposés aux citoyens ou journalistes qui souhaitent obtenir davantage d'informations – secret (des affaires ; de défense), données de mauvaise qualité, délais considérables... En pratique, « la non-communication semble être l'état de base ». Une réforme de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le dépassement du droit à la communication des seuls documents existants, et l'instauration d'un principe de mise en balance des intérêts en présence, sont des pistes d'évolution qui permettraient de traduire la transparence administrative en actes.

- **OpenData France, [étude](#), *Observatoire opendata des territoires*, octobre 2020**

Seules 10,93% des collectivités concernées par l'application de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique – c'est-à-dire, toute collectivité d'une taille supérieure à 3 500 habitants ou employant plus de 50 agents publics – ont rempli leur obligation de publication, en données ouvertes, de leurs jeux de données. L'ouverture des données est très fortement corrélée à la taille de la collectivité : les régions remplissent toutes leur obligation, bien que de façon variable (du point de la vue de la quantité et de la qualité de données mises à disposition), et le taux d'ouverture des données décroît ensuite, selon la taille de la collectivité, des départements (60%) aux communes de grande taille (50% pour les communes de plus de 100 000 habitants) et moyenne taille (22% des 410 communes ayant entre 20 000 et 100 80 000 habitants). Dans l'ensemble, la qualité des données est peu satisfaisante ; « [à] titre d'exemple, la fraîcheur des données n'est pas respectée dans près de 92% des cas. »

#### 4) Mobilités public – privé

- **Corporate Europe Observatory, « From Facebook friends to lobby consultants. EU revolving door rules not fit for purpose », [CEO](#), 22 octobre 2020**

En 2019, les services de la Commission européenne ont traité 366 demandes de reconversion vers une activité privée, de la part de leurs membres : ils en ont approuvé 363 et en ont rejeté 3 ; tandis que, s'agissant des demandes d'exercice d'une activité privée pendant une mise en disponibilité pour convenance personnelle, les services ont approuvé 594 demandes et en ont rejeté 3. Soit, au total, un taux de rejet de 0,62% des demandes. Plusieurs dossiers ont récemment incarné les nombreuses problématiques soulevées par cette pratique des « revolving doors » (autrement dit, du « pantouflage ») : conflits d'intérêts, mise en cause de l'intégrité des décideurs publics, etc. Corporate Europe Observatory pointe une application très limitée des dispositions des articles 16 et 40 du [statut](#) des fonctionnaires européens. Celles-ci permettent pourtant aux institutions d'opposer un avis négatif aux projets d'exercice d'une activité privée – lors d'une mise en disponibilité ou au terme de leurs fonctions – que leur présentent leurs membres lorsque ces projets sont liés aux missions qu'ils ont exercé au cours de leurs trois précédentes années dans l'institution et qu'ils sont de nature à « créer un conflit avec les intérêts légitimes des institutions ».

#### 5) Déontologie des avocats

- **MORET-BAILLY Joël, NOTO-JAFFREUX Nelly, « La spécificité de la déontologie de la profession d'avocat au regard de celles des autres professions du droit », [Les cahiers de la justice](#), 2020, n°3, p. 469**

La déontologie des avocats s'est consolidée à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle comme un corpus « d'usages » réglementaires, dédiés aux relations avec les clients et entre avocats, jusqu'à la loi fondamentale du 31 décembre 1971 et, plus tardivement,

jusqu'au décret du 12 juillet 2005 – décret qui en fait la seule profession régie par un décret pris en Conseil d'Etat. Déontologie « première », elle a inspiré les autres professions de justice, qui, à partir de la fin du XXème, se sont dotées de textes (codes, chartes, recueils) de déontologie. À cette approche matricielle, qui a vu chaque profession développer ses propres impératifs déontologiques, pourrait se substituer une approche fonctionnelle, plus transversale : autrement dit, il n'y aurait plus de déontologie du magistrat, mais une déontologie de la fonction de juger – applicable aussi, donc, à des avocats ou à des fonctionnaires en formation disciplinaire. C'est à de tels principes déontologiques fonctionnels et transversaux que semble se référer la loi du 6 août 2015, dite « loi Macron ». Néanmoins, « les règles déontologiques de détails » qui découlent des spécificités de chaque profession s'opposeraient parfois à une application harmonieuse de principes fonctionnels généraux.

## 6) Corruption

- **Transparency International, [rapport](#), *Exporting Corruption. Progress report 2020: Assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, octobre 2020**  
La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a été adoptée en 1997. Les États qui en sont signataires s'engagent à poursuivre pénalement les pratiques de corruption des agents publics étrangers dans la conduite du commerce international. L'évaluation indépendante du respect des engagements de la France – parmi d'autres pays –, menée par Transparency International, indique un progrès sur la période 2016 – 2019. Ces progrès valent à la France de passer de la catégorie « Mise en œuvre limitée » à la catégorie « Mise en œuvre modérée ». L'adoption de la loi Sapin II, qui a porté création de l'Agence française anticorruption et qui a mis en place, pour la première fois, une modalité de justice transactionnelle (via la Convention judiciaire d'intérêt public, dite CJIP), est mise en évidence, tout comme la structuration d'une véritable justice financière spécialisée, autour du Parquet national financier. Des efforts restent à faire en matière de publicité et d'accessibilité des données publiques – décisions de justice ; registre des bénéficiaires effectifs des sociétés... – ou en matière de protection des lanceurs d'alerte.
- **BONUCCI Nicola, « Chronique d'une autre pandémie : la corruption internationale », podcasts, [Amicus Radio](#), septembre-octobre 2020**  
La lutte contre la corruption s'est sensiblement renforcée depuis l'adoption, en 1997, de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, et le cadre juridique développé par de nombreux Etats s'est étoffé. Mais les différences culturelles entre pays et certains mythes persistants continuent d'alimenter les pratiques de corruption et d'en freiner la répression. Le fait que la France, par le biais du Parquet national financier, poursuive des entreprises françaises pour corruption d'agents public étrangers, continue d'être parfois perçu comme dommageable, parce que constituant un frein à leur essor, pénalisant pour leur compétitivité.
- **LIEVAUX Chloé, « Lutte contre la corruption et application internationale de ne bis in idem », [Revue de science criminelle et de droit pénal comparé](#), 2020/1, n°1, pp. 43-58**  
La corruption suscite « l'unanimité de sa réprobation » mais aussi l'« absence d'harmonie de sa répression » : le principe de ne bis in idem, qui prévoit l'impossibilité d'être condamné plusieurs fois pour les mêmes faits, n'est traditionnellement pas reconnu comme un principe contraignant à l'échelle internationale. L'application extraterritoriale de leur droit par certains États, comme le font par exemple les États-Unis, complexifie d'autant plus l'application de ce principe fondamental pour la sécurité juridique des entités poursuivies. À

première vue, la difficulté est renforcée par le fait que la qualification pénale des faits de corruption dans différents États ne recouvre pas toujours la protection des mêmes intérêts – intégrité des acteurs économiques, intérêt moral ou purement matériel et financier, etc. Un État peut s'estimer légitime à poursuivre une entité déjà condamnée par un autre État pour des faits identiques, afin de protéger des « valeurs sociales » distinctes. Mais cet obstacle peut être envisagé comme un vecteur d'harmonisation si l'on considère le « dialogue des juges » que signalent certaines décisions de justice (i.e les positions de la cour d'appel de Paris dans l'affaire « Pétrole contre nourriture »). Au-delà de la seule matérialité des faits, le *ne bis in idem* ne s'appliquerait pas de façon systématique, mais uniquement dans le cas d'une concordance des valeurs protégées par les incriminations concurrentes.

## 7) Financement de la vie politique

- **GUÉGUEN Elodie, TRONCHET Sylvain, « Présidentielle 1995 : comment le Conseil constitutionnel a validé les comptes de campagne irréguliers de Chirac et Balladur », *Franceinfo*, 20 octobre 2020**

L'ouverture des archives du Conseil constitutionnel a permis la consultation des comptes-rendus des débats entre ses membres lors de l'examen, après l'élection présidentielle de 1995, des comptes de campagne de MM. Jacques Chirac, élu Président de la République, et Edouard Balladur, candidat à cette élection. Les membres du Conseil constitutionnel ont alors, contre l'avis des rapporteurs chargés de l'instruction des dossiers de ces candidats, retranché de nombreuses dépenses, permettant aux comptes de campagne des deux candidats susmentionnés de se maintenir sous le plafond des dépenses de campagne autorisés. Les candidats eux-mêmes avaient présenté des comptes incomplets afin de ne pas faire apparaître un tel dépassement, que le travail des rapporteurs a ensuite permis d'attester. Le rejet des comptes de campagne du Président élu auraient conduit au non-remboursement de ses frais de campagne. Toutefois, « contrairement à toutes les autres élections », elle n'aurait pas entraîné l'invalidité de son élection – une exception qui subsiste toujours.

## 8) Confiance

- **FREGA Roberto, « Les dimensions de la confiance », *Esprit*, 2020/10, pp. 47-55**

La confiance des citoyens envers leurs gouvernants est souvent invoquée comme un déterminant essentiel du bon fonctionnement d'un régime démocratique – entendu, de façon générale, comme un « régime d'auto-gouvernement collectif » (médié, le cas échéant, par des instances représentatives). On évoque peu la réciproque, c'est-à-dire la confiance des élites envers les citoyens, alors même que ces deux types de confiance s'alimentent ou se dégradent mutuellement. Ces deux formes de confiance sont pourtant nécessaires pour développer, en temps de crise notamment, « des formes spontanées et diffuses de coopération sociale, fondées sur la confiance plutôt que sur la coercition ». Or, les taux de confiance déclarés sont notablement moins élevés dans les pays du sud de l'Europe, y compris en France, que chez leurs voisins du Nord, et la récente crise épidémique due au covid-19 a montré que la confiance des élites dans leurs citoyens avait dicté des politiques publiques plus ou moins restrictives et privatives, suivant la dichotomie entre pays du sud et pays du Nord de l'Europe. En France, en Italie ou en Espagne, les mesures de confinement généralisé peuvent ainsi s'interpréter comme un déficit démocratique et un manque de confiance des élites dans la fiabilité des citoyens à se comporter de façon autonome et responsable.



Pour recevoir la veille juridique,  
inscrivez-vous par email en écrivant à l'adresse  
[veillejuridique@hatvp.fr](mailto:veillejuridique@hatvp.fr)

---

**Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique**

---

Suivez-nous  
sur twitter  
[@HATVP](#)

[veillejuridique@hatvp.fr](mailto:veillejuridique@hatvp.fr)

**[hatvp.fr](http://hatvp.fr)**