



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

Veille juridique

Janvier – février 2021

Table des matières

I. Institutions

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 4
2)	Référénts déontologues et commission de déontologie	p. 4
3)	Probité	p. 5
4)	Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	p. 5
5)	Carrières publiques et mobilités public – privé	p. 7
6)	Régimes indemnitaires	p. 7
7)	Transparence	p. 8
8)	Représentants d'intérêts	p. 8
9)	Lanceurs d'alerte	p. 8
10)	Corruption	p. 8
11)	Financement de la vie politique	p. 9

II. Jurisprudence

1)	Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	p. 10
2)	Représentation d'intérêts	p. 10
3)	Infractions à la probité	p. 10
4)	Transparence de la justice	p. 11
5)	Conseil économique, social et environnemental	p. 11
6)	Discrétion, secret professionnel et devoir de réserve	p. 12
7)	Cumul d'activités	p. 13

III. Recherche et société civile

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 14
2)	Déontologie et intégrité de la vie publique	p. 14
3)	Représentation d'intérêts	p. 16
4)	Lanceurs d'alerte	p. 17
5)	Confiance	p. 17
6)	Financement de la vie politique et responsabilité financière	p. 18
7)	Transparence au sein des institutions de l'Union européenne	p. 18

Edito



En ce début d'année, la Haute Autorité a publié le second volet de son Guide déontologique, consacré à la détection, à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts. Destiné aux différents acteurs de la vie publique, le guide présente la doctrine de la Haute Autorité en matière de conflits d'intérêts.

Événement notable en matière de déontologie des institutions, le 14 janvier le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution, avec quelques réserves d'interprétation, la loi organique du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE). La réforme soumet notamment les membres du CESE à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité.

S'agissant de la représentation d'intérêts, le contexte de la crise sanitaire a renforcé les nouvelles formes du lobbying scientifique, davantage tourné vers l'opinion publique. Plus largement, on assiste à des mutations des formes du lobbying, en particulier via le rôle de plus en plus prégnant des think-tanks, aussi bien à l'échelle nationale que communautaire. La prise en compte des enjeux relatifs à la représentation d'intérêts continue d'ailleurs de progresser, ainsi qu'il ressort de l'avis rendu par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel le 9 février 2021, dans lequel est préconisée une modification de la charte de déontologie de la juridiction administrative en ce sens.

Enfin, plusieurs études et rapports font état des problématiques inhérentes à la transparence au sein des institutions de l'Union européenne, tenant notamment au fonctionnement souvent opaque de ces institutions et à l'inefficacité des mécanismes censés en garantir la transparence.

Institution

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Loi organique n° [2021-27](#) du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental**
Au titre de l'article 13 de la loi organique, dans les deux mois suivant leur désignation, les membres du CESE doivent adresser une déclaration d'intérêts à l'organe chargé de la déontologie au sein du Conseil et à la Haute Autorité. Le même organe, nouvellement créé, aura la charge de faire respecter les dispositions d'un code de déontologie que le CESE devra adopter.

2) Référents déontologiques et commission de déontologie

- **Ministre de la justice, [arrêté](#) du 8 janvier 2021 portant modification de l'arrêté du 29 octobre 2019 relatif à la création d'un référent déontologue à l'inspection générale de la justice**
- **Ministre des solidarités et de la santé, [arrêté](#) du 20 janvier 2021 fixant le montant des indemnités allouées aux membres du collège de déontologie de l'inspection générale des affaires sociales (inspection générale des affaires sociales)**
Le montant des indemnités dû pour chaque participation à une réunion du collège est fixé à 800 € pour le président, 600 € pour le vice-président et 400 € pour les membres du collège.
- **Commission de déontologie de la fonction publique, [Rapport d'activité 2019 : accès des agents publics au secteur privé, 26 janvier 2021](#)**
La commission de déontologie, dont les missions ont été transférées, au 1^{er} février 2020, aux administrations elles-mêmes et à la Haute Autorité, a connu en 2019 une forte augmentation du nombre de saisines (une augmentation de 18 points de pourcentages par rapport à 2018, avec 9 080 saisines). 4 840 avis exprès ont été délivrés, parmi lesquels 88 % ont donné lieu à un avis en forme simplifiée sans examen par le collège. La commission note cependant que le nombre de demandes de recommandation s'agissant de « la prévention des conflits d'intérêts et [du] respect de la déontologie dans la fonction publique » reste faible.
- **Ministre des armées, [décret](#) du 27 janvier 2021 portant nomination de membres de la commission de déontologie des militaires**
- **Ministre des armées, [arrêté](#) du 1^{er} février 2021 portant cessation de fonctions et nomination du rapporteur général auprès de la commission de déontologie des militaires**
- **Référent déontologue du ministère de l'intérieur, [Rapport annuel 2019, 4 février 2021](#)**
En 2019, le référent déontologue ministériel a été saisi de 4 demandes d'avis. Les référents déontologiques sectoriels, quant à eux, ont été saisis 107 fois en tout – par exemple, 16 avis ont été rendus par le référent déontologue de la police nationale. Sur l'ensemble de ces saisines, plus de la moitié portent sur des questions de conflits d'intérêts ; puis viennent les questions relatives à l'obligation d'impartialité et de probité, à l'obligation de secret et de discrétion professionnelle, au devoir de réserve, à la dignité et à l'apparence physique. Enfin, le rapport indique plusieurs pistes d'amélioration, comme la lutte renforcée contre les atteintes à la probité, notamment via une cartographie des risques.

- **Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales, [Charte de déontologie et éthique](#), 24 février 2020**

3) Probité

- **Ministère des armées, [Code de prévention des atteintes à la probité](#), décembre 2020**
Le présent code s'inscrit dans un double objectif de prévention et de détection des faits de corruption et des conflits d'intérêts. Il s'appuie notamment sur une cartographie des risques d'atteinte à la probité. Destiné à tous les agents du ministère et des établissements publics dont il a la tutelle, ce code constitue un guide pratique et complet. Il rappelle notamment les définitions légales des différents délits constituant des atteintes à la probité, comme la corruption, la prise illégale d'intérêts ou le détournement de fonds publics, ainsi que la définition du conflit d'intérêts. Le code explique comment adopter une conduite déontologique, par exemple en détaillant les règles de déport en cas de conflit d'intérêts ou en décrivant le comportement à adopter en cas de cadeau ou d'invitation.
- **Parquet national financier, [Synthèse 2020](#), janvier 2021**
En 2020, une convention judiciaire d'intérêt public a été signée avec la société Airbus et validée par le tribunal judiciaire. Cette convention contient notamment une amende de plus de 2 milliards d'euros. La mission de coordination assurée par le PNF a contribué à faire de la justice française une autorité judiciaire de premier plan sur la scène internationale. De plus, par une circulaire du ministre de la justice du 2 juin 2020, le PNF a été désigné chef de file national dans la poursuite des faits de corruption d'agents publics étrangers. Plus généralement, au 1^{er} décembre 2020, on note par exemple 601 procédures en cours, dont plus de la moitié concernent des atteintes à la probité ; à l'échelle internationale, 140 demandes d'entraide pénale internationale émises par le PNF sont actuellement en cours, dont 27 ont été émises en 2020, le PNF étant lui-même récipiendaire de nombreuses demandes similaires émanant d'autorités judiciaires étrangères. Enfin, le total des amendes pénales prononcées par le PNF en 2020 est de 2,1 milliards d'euros.

4) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **Commission européenne, [question avec demande de réponse écrite n° E-005067/2020](#) de M. Gerolf Annemans, [réponse](#) de M^{me} Stélla Kyriakides du 8 janvier 2021**
Pour assurer la transparence des négociations sur l'achat du vaccin contre la COVID-19, certaines mesures sont prises par la Commission, comme l'organisation d'événements publics sur la plateforme en ligne « EU Health Policy ». La négociation est assurée par une équipe d'experts nommés par les États membres et par la Directrice générale de la santé et sécurité alimentaire. L'identité des membres de l'équipe est tenue secrète, pour prévenir les pressions externes pouvant influencer le processus. Enfin, chaque membre de l'équipe de négociation a signé une déclaration d'absence de conflit d'intérêts.
- **HATVP, [MOOC « Les procédures déontologiques dans la fonction publique »](#), FunMOOC, 27 janvier 2021**
La Haute Autorité a lancé, avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) un MOOC destiné, d'une part, à faciliter l'appréhension, dans le cadre des nouvelles missions de la Haute Autorité, des procédures applicables, des critères d'analyse de la compatibilité déontologique et de

la situation des agents exposés aux risques juridiques. D'autre part, il s'agit d'étudier l'analyse des risques déontologiques et les outils de prévention qui peuvent être mis en place au sein des structures publiques. Le cours, organisé en deux séances, accessible à tous et donnant lieu à une attestation de suivi avec succès, a débuté le 8 février et [les inscriptions](#) sont ouvertes jusqu'au 28 mars 2021.

- **HATVP, [Guide déontologique II – Contrôle et prévention des conflits d'intérêts](#), 1er février 2021**

Ce second volet du guide déontologique expose de façon pédagogique l'expertise et la doctrine de la Haute Autorité, qu'elle a précisée et développée au cours des derniers mois. Ce guide s'adresse directement aux administrations, aux référents déontologiques ainsi qu'aux agents et responsables publics ; il présente la doctrine de la Haute Autorité relative aux risques de conflit d'intérêts, notamment entre intérêts publics, et propose une présentation synthétique des procédures déontologiques qui jalonnent la carrière d'un agent ou d'un responsable public.

- **Sénat, question écrite n° 1947 de M. Hervé Maurey, [réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales](#) du 4 février 2021**

Le Gouvernement ne souhaite pas modifier le cadre légal relatif à l'absentéisme des élus locaux, dont la sanction ne s'applique, en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'État, qu'en cas d'absences sans excuse valable « répétées ». En effet, une absence, même durable, n'est pas un obstacle au bon fonctionnement du conseil municipal et ne remet pas en cause le mandat électif concerné, notamment grâce à la faculté pour un élu de donner procuration de vote en son nom à l'un de ses pairs. De plus, le versement des indemnités de fonction est suspendu en cas de manquement à l'obligation d'exercice légal des fonctions, manquement qui ne peut être caractérisé par la seule absence aux réunions de l'assemblée délibérante.

- **Ministre de la transition écologique, [arrêté](#) du 5 février 2021 fixant les règles de déontologie auxquelles sont soumis les membres des conseils d'administration des agences de l'eau.**

Les membres des conseils d'administration des agences de l'eau sont soumis au respect de la [charte](#) nouvellement instituée. Celle-ci prévoit notamment un mécanisme de prévention des conflits d'intérêts qui repose, entre autres, sur le dépôt d'une déclaration publique d'intérêts.

- **Médiatrice européenne, « The European Commission and the transparency of interactions with interest representatives from the tobacco industry », [affaire S1/1/2021/KR](#), ouverte le 11 février 2021**

Par une [lettre](#) du 11 février 2021 adressée à la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, la médiatrice a demandé que la Commission prenne toutes les mesures nécessaires permettant d'assurer qu'un ancien commissaire européen respecte ses obligations déontologiques. En effet, la Commission a récemment autorisé un ancien commissaire à rejoindre une société de conseil dont le client le plus important est le fabricant de cigarettes Philip Morris International. En l'occurrence, une des conditions posées par la Commission était que l'ancien commissaire n'aide pas son nouvel employeur ou ses clients à faire pression, directement ou indirectement, sur la Commission. Par ailleurs, au sein de la même lettre, la médiatrice notait que la Commission ne publiait toujours pas toutes les informations relatives à ses interactions avec l'industrie du tabac, contrairement à ce qu'elle demande depuis 2016.

5) Carrières publiques et mobilités public – privé

- **Ministre de la transformation et de la fonction publique, « [Stats rapides : Les agents de la fonction publique de l'État en position de mobilité](#) », janvier 2021**
Au 31 décembre 2019, on note une progression de la mobilité des fonctionnaires civils, grâce à une augmentation des détachements et des disponibilités. Ainsi, à titre d'exemple, 33,6 % des fonctionnaires civils gérés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation sont en mobilité, contre 28,8 % pour le ministère de la transition écologique et solidaire et 13,8 % pour les services du Premier ministre. Les ministères dont les fonctionnaires sont proportionnellement les moins mobiles sont ceux de l'intérieur, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de l'Outre-mer (3,3 %). Les détachements se font en majorité dans un corps de l'administration (44 %, contre 3 % dans le secteur privé). Enfin, la quantité et les caractéristiques des mobilités varient en fonction des catégories de fonctionnaires, les deux catégories les plus mobiles étant les catégories A+ (55 % des fonctionnaires de cette catégorie sont en détachement) et C.
- **Commission des Lois de l'Assemblée nationale, [audition](#) de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sur le contrôle de la mobilité public-privé de la haute fonction publique, 3 février 2021**
Outre le bilan de la première année d'exercice des nouvelles missions de contrôle des mobilités des agents publics, exercées depuis le 1er février 2020, le Président de la Haute Autorité a notamment évoqué l'extension prochaine du répertoire des représentants d'intérêts aux collectivités territoriales, en précisant que les modalités de cette extension devraient faire l'objet d'une réflexion, en particulier sur les champs couverts par le registre.

6) Régimes indemnitaires

- **Sénat, [proposition de loi](#) n° 191 tendant à neutraliser les effets de seuil des indemnités des élus, 7 décembre 2020**
En cas de dépassement du plafond des indemnités fixé par l'article L. 382-31 du code de sécurité sociale, il est proposé que si ce dépassement est né d'un cumul, l'indemnité du montant le plus faible ne soit pas prise en compte dans le calcul du montant total si l'indemnité principale est inférieure au seuil légal.
- **Assemblée nationale, [proposition de loi organique](#) n° 3720 visant à modifier le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel, 5 janvier 2021**
La présente proposition de loi organique a pour objectif de mettre fin à l'indemnité complémentaire illégale perçue par les membres du Conseil constitutionnel depuis le 16 mars 2001 et qui correspond actuellement à plus de la moitié de leur rémunération. Ainsi, il est proposé de compléter l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qui fixe l'indemnité versée à ses membres, afin que le texte prévoit que ces derniers « *perçoivent une rémunération égale au traitement brut mensuel des ministres, complétée, le cas échéant par une indemnité de résidence.* », et que l'indemnité de fonction soit réduite chaque année « *à due concurrence du montant des pensions perçues* » par les Sages. [Bien qu'adoptée en commission des lois, la proposition de loi a été retirée de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale par le groupe qui la portait.]

7) Transparence

- **Direction interministérielle de la transformation publique, [rapport](#) d'auto-évaluation du plan d'action 2018-2020, *Pour une action publique transparente et collaborative*, décembre 2020**

Depuis l'adhésion de la France au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), la majorité des engagements pris ont fait l'objet d'une réalisation substantielle (76 %) et sont conformes aux normes de participation au PGO. En octobre 2020, sur 21 engagements, 4 étaient « *achevés* », les autres étant à un niveau de réalisation « *substantiel* ». Par exemple, la Haute Autorité était porteuse de l'engagement n° 20 « *Assurer une plus grande transparence des activités des représentants d'intérêts* », considéré « *achevé* », qui s'est notamment concrétisé par l'ouverture des données et du code source du répertoire entre 2018 et juin 2020. Le Mécanisme d'évaluation indépendant recommande par exemple que cet engagement soit prioritaire au sein du prochain plan d'action et qu'il porte « *sur tous les groupes qui cherchent à influencer le législateur, associations religieuses et associations d'élus comprises* ».

8) Représentants d'intérêts

- **Assemblée nationale, amendement n° [3649](#) (rejeté), au projet de loi n° 3649 confortant le respect des principes de la République, 14 janvier 2021**

Il était proposé de compléter l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, afin que les associations à objet culturel soient considérées comme des représentants d'intérêts, dans un double objectif d'égalité de traitement et de transparence. Une telle modification aurait notamment conduit à l'inscription des organisations concernées au registre des représentants d'intérêts, assurant l'information du citoyen sur leurs relations aux pouvoirs publics.

9) Lanceurs d'alerte

- **Ministre de la justice, [consultation](#) publique « Protection des lanceurs d'alerte », 19 janvier 2021**

La Chancellerie a lancé une consultation publique afin de permettre aux membres de la société civile de proposer des évolutions du régime juridique encadrant « le signalement et [la] protection des lanceurs d'alerte », dans le cadre de la transposition à venir de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Particulièrement destinée aux membres ou représentants des associations, organisations non gouvernementales, syndicats de salariés ou d'entreprises et ordres professionnels, le formulaire de la consultation est accessible [en ligne](#) jusqu'au 21 mars 2021. Les contributions, analysées par le garde des Sceaux, feront l'objet d'une synthèse rendue publique ultérieurement.

10) Corruption

- **Premier ministre, [arrêté](#) du 13 février 2021 portant prorogation jusqu'au 2 avril 2021 de l'agrément de l'association ANTICOR en vue de l'exercice des droits de la partie civile**

11) Financement de la vie politique

- [Décret](#) n° 2021-203 du 23 février 2021 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique

Jurisprudence

1) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **Collège de déontologie de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, [avis](#) du 14 décembre 2020, relatif à la transparence des intérêts portés par certains enseignants-chercheurs à l'occasion d'une publication et à la prévention des risques de conflits d'intérêts**

Selon le collège, saisi par la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, un risque déontologique apparaît, s'agissant des publications des enseignants-chercheurs exerçant, parallèlement à leurs fonctions universitaires, une activité privée, « lorsqu'une publication inspirée par une expérience de conseil, d'expert ou d'avocat est présentée comme le fruit d'un travail académique, sans que cette expérience soit mentionnée et sans que les liens d'intérêts qu'elle a fait naître soient indiqués. ». Le collège rappelle que la liberté académique (art. L. 952-2 du code de l'éducation) « s'exerce dans le respect des règles de prévention des conflits d'intérêts et des impératifs de l'intégrité scientifique ». Il recommande ainsi aux enseignants-chercheurs de faire preuve de prudence dans la publication de textes en lien avec les activités précitées et leur demande de signaler ces activités aux éditeurs, ces derniers devant alors les indiquer aux lecteurs lorsqu'elles présentent un lien avec la publication concernée.

2) Représentation d'intérêts

- **Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA), [réunion](#) du 9 février 2021**

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs a donné un avis favorable à la modification de la charte de déontologie de la juridiction administrative. Il s'agirait, conformément à [un avis](#) du collège de déontologie du 8 décembre 2020, d'y ajouter un article 15-1 dans le titre relatif aux bonnes pratiques en matière d'incompatibilités, qui prévoirait notamment que « toute demande de rencontre des membres de la juridiction émanant de représentants d'intérêts soit portée à la connaissance du vice-président ou du chef de juridiction », favorisant ainsi le dialogue entre le Conseil d'État et les acteurs de la vie sociale et économique.

3) Infractions à la probité

- **Cour administrative d'appel de Versailles, 4^e chambre, 5 janvier 2021, n^o [20VE00580](#), C.**

Un maire condamné à certaines infractions ne peut siéger au sein du conseil d'administration d'un office public d'habitat. En l'espèce, un maire avait été reconnu coupable de recel d'abus de biens sociaux et de corruption passive, dans le cadre d'attribution de marchés publics, ce qui révèle un manquement à ses obligations d'intégrité et de moralité permettant l'application de l'interdiction pour une personne ayant fait l'objet de certaines condamnations pénales d'être membre du conseil d'administration ou d'exercer une fonction de direction dans un organisme d'HLM (art. L.243-1 du code de la construction et de l'habitation). Dans le même temps, la cour refuse de transmettre au Conseil d'État une question prioritaire de constitutionnalité relative à la méconnaissance par cette disposition du principe d'égalité, au motif

que le législateur institue « une exigence de capacités pour l'exercice de fonctions publiques qui n'excède pas manifestement ce qui est nécessaire pour garantir l'intégrité et la moralité des fonctions concernées ».

- **Cour de cassation, chambre criminelle, 6 janvier 2021, n° [20-80.508](#), C.**
Le fait de passer un appel d'offre insuffisamment précis, conduisant à l'attribution d'un marché public à une société à laquelle l'attributeur est lié, ne suffit pas à caractériser le délit de favoritisme. En l'espèce, il était question d'un marché public dont il était allégué qu'il avait été attribué par un syndicat mixte en violation des principes de libre accès et d'égalité des candidats, du fait de liens familial et de proximité entre le président du syndicat et des salariés de la société attributaire. La cour retient notamment que le syndicat s'était fondé sur des critères objectifs pour attribuer le marché et que l'influence supposée du président du syndicat sur l'attribution du marché ne relevait que d'une « intime conviction non étayée », insusceptible de démontrer une intention délictuelle.
- **Cour de cassation, chambre criminelle, 20 janvier 2021, n° [19-86.72](#), C.**
La participation d'un élu intéressé à une réunion, même informelle, suffit à caractériser le délit de prise illégale d'intérêts, cette réunion constituant une intervention directe de l'élu dans un dossier le concernant. En l'espèce, un maire ayant pris part à une opération entraînant la cession de terrains appartenant à la commune au profit de son gendre, était poursuivi pour prise illégale d'intérêts. Une réunion informelle s'était tenue en mairie avec plusieurs autres élus, en présence du notaire chargé de la cession des terrains, pour que soit discuté le caractère anormal du cumul de sa fonction de maire avec sa prise d'intérêt dans la cession de terrains de la commune. Or cette réunion informelle avait précisément été organisée pour évoquer le sujet de la problématique du conflit d'intérêts qui le concernait. La Cour retient que « le caractère informel de cette réunion n'empêche pas qu'elle avait bien pour objet l'expression de sa volonté face aux oppositions exprimées non seulement par le notaire, mais également par certains membres de l'équipe municipale, et qu'il s'agit donc bien d'une intervention directe. »

4) **Transparence de la justice**

- **Conseil d'État, 21 janvier 2021, n° [429956](#)**
Le Conseil d'État enjoint au garde des Sceaux de prendre, dans un délai de trois mois, l'arrêté permettant l'entrée en vigueur des articles L. 10 du code de justice administrative (CJA) et L. 111-3 du code de l'organisation judiciaire (COJ), permettant ainsi la publication des décisions de justice, conformément au décret d'application du 29 juin 2020. En l'espèce, une association avait demandé au Premier ministre de « prendre les mesures réglementaires nécessaires à la mise à disposition effective du public des décisions de justice prévue par les articles L. 10 du CJA et L. 111-3 du COJ ». En effet, ces articles posent « le principe d'une mise à disposition du public, à titre gratuit et dans le respect de la vie privée des personnes concernées, des décisions rendues par les juridictions administratives et judiciaires. ».

5) **Conseil économique, social et environnemental**

- **Conseil constitutionnel, 14 janvier 2021, n° [2020-812](#)**
Le Conseil constitutionnel était saisi par le Premier ministre de la constitutionnalité de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021). D'une part, l'article 13 de la loi organique relative au CESE ajoute à l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre

1958 portant loi organique relative au CESE, un article 10-1 relatif à la prévention et à la sanction des conflits d'intérêts. Au titre de cet article, les membres du CESE sont soumis à une obligation de déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité, sur les éléments listés au III de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013. Pour le Conseil, cette obligation est justifiée par un motif d'intérêt général, à savoir le renforcement des « garanties de probité et d'intégrité [...], de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ». Le droit au respect de la vie privée n'est donc pas méconnu, conformément à l'article 2 de la DDHC. D'autre part, l'article 10-1 rend applicable aux membres du CESE le I de l'article 10 de la loi du 11 octobre 2013, relatif au pouvoir d'injonction de la Haute Autorité. De plus, l'article 10-1 renvoie aux deux derniers alinéas du II de l'article 20 de la loi de 2013, portant sur les pouvoirs « d'enquête » de la Haute Autorité. L'article 13 n'est pas contraire à la Constitution, sous réserve que le renvoi au I de l'article 10 de la loi de 2013 ne soit pas interprété « comme habilitant la Haute Autorité à instituer des règles d'incompatibilité qui ne sont pas prévues par la loi organique. La Haute autorité ne saurait davantage adresser et donc rendre publique une injonction tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts que si la personne destinataire de cette injonction est en mesure de mettre fin à une telle situation sans démissionner de son mandat au sein du Conseil », au risque de méconnaître l'article 71 de la Constitution.

6) Discrétion, secret professionnel et devoir de réserve

- **Conseil d'État, 29 décembre 2020, n° 440256, C.**
La liberté d'expression d'un militaire peut être restreinte par l'obligation de réserve qui s'impose à lui, tant que celle-ci poursuit un objectif légitime au sens de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). En l'espèce, un capitaine de l'armée de terre en fonctions avait publié sur un réseau social un message dans lequel il critiquait le régiment auquel il était précédemment affecté. Une sanction disciplinaire de trente jours d'arrêt pour manquement au devoir de réserve avait été prononcée à son encontre. Compte tenu des circonstances de l'espèce et au regard de la marge d'appréciation de l'autorité militaire, la sanction prononcée n'est pas « disproportionnée au regard de la faute commise ».
- **Conseil d'État, 18 janvier 2021, n° 438275, C.**
Les modalités de la mise en œuvre de l'obligation de discrétion professionnelle des fonctionnaires permettent la conciliation entre les exigences du service public et le respect de la liberté d'expression et de communication. En l'espèce, le Conseil d'État refuse la transmission au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, du second alinéa de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, relatif au devoir de discrétion professionnelle des fonctionnaires. Le Conseil rejette la demande de transmission au motif que d'une part, la disposition en question prévoit que le fonctionnaire puisse être délié de cette obligation par son autorité hiérarchique, « seule compétente pour prendre les mesures nécessaires au respect par les agents, dans leurs relations avec les médias, de cette obligation de discrétion », et que d'autre part, cette dernière peut tenir compte, quand elle évalue notamment la valeur professionnelle d'un agent au regard de cette obligation, « de la nature des éléments divulgués, de l'objectif et des modalités de leur diffusion ainsi que des conséquences de cette divulgation. ».

7) Cumul d'activités

- **Cour administrative d'appel de Douai, 2e chambre, 20 octobre 2020, n° [19DA01470](#), C.**

Le fait pour un médecin employé à temps plein, d'exercer à titre accessoire des activités lucratives en dehors de ses heures de service sans autorisation préalable et en l'absence de convention liant l'établissement de rattachement et cet autre établissement relativement à l'exercice au sein de ce dernier de missions relevant de la permanence des soins, constitue une faute de nature à engager sa responsabilité disciplinaire. Par ailleurs, les manquements réitérés aux règles du repos compensateur imposées aux praticiens hospitaliers est aussi constitutif d'une telle faute. En l'espèce, le requérant avait été suspendu de ses fonctions pour une durée de trois mois, avec une réduction de ses émoluments, pour avoir effectué des gardes dans d'autres établissements que le sien. Il avait fait l'objet d'une procédure disciplinaire, par le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers, pour cumul d'activités non autorisé et méconnaissance des règles relatives au repos de sécurité.

Recherche et société civile

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **SCORDIA Bastien, « Opération « transparence » de la HATVP sur la reconversion des hauts fonctionnaires », *Acteurs publics*, 27 janvier 2021**
Le Président de la Haute Autorité s'est engagé, lors de sa prise de fonction, à améliorer la publicité des avis rendus dans le cadre du contrôle des projets de reconversion professionnelle des agents publics. Une quarantaine d'avis, dont certains sont anonymes, ont ainsi été publiés sur le [site](#) de la Haute Autorité, dans leur totalité ou dans une version résumée. Les avis publiés sont divers et concernent principalement des cas de « pantouflage » et de « rétropantouflage ». Des avis d'irrecevabilité ont aussi été publiés, qui témoignent de la pratique récurrente des autorités hiérarchiques de saisir la Haute Autorité en oubliant que certains contrôles leur appartiennent.
- **SCORDIA Bastien, « Didier Migaud : « La HATVP a des moyens contraints » », *Acteurs publics*, 11 février 2021**
La Haute Autorité, qui a repris les compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique le 1^{er} février 2020, a été saisie 511 fois entre cette date et le 31 décembre 2020. Sur le contrôle des mobilités public-privé, la Haute Autorité travaille « à flux tendu », au détriment d'autres missions. Un an après le transfert de compétences de la Commission, les premiers contrôles de suivi des réserves émises va être effectué par la Haute Autorité. L'allocation de nouveaux moyens à la Haute Autorité est donc nécessaire, en particulier le recrutement de nouveaux agents et un renforcement de ses capacités d'investigation. Enfin, dans un objectif de diffusion de sa doctrine et de transparence, la Haute Autorité a procédé à la publication d'une quarantaine d'avis portant sur des questions de mobilité et projette de publier les mentions d'élus communaux ayant manqué, à la suite des élections municipales de 2020, à leurs obligations déclaratives.

2) Déontologie et intégrité de la vie publique

- **Juris associations, « Dossier : Lutte contre la corruption – Tour de vi(ce)s », *JA*, 12 décembre 2020, n° 629, p. 17**
Le présent dossier rassemble six contributions portant sur la lutte contre la corruption, en particulier sur l'apport des associations agréées en la matière auprès de l'institution judiciaire. Il contient aussi des articles plus généraux consacrés aux manquements à la probité, aux lanceurs d'alerte et à la représentation d'intérêts.
- **BARBÉ Vanessa, « La révocation du « Premier ministre bis » au Royaume-Uni ou la concrétisation des principes déontologiques applicables aux conseillers ministériels », *Le Club des juristes*, 10 décembre 2020**
Dominic Cummings a été révoqué de ses fonctions de conseiller spécial de Boris Johnson le 13 novembre 2020. Au Royaume-Uni, le statut de conseiller ministériel est régi par plusieurs textes, notamment le *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, complété par d'autres instruments *soft law*. Les conseillers sont ainsi soumis à plusieurs obligations déontologiques, dont les ministres doivent s'assurer du respect. Par exemple, ils sont soumis à des principes d'honnêteté et d'intégrité, et à des règles de transparence et de prévention des conflits d'intérêts. La méconnaissance de ces règles peut entraîner une investigation menée par un conseiller indépendant chargé

des intérêts des ministres ou par le *Cabinet Secretary*, ce qui peut conduire à la révocation du conseiller. Cependant, comme le montre le caractère tardif de la révocation de son conseiller par Boris Johnson, la sanction d'un manquement aux obligations déontologiques dépend encore largement de la volonté du Premier ministre, bien que le Royaume-Uni fasse figure de précurseur en matière de formalisation du régime des conseillers spéciaux.

- **PERERA Sandrine, « Le référent, une figure à interroger », *Pouvoirs*, 2021/1, n° 176, pp. 131-143**

La pratique récente, de mettre en place des « référents » dans une grande diversité de domaines, en marge de l'administration mais en charge d'en améliorer l'efficacité, soulève quelques questions, relatives notamment au flou entourant leur régime juridique. Ainsi, le [décret](#) n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique, instaure un régime juridique souple qui, s'il permet à ces référents d'avoir une large marge de manœuvre, n'encadre par exemple pas suffisamment leurs fonctions et ne leur offre pas de moyens juridiques très étendus.

- **MOLLION Grégory, « L' élu intéressé : un statut sous conditions », *Les affiches de Grenoble et du Dauphiné*, 7 janvier 2021**

Selon l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), deux conditions cumulatives permettent de reconnaître un élu intéressé : l'existence d'un intérêt à une affaire faisant l'objet d'une délibération et la position de l'élu, qui est en mesure d'exercer une influence décisive sur le vote. Cela s'applique à tout élu local, avec des exceptions, notamment concernant un élu membre d'une société mixte locale ou d'une société publique locale « moniste ». L'intérêt de l'élu à l'affaire peut entraîner l'illégalité de la délibération concernée et être à l'origine d'un risque pénal pour l'élu lui-même. Des bonnes pratiques sont alors utiles pour éviter cette situation : ne pas participer au vote ou au moins, veiller à ne pas l'influencer activement.

- **LEMAIRE Elina, « La liberté d'expression des parlementaires : une mise au point après « l'affaire » Houpert », *JP blog*, 8 janvier 2021**

À la suite d'une déclaration très critique de la gestion de la crise sanitaire par le Gouvernement, le député Alain Houpert a été rappelé à l'ordre par l'Ordre des médecins. L'article 26 de la Constitution, en son alinéa 1^{er}, prévoit une protection fonctionnelle des membres du Parlement : l'irresponsabilité parlementaire, qui garantit l'indépendance du mandat des députés et sénateurs. Ainsi, ces derniers bénéficient d'une protection renforcée, par rapport à celle de droit commun, « de leur liberté d'expression et d'opinion ». Il semble que cette protection constitutionnelle fasse obstacle à des sanctions disciplinaires mais la question se pose de savoir si une déclaration effectuée sur un réseau social est couverte par cette protection. Il se trouve que l'irresponsabilité a une « dimension spatiale », qui la circonscrit à l'enceinte des assemblées, conformément à l'interprétation restrictive des juges de l'article 26. Ainsi, les obligations déontologiques qui pèsent sur M. Houpert, en tant que médecin, limitent sa liberté d'expression quand il s'exprime hors le Sénat. L'article 26 n'aurait donc pas pu être invoqué en cas de sanction par l'Ordre. Cependant, on peut regretter que l'irresponsabilité ne couvre pas aussi l'ensemble des paroles prononcées dans « le cadre de l'[...]activité parlementaire et sur des questions de politique nationale ».

- **FABRE Thierry, « L'Assemblée nationale a du mal avec la déontologie », *Challenges*, 28 janvier 2021**

Christophe Pallez, secrétaire général de la questure, a remplacé Agnès Roblot-Troizier dans les fonctions de déontologue de l'Assemblée nationale. Cette nomination a pu être jugée « décevante », dans la mesure où elle est à l'origine d'un conflit d'intérêts, le déontologue étant membre de l'institution qu'il doit contrôler. Depuis la loi de moralisation de la vie publique, le déontologue a en

effet un pouvoir de contrôle de l'utilisation des frais de mandat des députés. L'Assemblée justifie son choix en avançant l'argument de la « compétence » du nouveau déontologue, coauteur de la réforme des frais de mandat. Jusqu'à présent, cette réforme n'a fait l'objet d'aucun rapport et le registre des déports mis en place en 2019 et destiné à prévenir les conflits d'intérêts, n'a connu que trois inscriptions.

3) Représentation d'intérêts

- **BLIN Simon, « Les think-tanks labourent entre labos et lobbys », [Libération](#), 10 janvier 2021**
L'influence des think-tanks, « incubateurs d'idées » à l'anglo-saxonne, est croissante dans le débat public, aussi peuvent-ils être considérés comme des « lobbyistes de second degré ». En matière économique, par exemple, ces organismes profitent de l'affaiblissement de l'État-providence et des partis pour prendre de l'importance dans les milieux intellectuels ; par ailleurs les think-tanks se multiplient à gauche, souvent à proximité des partis politiques. Ils sont aussi liés à des entreprises privées. Cela pose des questions en matière d'éthique et de démocratie, puisque ces structures de plus en plus influentes au sein du débat démocratique, sont financées par des investisseurs privés, qui y trouvent un intérêt fiscal notable (grâce à la défiscalisation des dons privés). Cette situation peut être vue comme un moyen pour les partis de contourner les règles de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, puisque certains de ces think-tanks poursuivent des objectifs électoraux.
- **MARTEL Frédéric, « Les nouvelles frontières du lobbying : la science et la raison sont-elles instrumentalisées ? », [Le Village global](#), [France Culture](#), 31 janvier 2021**
Ces dernières années ont vu une modification du lobbying scientifique. Historiquement assuré par les milieux scientifiques eux-mêmes et tourné vers les responsables publics, ce lobbying a glissé dans les mains de nouvelles structures, liées notamment à l'émergence des réseaux sociaux et de la vulgarisation scientifique, à l'origine d'un nouvel écosystème permettant la défense de certains produits ou d'idéologies politiques, sous couvert d'arguments scientifiques. Ainsi, la représentation d'intérêts scientifiques est désormais tournée vers les influenceurs, les *fact-checkers*, et plus généralement, vers le grand public. Les lobbys s'approprient le concept de « micro-influence », qui fonctionne via des effets de communauté, et qui permettent une auto-amplification de certains éléments de langage. Par exemple, les éléments de langage des agences de communication des groupes défendant l'utilisation du glyphosate, tenant notamment à une certaine défense de la rationalité, ont été repris massivement par la presse grand public comme des arguments scientifiques standards.
- **POURÉ Clément, LE FOLL Clément, « Le lobbying sans frontières de Thales », [Les Jours](#), 14 février 2021**
L'entreprise Thales est impliquée de façon grandissante dans les systèmes de surveillance et de sécurité à l'échelle européenne. Ce lobbying se fait principalement à couvert, dissimulé derrière d'autres structures d'influence, comme le think-tank European Organisation for Security, fondé puis présidé par l'ancien directeur des affaires européennes de Thales Luigi Rebuffi, ou l'AeroSpace and Defence Industries Association of Europe. On remarque en effet que les seules actions d'influence inscrites par Thales au registre de transparence de l'Union ne concernent que des actions menées en matière de transports et d'aérospatial. Par ailleurs, L. Rebuffi a pendant des années conseillé la Commission européenne sur les décisions de financement de

programmes de recherche et d'innovation en matière de sécurité, le site European Research Ranking compilant plus de 600 projets menés par Thales depuis 2007 pour lesquels la société a bénéficié de fonds européens.

4) Lanceurs d'alerte

- **CAILLEBA Patrice, DUFOUR Nicolas, « Les conflits d'intérêts à l'épreuve des lanceurs d'alerte : recherche-intervention dans le cadre de la réglementation Sapin II », *Paris School of Business*, décembre 2020**

Trois aspects de légitimité sont associés à la gestion des conflits d'intérêts. Tout d'abord, la légitimité en tant que propriété s'attache au caractère officiel d'un collaborateur au sein d'une organisation et à ce qui est alors attendu de lui. Le rôle des *risk managers* est d'identifier « l'absence d'attributs officiels ou matériels qui conduit à prendre des décisions illégitimes ». Il s'agit par exemple de détecter des cas de favoritisme commercial. La légitimité de processus, transitoire, concerne plutôt la « dimension intentionnelle » des collaborateurs et s'attache à leur rhétorique. Le *risk manager* doit ici identifier les caractéristiques illégitimes de leurs actions. Cela implique de ne pas se limiter à la question de la légalité des actions des collaborateurs, mais par exemple d'observer si elles sont conformes aux valeurs, à l'histoire ou aux traditions de l'organisation en question. Enfin, la légitimité en tant que perception, plus symbolique, « repose sur l'évaluation faite des collaborateurs par d'autres collaborateurs ». Le *risk manager* doit « considérer une pratique illégitime en l'absence même de considérations concordantes pour l'ensemble des acteurs et malgré la pression de ces mêmes acteurs ». Il s'agit de signaler des « cas flagrants », d'une certaine gravité, plutôt que des cas interprétatifs.

- **DELORME Florian, « Pirates 2.0 ep. 2: Lanceurs d'alerte, voleurs de données au nom de la transparence », *Cultures monde, France Culture*, 19 janvier 2021**

Dans le contexte du refus d'extradition vers les États-Unis de Julian Assange par la justice britannique en janvier, plusieurs questions se posent, relativement à l'idéal de transparence américain et au rapport complexe des États-Unis aux lanceurs d'alerte. Par ailleurs, l'adoption de la directive (UE) [2019/1937](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'UE créé un dispositif proche de celui des États-Unis, mais qui, comme ce dernier, ne s'applique pas aux services de renseignement.

5) Confiance

- **CEVIPOF, « En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? Le baromètre de la confiance politique, Vague 12 », *Sciences Po CEVIPOF*, février 2021**

L'étude, fondée sur des interviews réalisées en France, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie entre le 20 janvier et le 8 février 2021, présente de nombreux résultats dans 11 catégories. S'agissant de la deuxième catégorie, relative à la confiance dans les institutions, le niveau global de confiance dans le Gouvernement, en France, est de 35 % (en augmentation de 8 points de pourcentage par rapport à la vague 11 de février 2020), contre 64 % dans le conseil municipal. En outre, 42 % des personnes interrogées considèrent que la démocratie fonctionne bien en France (en augmentation de 7 points de pourcentage par rapport à février 2020), contre 52 % sur l'ensemble des quatre pays où l'étude a été conduite (avec notamment 67 % en Allemagne et 32 % en Italie).

6) Financement de la vie politique et responsabilité financière

- **PHILIPPE Barthélémy, « Des députés veulent muscler les règles du financement des groupes politiques », *Capital*, 18 décembre 2020**
Trois députés, Régis Juanico, Christine Pires Beaune et Cécile Untermaier, ont adressé le 10 décembre 2020 un courrier au président de l'Assemblée nationale, dans lequel ils proposent plusieurs réformes destinées à améliorer le système de financement public des groupes politiques. En tout, en 2019, environ 21,6 millions d'euros ont été attribués aux 18 groupes politiques du Parlement. Les députés proposent tout d'abord de préciser les textes relatifs à la destination des fonds publics alloués par les chambres à ces groupes, en listant notamment les dépenses interdites, afin d'écartier tout risque de détournement. Ensuite, les auteurs proposent d'adopter des dispositions prévoyant la restitution des dotations non utilisées aux chambres, en cas de dissolution ou de non-reconduction d'un groupe. Enfin, les députés sont favorables à une certification annuelle des comptes des groupes politiques parlementaires par la Cour des comptes.
- **DAMAREY Stéphanie, « Pour un droit de la responsabilité financière des ministres », note n° 15, *Observatoire de l'éthique publique*, 26 janvier 2021**
Les ministres sont, contrairement aux autres responsables en charge de l'emploi des fonds publics, irresponsables financièrement devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et la Cour des comptes. Cette irresponsabilité est assez inédite par rapport à la situation dans les autres États d'Europe du Sud, aux structures juridictionnelles comparables aux nôtres. S'il apparaît dans certains cas que l'engagement de la responsabilité des ministres serait légitime, l'action politique nécessite parfois une marge de manœuvre qui empêche d'envisager une mise en cause systématique de cette responsabilité. Ainsi, il conviendrait de concevoir une responsabilité financière pouvant s'appliquer aux ministres, qui tiendrait à la mise en place d'un « régime de responsabilité unifié applicable à l'ensemble des acteurs de l'exécution budgétaire », dans lequel « les responsabilités seraient individualisées » et pour la mise en œuvre duquel la Cour des comptes serait compétente.

7) Transparence au sein des institutions de l'Union européenne

- **NOVAK Stéphanie, « « La transparence n'a rien changé ! » Négociations et mise en œuvre de la transparence au Conseil de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2020/3, n° 69, pp. 150-175**
Le Conseil de l'Union européenne est une institution fonctionnant sur la base d'une forme de « diplomatie intergouvernementale », dans la mesure où les textes concernés par la procédure législative ordinaire sont en pratique négociés et adoptés à huis-clos par le Coreper, comité composé de diplomates. Depuis les années 1990, de nouvelles réglementations sont intervenues en matière de transparence. Cependant, il apparaît que la responsabilité démocratique du Conseil, qui devait être améliorée par ces règles de transparence, « ne s'est accrue que de manière limitée ». En effet, les représentants nationaux au Conseil ont développé des pratiques, toujours opaques, qui leur permettent de contrôler, de contourner ces règles ou de les utiliser à leur avantage, selon une stratégie de « conversion des règles ». Ainsi, le développement des pratiques informelles au sein du Conseil illustre une situation « d'hypocrisie organisée », où les pratiques décisionnelles existent en marge du discours officiel.
- **PIMPURNIAUX Déborah, « Le dialogue entre l'Union européenne et les organisations religieuses et philosophiques », *Courrier hebdomadaire du***

[CRISP](#), 2020/34, n° 2479, pp. 5-48

Les organisations religieuses et philosophiques peuvent s'inscrire au registre européen de transparence adopté par les institutions communautaires, dans la catégorie « organisations représentantes des églises ou des communautés religieuses ». Cependant, cela n'en fait pas des représentants d'intérêts. Ainsi, l'accord tripartite conclu le 15 décembre 2020, relatif à l'obligation d'inscription au registre, exclut les églises, associations, communautés religieuses et organisations philosophiques non confessionnelles de cette obligation, sauf s'agissant des représentations créées « pour gérer leurs relations avec les institutions de l'Union ». La solution retenue par l'Union s'agissant de ces organisations est la même que celle de la France, où elles sont exclues du répertoire des représentants d'intérêts.

- **[Transparency International EU](#), « New research from Transparency International EU shows shortcomings on integrity and transparency in the EU institutions », 4 février 2021**

Trois rapports ont été publiés par Transparency International EU, qui actualisent des études de 2014 évaluant le système de transparence européen. De manière générale, si la situation s'est améliorée depuis 2014, les auteurs des études concluent que la volonté politique est souvent insuffisante s'agissant de la sanction des manquements aux règles de transparence propres aux institutions. Le manque d'efficacité des mécanismes de garantie de la transparence naît notamment du fait que les instances de contrôle sont internes aux institutions, et composées de leurs membres. Les trois institutions principales de l'Union, faisant chacune l'objet d'un rapport spécifique, ([Parlement](#) européen, [Commission](#) européenne et [Conseil](#)) sont ainsi victimes des problématiques inhérentes à l'autorégulation.



Pour recevoir la veille juridique,
inscrivez-vous par email en écrivant à l'adresse
veillejuridique@hatvp.fr

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

Suivez-nous
sur twitter
@HATVP

veillejuridique@hatvp.fr

hatvp.fr