



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Juillet-août 2021

Table des matières

I. Institutions

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 4
2)	Référents déontologiques et commissions de déontologie	p. 4
3)	Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	p. 4
4)	Rémunérations et indemnités de fonctions	p. 5
5)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 6
6)	Vie politique – partis politiques, élections, cumul des mandats	p. 6
7)	Lanceurs d'alerte	p. 6
8)	Données ouvertes – Libertés numériques	p. 7
9)	Institutions administratives	p. 7
10)	Institutions européennes et internationales	p. 8

II. Jurisprudence

1)	Incompatibilités et inéligibilités - Droit électoral	p. 9
2)	Principe d'impartialité	p. 9
3)	Lanceurs d'alerte	p. 10

III. Recherche et société civile

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 10
2)	Transparence de la vie publique	p. 10
3)	Carrières publiques et mobilités public/privé	p. 11
4)	Corruption et autres atteintes à la probité	p. 11
5)	Représentation d'intérêts	p. 12
6)	Vie politique – partis politiques, élections, cumul des mandats	p. 14
7)	Principe d'impartialité	p. 14
8)	Données ouvertes, libertés numériques et accès aux documents administratifs	p. 14

Edito



Au cours de cet été, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a publié deux tableaux comparatifs, le premier afin de recenser 33 autorités à travers le monde chargées de l'intégrité et de la probité publiques, le second pour dresser les différentes définitions du conflit d'intérêts au sein des institutions et organes de l'Union européenne.

La mission d'information chargée de l'évaluation de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II », a rendu ses conclusions, dans un rapport présenté par les députés Raphaël Gauvin et Olivier Marleix. Celui-ci propose, parmi d'autres recommandations, un transfert de certaines compétences de l'Agence française anticorruption vers la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, renommée « Haute Autorité pour la Probité ». L'AFA serait maintenue et renforcée dans un rôle de coordination administrative et d'appui stratégique auprès du pouvoir exécutif dans l'élaboration de sa politique de lutte contre la corruption. Dans la seconde édition de son Rapport annuel sur l'État de droit, la Commission européenne a d'ailleurs salué les efforts de ces deux institutions, ainsi que du Parquet national financier, en matière de lutte contre la corruption.

Toujours dans le périmètre de la loi Sapin II, le député Sylvain Waserman a déposé deux propositions de loi visant à assurer la transposition en droit interne de la directive européenne « lanceurs d'alerte ». Au regard de la convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, notamment du droit à la liberté d'expression qu'elle protège, la Cour de cassation a renforcé les droits du salarié lanceur d'alerte en faisant peser la charge de la preuve sur l'employeur qui déciderait de le licencier : celui-ci doit démontrer que sa décision de licencier est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute volonté de sanctionner l'exercice, par le salarié, de son droit de signaler des conduites ou actes illicites.

Enfin, la sanction infligée par la CNIL à Monsanto pour ne pas s'être conformé aux obligations du RGPD concernant des personnes inscrites sur une cartographie établie par un cabinet de lobbying visant à orienter ses stratégies d'influence a suscité de vives interrogations de la part des praticiens, qui recourent fréquemment à ce type d'outils. On notera également l'étude conjointe de *Coporate Europe Observatory* et de *Lobby Control* sur le lobbying particulièrement actif mené par les entreprises du secteur du numérique auprès des institutions européennes.

Institutions

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Recensement des autorités de l'intégrité publique](#), 15 juillet 2021**

La Haute Autorité propose un tableau comparatif d'entités issues de 33 pays à travers le monde qui exercent un contrôle du patrimoine, des conflits d'intérêts et/ou des reconversions professionnelles des responsables et agents publics.

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Définitions du conflit d'intérêts au sein des institutions européennes](#), 3 août 2021

La Haute Autorité publie un tableau comparatif des différentes définitions du conflit d'intérêts formulées par les institutions et les organes de l'Union européenne.

2) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **Ministre de la transition écologique, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministre de la culture, ministre des solidarités et de la santé, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ministre de l'agriculture et de l'alimentation et ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargée de l'industrie, [Arrêté](#) du 18 juin 2021 modifiant l'arrêté du 9 octobre 2019 fixant la liste des emplois soumis à l'obligation de transmission de la déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dans les établissements publics sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la transition écologique, de l'économie et des finances, de la santé, du travail et de l'agriculture**
- **[Décret](#) du 21 juillet 2021 portant nomination de la présidente de la commission de déontologie des militaires**
Odile Piérart, membre du collège et référente déontologue de la Haute Autorité, est nommée présidente de la commission de déontologie des militaires.
- **[Décret](#) du 21 juillet 2021 portant nomination au sein de la commission de déontologie des militaires**

3) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **[Décret](#) n° 2021-938 du 15 juillet 2021 portant approbation du règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental**
[Le règlement intérieur du CESE](#) institue, entre autres, conformément à l'article 15-1 de l'ordonnance organique n° 58-1360, un collège de déontologie. Il en définit la composition, les missions ainsi que la procédure à suivre lorsque celui-ci constate un manquement au code de déontologie de la part des membres et des agents du CESE.
- **[Décret](#) n° 2021-1036 du 4 août 2021 modifiant le décret n° 2021-486 du 20 avril 2021 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

En plus de ceux relatifs à la société Sylvabois, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation se déporte des actes de toute nature relatifs à « *l'attribution d'une exploitation piscicole située à Langeais (Indre-et-Loire) par la SAFER du Centre* ».

- **Ministre de l'intérieur, [Arrêté](#) du 28 juillet 2021 modifiant l'arrêté du 11 janvier 2019 fixant la liste des emplois du ministère de l'intérieur concernés par l'obligation de transmission préalable de la déclaration d'intérêts**
- **Ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et Ministre des solidarités et de la santé, [Arrêté](#) du 6 août 2021 modifiant l'arrêté du 31 octobre 2017 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêt prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dans l'administration centrale et les établissements publics sous tutelle des ministères des solidarités et de la santé, du travail, de l'éducation nationale et des sports**
- **Commission de régulation de l'énergie, [Délibération](#) n° 2021-171 du 17 juin 2021 portant adoption de la charte de déontologie de la Commission de régulation de l'énergie**

La charte définit des règles déontologiques communes aux membres du collège et du comité de règlement des différends et des sanctions ainsi qu'aux agents de la Commission de régulation de l'énergie. Elle rappelle et explicite les principes d'indépendance et d'impartialité, prévoit une protection pour les lanceurs d'alerte et interdit l'acceptation de cadeaux, dons, faveurs ou invitations, à l'exception de ceux de faible valeur – 100 euros maximum – et qui ne sont pas répétitifs. Un référent déontologue est institué pour lequel la charte définit les modalités de saisine, la portée des avis ainsi que ses obligations de secret, de discrétion professionnelle et de confidentialité. La charte précise également les règles applicables en matière de contrôle déontologique à l'entrée et à la sortie des fonctions des agents et en cas de cumul d'activités.
- **Groupe La Poste, [Guide éthique de l'élu collaborateur et de son manager](#), juillet 2021**

Les postiers élus, c'est-à-dire les collaborateurs du groupe La Poste qui exercent un mandat électif public, sont exposés à des risques d'atteintes à la probité. Le Guide expose une définition de ces risques, propose des cas pratiques et formule des recommandations pour se prémunir de tout risque pénal. Il explicite également la conduite à tenir en cas de potentiel conflit d'intérêts : identifier le risque, le déclarer auprès du supérieur hiérarchique et le neutraliser par des mesures d'aménagement des fonctions, d'organisation interne ou de déport.

4) Rémunération et indemnités de fonction

- **Assemblée nationale, question écrite n° 35807 de Mme Aude Bono-Vandorme, [Réponse](#) du Premier ministre, JO Assemblée nationale, 31 août 2021, p. 6510**

Tous les membres du Gouvernement bénéficient d'un logement de fonction qui se situe normalement dans l'enceinte de leur ministère. Ils sont tenus de le déclarer en tant qu'avantage en nature, au côté des ressources déclarées au titre de l'impôt sur le revenu.

5) **Carrières publiques, mobilités public/privé**

- **Président de la République, [Décret n° 2021-1125 du 28 août 2021 modifiant le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels](#)**
Le cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, peut comprendre un membre supplémentaire par rapport aux autres membres de cabinet des secrétaires d'État, portant le nombre de ses conseillers à neuf.
- **Médiatrice de l'Union européenne, [Recommandation du 13 juillet 2021, Agence européenne de défense, aff. OI/3/2021/KR](#)**
L'Agence européenne de défense aurait dû interdire la nomination de son ancien directeur général, Jorge Domecq (2015-2020), en qualité de représentant d'intérêts pour le groupe Airbus, du fait des risques importants de conflits d'intérêts. La médiatrice recommande, en cas de risque déontologique lié à une reconversion professionnelle dans le secteur privé, d'observer un délai de 2 ans après la fin des fonctions publiques.
- **Commission européenne, [Décision sur l'activité professionnelle de l'ancienne commissaire Cecilia Malmström au sein du Peterson Institute for International Economics, 20 juillet 2021](#)**
La Commission européenne émet une décision de compatibilité s'agissant du projet de reconversion professionnelle de l'ex-commissaire européenne chargée du commerce qui envisage de rejoindre un *think tank* spécialisé en économie internationale, sous réserve de garder la confidentialité des dossiers qu'elle a eu à traiter au cours de son mandat.

6) **Vie politique – partis politiques, élections, cumul des mandats**

- **Sénat, question écrite n° 14755 de M. Jean-Pierre Grand, [réponse du ministre de l'intérieur, JO Sénat, 1er juillet 2021, p. 4098](#)**
Si, en application des articles L. 273-4 et L. 273-5 du code électoral, les inéligibilités qui empêchent un candidat de se présenter aux élections municipales l'empêchent ipso facto de se présenter aux élections communautaires, ces dispositions n'impliquent pas de transposer les inéligibilités et les incompatibilités prévues pour les candidats au conseil municipal aux candidats au conseil communautaire. « Ainsi, au titre du 6° de l'article L. 231 du code électoral, l'inéligibilité d'un candidat au conseil municipal et au conseil communautaire tient uniquement à son éventuelle qualité d'entrepreneur des services municipaux de la commune dans laquelle il se présente. En revanche, aucune disposition du code électoral ni aucune jurisprudence ne définit la notion d'entrepreneur de service communautaire, ni ne prévoit de rendre inéligible une personne qui exercerait de telles fonctions au mandat de conseiller communautaire. »

7) **Lanceurs d'alerte**

- **Sylvain Waserman, [Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, Assemblée nationale, 15 juillet 2021](#)**
Afin de réaliser la transposition en droit interne de la directive européenne du 23 octobre 2019, la présente proposition de loi organique entend modifier la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits pour en faire un guichet de réception des signalements des lanceurs d'alerte, mais aussi

l'autorité qui veillera au respect de leurs droits et libertés, et qui pourra émettre un avis sur leur qualité de lanceur d'alerte dans l'attente d'une décision juridictionnelle. Afin de promouvoir et d'améliorer la politique de protection des lanceurs d'alerte en France, le Défenseur des droits serait également chargé de produire un rapport annuel sur le sujet.

- **Sylvain Waserman, [Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte](#), Assemblée nationale, 15 juillet 2021**

Dans le même objectif d'adaptation du droit français au droit européen, la proposition de loi modifie la définition du lanceur d'alerte donnée par l'article 6 de la loi n° 2016-1691, dite « Sapin 2 », désormais entendu comme « *une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime ou un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou la tentative de dissimulation d'une violation [du droit]* ». Si un lanceur d'alerte ne pourra être qu'une personne physique, le bénéfice des garanties juridiques de protection qui lui sont accordées est étendu aux personnes morales qui l'accompagnent dans sa démarche (« facilitateurs », associations, syndicats). Ces garanties de protection sont renforcées, tandis que les canaux – internes et externes – de signalement font l'objet de clarifications.

8) Données ouvertes – Libertés numériques

- **CNIL, [Délibération de la formation restreinte n° SAN-2021-012](#) du 26 juillet 2021 concernant la société MONSANTO COMPANY**

La CNIL inflige une amende de 400 000 euros à la société Monsanto pour ne pas avoir informé les personnes dont les données étaient enregistrées dans l'un de ses fichiers à des fins de lobbying. La sanction se fonde notamment sur les articles 14 et 28 du RGPD qui concernent respectivement l'obligation d'information des personnes et celle d'encadrer les traitements effectués pour le compte du responsable de traitement par un acte juridique formalisé.

9) Vie administrative – Institutions administratives

- **CE, [Les pouvoirs d'enquête de l'administration](#), avril 2021**

Le recensement et l'analyse des activités de contrôle et d'enquête des administrations publiques amènent à un double constat : ils sont stratifiés et foisonnants, ce qui débouche sur une confusion auprès des citoyens et des personnes contrôlées, ainsi que sur une baisse d'efficacité de l'action publique. Trois séries de recommandations sont proposées afin d'harmoniser les pouvoirs de contrôle, de simplifier les attributions et les compétences de chaque administration et d'améliorer la transparence sur leurs actions. Quelques développements intéressent plus particulièrement la Haute Autorité. Le rapport souligne notamment que, dans le cadre de ses contrôles, elle est fréquemment amenée à transmettre des dossiers au parquet parce qu'elle ne dispose ni de pouvoir de sanction administrative ni de pouvoirs de police judiciaire. Le rapport fournit une annexe qui inventorie l'ensemble des pouvoirs de contrôle et d'enquête des autorités administratives et publiques indépendantes.

- **Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, [Rapport d'information sur l'évaluation de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#), Assemblée nationale, 7 juillet 2021**

La mission d'information propose de transférer les compétences d'appui et de contrôle de l'Agence française anticorruption à la Haute Autorité pour la

transparence de la vie publique afin de créer « *une grande autorité compétente en matière d'éthique publique et de prévention de la corruption, la Haute Autorité pour la Probité* ». Ce transfert permettrait, entre autres, de disposer d'une véritable autorité chargée de concevoir et de promouvoir des référentiels de probité à l'égard des administrations publiques comme des acteurs privés. L'AFA continuerait à exercer des activités de coordination administrative et d'appui stratégique dans l'élaboration de la politique de lutte contre la corruption française auprès du pouvoir exécutif. La mission reprend également plusieurs propositions formulées par la Haute Autorité dans ses rapports d'activité antérieurs en ce qui concerne la régulation de la représentation d'intérêts : pouvoir de sanction administrative à l'égard des manquements déclaratifs, appréciation du seuil de 10 entrées en communication au niveau de la personne morale, déclarations d'activités semestrielles, explicitation par décret des obligations déontologiques définies à l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, etc.

- **Cour des comptes, *Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République. Exercice 2020, 23 juillet 2021***

Pour l'exercice 2020, le budget de l'Élysée est en excédent de 8,4 millions d'euros, principalement en raison d'une diminution des dépenses liées aux déplacements présidentiels et au paiement d'heures supplémentaires. Les effectifs du palais connaissent toutefois une augmentation, passant de 779 à 798 agents. Par ailleurs, les conseillers du Président de la République ont été significativement renouvelés, avec 19 arrivées et 18 départs. Toutes les personnes soumises à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité ont satisfait à celles-ci.

10) Institutions européennes et internationales

- **Parlement européen, *Lignes directrices relatives au vote à distance, 7 juillet 2021***

Le vote à distance de chaque député sur des amendements discutés en commission parlementaire est rendu public. Cette mesure de transparence pourrait toutefois être remise en cause lorsque le Parlement rétablira la procédure de vote classique.

- **Parlement européen, Commission des affaires constitutionnelles, *Rapport sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des institutions de l'Union par la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique, 28 juillet 2021***

- **Commission européenne, « *La situation de l'Etat de droit en France* », *Rapport 2021 sur l'état de droit, 20 juillet 2021***

La Commission salue le travail effectué par la Haute Autorité, l'Agence française anticorruption et le Parquet national financier pour lutter contre la corruption. Elle estime que les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts sont publiées et contrôlées régulièrement. Elle reconnaît l'efficacité des conventions judiciaires d'intérêt public qui permettent de condamner rapidement des personnes coupables d'atteintes à la probité. En revanche, elle identifie deux insuffisances. La première concerne la régulation des représentants d'intérêts : la commission déplore que les hauts-fonctionnaires français ne fassent pas partie du champ des responsables publics pour lesquels les représentants d'intérêts doivent déclarer leurs interactions. La seconde relève le manque de moyens humains de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

- **Commission européenne, [Rapport annuel sur l'application du code de conduite des membres de la Commission européenne en 2020](#), 20 juillet 2021**
Au cours de l'année 2020, la Commission européenne a adopté 51 avis de reconversion professionnelle au sujet de ses anciens membres. Dans leur grande majorité, il s'agit d'avis de compatibilité, ou de compatibilité avec réserves, principalement pour exercer des activités académiques, auprès d'ONG ou de *think tank*. Seuls 18 % des avis concernent l'exercice d'activités dans le secteur privé ou de consulting.

Jurisprudence

1) Incompatibilités et inéligibilités

- **Conseil constitutionnel, 8 juillet 2021, Décision n° [2021-42 I](#), *Situation de M. Bernard Bouley au regard du régime des incompatibilités parlementaires***
Les fonctions de député sont compatibles avec celles de président du conseil d'administration de l'association pour la santé au travail en Essonne au regard de l'article L.O. 146 du code électoral relatif aux incompatibilités des parlementaires dans la mesure où cette association propose un service de santé au travail qui « n'est pas destiné spécifiquement à l'État, à une collectivité publique, à un établissement public, à une entreprise nationale ni à un État étranger », et qu'elle ne bénéficie pas d'une autorisation discrétionnaire de la part de ces mêmes entités.

2) Principe d'impartialité

- **Conseil d'État, 21 avril 2021, n° [443043](#), B**
« Si le principe d'impartialité des juridictions, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que rappelle le paragraphe 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qui est applicable à l'Agence française de lutte contre le dopage, autorité publique indépendante dotée d'un pouvoir de sanction, conduit à la séparation entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements, ce principe ne peut être opposé à l'autorité assurant les fonctions de poursuite, qui n'est pas appelée à décider d'une éventuelle sanction. » Dès lors, la circonstance que des membres du collège de l'AFLD qui avaient fait partie de la formation disciplinaire ayant adopté une première sanction à l'égard du requérant, ensuite annulée par le Conseil d'État, aient participé à la délibération du collège de l'AFLD qui a décidé d'engager de nouvelles poursuites à l'encontre de l'intéressé est dépourvue d'incidence sur la régularité de la sanction prise, au terme de cette procédure, par la commission des sanctions de l'Agence.
- **Tribunal administratif de Toulon, 31 mai 2021, *Société Aménagement Gestion Publique*, n° [21011 46](#).**
Le principe d'impartialité est un principe général du droit qui s'impose au pouvoir adjudicateur dans la passation des contrats publics et sa méconnaissance est constitutive d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Dès lors, un maire, qui était administrateur, il y a encore peu, de la société attributaire du marché et qui est, aujourd'hui, administrateur de la société écartée du marché, requérante dans cette affaire et sur laquelle il a fait pression pour qu'elle retire son recours, fait « légitimement naître un

doute sur l'existence d'intérêts communs entre le pouvoir adjudicateur et la société attributaire du marché et, par voie de conséquence, sur l'impartialité de la procédure en cause ».

3) Lanceurs d'alerte

- **Cour de cassation, ch. soc. 7 juillet 2021, n° 19-25.754, publié au bulletin**
En raison de l'atteinte qu'il porte à la liberté d'expression protégée par l'article 10, § 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier au droit pour les salariés de signaler les conduites ou actes illicites constatés par eux sur leur lieu de travail, le licenciement d'un salarié intervenu pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions, et qui sont susceptibles de caractériser des infractions pénales, est atteint de nullité. Lorsque le salarié présente des éléments de fait qui permettent de présumer qu'il a relaté ou témoigné de bonne foi de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime, il appartient à l'employeur de rapporter la preuve que sa décision de licencier est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute volonté de sanctionner l'exercice, par le salarié, de son droit de signaler des conduites ou actes illicites.

Recherche et société civile

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **UNTERMAIER-KERLEO Elise, « Le traitement du conflit d'intérêts par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Commentaire du Guide déontologique II », *AJ Collectivités Territoriales*, 2021, p. 357**
Dans un cadre juridique inédit de détection et de prévention des conflits d'intérêts par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la Haute Autorité est devenue « *la figure centrale de la déontologie de l'action publique* ». Compétente pour accompagner les administrations publiques et leurs référents déontologues dans leurs contrôles déontologiques, elle a publié en février 2021 un [tome II](#) de son *Guide déontologique* afin de présenter sa doctrine et sa méthode pour détecter les conflits, qu'ils soient entre intérêt public et intérêt privé, ou entre intérêts publics.

2) Transparence de la vie publique

- **Transparency International France, « Continuons à faire progresser la culture déontologique dans les régions ! », *Gazette des communes*, 6 juillet 2021**
Les régions Centre, Grand Est et Ile-de-France rejoignent 23 communes de plus de 70 000 habitants afin d'appliquer les [six propositions](#) formulées par *Transparency International France* pour renforcer l'intégrité de la vie publique locale. Ces engagements concernent par exemple la mise en place d'un plan de prévention de la corruption ou une plus grande transparence des relations avec les représentants d'intérêts. La lecture de la charte de l'élu local, obligatoire à l'installation de chaque nouvelle assemblée délibérante, peut constituer un moment symbolique de réflexion et d'engagement dans une démarche plus éthique au sein des collectivités.

3) Carrières publiques et mobilités public/privé

- **AUBIN Emmanuel, « Le phénomène d’individualisation dans la fonction publique est aujourd’hui inexorable », *Acteurs publics*, 15 juillet 2021**
La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique s’inscrit dans une tendance, qui remonte à la LOLF, de « *travaillisation* » de la fonction publique qui, sans équivaloir à sa « *privatisation* », induit un rapprochement de la situation des fonctionnaires avec celle des salariés du secteur privé – individualisation et libéralisation de la carrière, tout en gardant certaines particularités, à l’instar des contrôles déontologiques.
- **MELLERAY Fabrice, « La réforme de l’encadrement supérieur de la fonction publique de l’État », *AJDA*, 2021, pp. 1443 et s.**
La réforme de la haute fonction publique est le produit de trois mouvements convergents : la remise en cause du modèle méritocratique en raison d’une démocratisation défailante de l’accès aux grandes écoles du service public, la volonté de transposer le modèle de l’entreprise dans la sphère publique et l’opinion partagée par certains selon laquelle les hauts fonctionnaires useraient de leur statut et de leurs privilèges pour servir leurs intérêts particuliers. L’ordonnance cherche notamment à favoriser les mobilités au sein de la fonction publique, mais aussi vers le secteur privé, en en faisant une condition pour obtenir une promotion ou un accès à certains emplois d’encadrement supérieur. Néanmoins, eu égard aux conditions de recrutement des nouveaux élèves de l’INSP, à la « *logique métier* » propre à chaque ministère et à l’autonomie croissante dans le recrutement et la gestion des personnels des juridictions administratives et financières, la réforme risque de ne pas atteindre ses objectifs.
- **AZIMI Roxane, « Les missions trop secrètes des ambassadeurs thématiques », *Le Monde*, 28 août 2021**
La France compte 21 ambassadeurs thématiques chargés de promouvoir ou de défendre les intérêts de la France à l’égard de problématiques d’envergure planétaire. Aucun texte de nature législative ou réglementaire ne régit l’exercice de cette fonction. De fait, peu d’informations sont disponibles quant aux conditions d’exercice de cette fonction, « *véritable particularité de la diplomatie française* » : par usage, les ambassadeurs thématiques sont nommés en conseil des ministres pour un mandat de 4 ans et rattachés au ministère de l’Europe et des affaires étrangères ; en moyenne, ils perçoivent une rémunération de 94 730 euros par an et une enveloppe pour frais de mission de 21 400 euros. Ce manque de transparence a été fréquemment déploré par le Sénat et particulièrement mis en lumière lors de la démission de Ségolène Royale de son poste d’ambassadrice des pôles « *pour ses dépenses sans objet diplomatique* ».

4) Corruption et autres atteintes à la probité

- **PEREIRA Brigitte, « L’Agence française anticorruption, une réponse aux normes extraterritoriales américaines », *The Conversation*, 15 août 2021**
Outre une nécessaire mise à niveau des normes anticorruption en vigueur, la loi Sapin II adoptée le 9 décembre 2016 a doté la France d’instruments juridiques robustes, assurant une plus grande protection de ses entreprises. Au cours des dernières années, un certain nombre d’entre elles ont fait l’objet de poursuites par le ministère public américain pour des faits de corruption commis à l’étranger. Engagées dans un vigoureux rapport de force et afin d’éviter un procès, les entreprises étaient alors amenées à fournir des informations sensibles et confidentielles, parfois vitales pour leur survie économique. La

loi Sapin II, en prévoyant la compétence de la juridiction française lorsque l'auteur ou la victime de la corruption est français, ou lorsque l'infraction a été commise en France, même partiellement, permet aux autorités françaises de s'interposer face aux États étrangers et de préserver les intérêts de ses entreprises, le cas échéant en les sanctionnant elles-mêmes.

5) Représentation d'intérêts

- **BRIGANT Jean-Marie, « Encadrement du lobbying : qui aime bien, châtie bien ? », [Club des juristes](#), 2 juillet 2021**
La définition légale du lobbying, qui repose sur une « approche positive » (définition des critères de qualification du représentant d'intérêts) et sur une « approche négative » (exclusion de la qualification de représentant d'intérêts pour certaines catégories de personnes physiques ou morales) permet de supprimer la connotation négative associée au terme de lobbying et d'embrasser cette activité dans toute son hétérogénéité. Cependant, il convient de préciser davantage cette définition en supprimant le critère de l'initiative et en appréciant le seuil d'actions de représentation d'intérêts minimale non plus au niveau de la personne physique, mais de la personne morale. En outre, un système de sanction plus effectif permettrait aux obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts d'être mieux respectées. A ce titre, la proposition de doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative paraît judicieuse.
- **LE FOLL Clément & GASPARD Romain, « Associations d'élus et entreprises, une relation sous influence », [Gazette des communes](#), 5 juillet 2021**
Les financements privés constituent une part significative du budget des associations d'élus et d'agents territoriaux, à l'exception de l'Association des maires de France : ils représentent, par exemple, 20 % du budget de Régions de France et 10 % de celui de France Urbaine. Ces financements, obtenus le plus souvent en contrepartie de moments d'échanges privilégiés avec les élus locaux, permettent aux financeurs privés d'entretenir un dialogue étroit avec les élus et de partager avec eux leur vision des territoires. Les actions d'influence menées à l'égard des associations d'élus par les représentants d'intérêts ne figurent pas au répertoire numérique tenu par la Haute Autorité, comme d'ailleurs les actions de représentation d'intérêts menées par ces associations à l'égard de responsables publics nationaux. Un « trou dans la raquette » en matière de transparence, selon le professeur Guillaume Courty. Cet article s'insère dans un dossier, « [la sphère locale, nouveau terrain de jeu pour les lobbys](#) » auquel le lecteur pourra s'y référer.
- **CADIOU Stéphane, « Difficile d'accepter qu'il puisse y avoir des actions de lobbying au niveau local », [Gazette des communes](#), 7 juillet 2021**
Les associations d'élus devraient être considérées comme des représentants d'intérêts, au même titre que les fédérations professionnelles, les entreprises privées ou les cabinets d'affaires publiques. Les appréhender comme tels nous ferait sortir d'une approche binaire, et en partie fautive, selon laquelle les associations d'élus défendraient l'intérêt général et les groupes d'intérêt les intérêts privés.
- **DE FORTANIER Diane, « La place des think tanks dans la vie politique en question à un an de la présidentielle », [Contexte](#), 19 juillet 2021**
Comparativement aux élections présidentielles de 2012 et 2017, dans lesquelles ils avaient joué un rôle prescripteur parfois prépondérant, les *think tanks* Français sont davantage en retrait à l'approche de l'élection présidentielle de 2022 à cause notamment d'une crise sanitaire qui s'éternise et qui contraint à l'attentisme. Par ailleurs, s'ils continuent d'apparaître comme des leaders

d'opinion et conservent une « capacité de résonance » importante qui en font des cibles incontournables de la stratégie d'influence des cabinets de lobbying, les *think tanks* semblent désormais moins centraux dans la production de propositions et moins sollicités par les partis politiques pour leur travail programmatique. L'absence d'indépendance de ces entités vis-à-vis des entreprises qui les financent dissuade parfois les acteurs de la vie politique d'y recourir.

- **DE FORTANIER Diane, « La décision de la CNIL sur les cartographies d'influenceurs ébranle le monde du lobbying », Contexte, 29 juillet 2021**
La CNIL a infligé une amende de 400 000 euros à Monsanto pour avoir manqué au Règlement général sur la protection des données (RGPD). L'entreprise, qui avait commandé auprès de prestataires spécialisés en représentation d'intérêts une cartographie listant plus de 200 personnes influentes dans le débat public concernant un renouvellement de l'autorisation du glyphosate par la Commission européenne, avait bien un « intérêt légitime » à collecter ces données qui l'exemptait de l'obligation de recueillir le consentement de ces personnes. En revanche, les personnes cartographiées auraient dû être informées de la collecte de données les concernant. Au-delà du fait que cette décision risque de modifier en profondeur la pratique courante des représentants d'intérêts consistant à établir des cartographies d'influenceurs, elle suscite des interrogations au sujet des responsabilités des uns et des autres : pour certains, les cabinets de lobbying doivent partager la responsabilité avec leurs clients.
- **Reclaim Finance, Bye bye la science, bienvenue aux lobbies : le gaz, le nucléaire et la taxonomie, 22 juillet 2021**
Les industries du gaz et du nucléaire ont mené une vaste campagne de représentation d'intérêts pour intégrer les énergies qu'elles produisent dans la stratégie finance durable de la Commission européenne. L'enquête révèle ainsi que plus de 85 millions d'euros ont été déployés, avec l'embauche de près de 900 professionnels du lobbying, pour faire valoir leurs intérêts à la suite des recommandations finales du groupe d'experts technique de la Commission tendant à exclure de la taxonomie les énergies qu'elles produisent.
- **La Lettre A, « Conseil constitutionnel : les coulisses du business des "portes étroites" », 30 août 2021**
La représentation d'intérêts auprès du Conseil constitutionnel a été particulièrement active cet été par l'intermédiaire de notes et argumentaires, aussi appelés « porte étroites », adressés aux membres du Conseil afin d'influencer le sort de plusieurs grands projets législatifs en suspens. Ces contributions, rédigées par des professionnels du droit, des associations d'élus ou des fédérations professionnelles donnent parfois à lieu à certaines dérives, notamment des plagiat dans l'écriture des saisines parlementaires. Pour réguler les contributions adressées aux sages de la rue de Montpensier, les députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, auteurs du rapport d'évaluation de la loi Sapin II, proposent que les membres du Conseil constitutionnel soient intégrés à la liste des responsables publics pour lesquels les actions de représentation d'intérêts doivent être déclarées sur le répertoire des représentants d'intérêts géré par la Haute Autorité.
- **Coporate Europe Observatory & Lobby Control, The Lobby Network : Big Tech's Web of Influence in the UE, 31 août 2021**
Les dix plus grosses entreprises du numérique exercent un lobbying actif à l'égard des responsables publics européens, notamment ceux placés auprès des directions générales du marché intérieur et de l'économie digitale de la Commission européenne. 140 chargés d'affaires publiques et 14 des 98 cabinets de conseil en affaires publiques recensés à Bruxelles travaillent quotidiennement pour défendre leurs intérêts, représentant un marché

de 32 millions d'euros par an. Plus largement, le lobbying en lien avec le numérique et le digital dépasse tous les autres secteurs d'activités, dont les plus traditionnels comme les industries pharmaceutique et chimique. Les intérêts des entreprises y sont surreprésentés : par exemple, près de 300 réunions ont eu lieu à l'occasion d'initiatives sur le *Digital Services Act* et le *Digital Markets Act* pour faire valoir leurs positions, soit 6 fois plus que celles où ont été conviées des associations de consommateurs, des ONG et des syndicats.

6) Vie politique – partis politiques, élections, cumul des mandats

- **BRAMERET Sébastien, « La notion d'entrepreneur de services à l'aune du contentieux des élections municipales de 2020. Des avancées prudentes », *AJDA*, 2021, p. 1544 et s.**
Cause, selon les cas, d'inéligibilité ou d'incompatibilité, la notion d'entrepreneur de service municipal, départemental ou régional est apparue pour la première fois dans la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale. Visant à protéger la liberté de l'électeur et à préserver la vie politique locale de certains conflits d'intérêts, elle est construite autour de trois critères : un critère matériel, la participation à une activité de service ; un critère organique, le rôle prédominant de l'entrepreneur sur la structure ; un critère temporel, les relations entretenues avec la collectivité dans les six mois précédant l'élection. Le contentieux des élections municipales de 2020 permet de préciser les contours jurisprudentiels de cette notion qui reste difficile à cerner.

7) Principe d'impartialité

- **Dossier « L'impartialité des magistrats pénalistes », *AJ Pénal*, Juillet 2021**
Les quatre contributions de ce dossier se focalisent sur la pratique du métier de magistrat, que ce soit celui des enfants, des libertés et de la détention ou, encore, du Parquet. Le lecteur s'intéressera particulièrement à l'article de Sarah Besançon sur le « [Tour d'horizon des principales incompatibilités fonctionnelles présentes en procédure pénale](#) » qui décline, à partir de principes généraux et de la jurisprudence applicable, les différentes incompatibilités fonctionnelles pouvant surgir de l'exercice des fonctions de magistrat pénaliste.

8) Données ouvertes, libertés numériques et accès aux documents administratifs

- **ABBOUB Schéhérazade, « Garantir la souveraineté de la collectivité sur ses données », *La Gazette des communes*, 5 juillet 2021**
La souveraineté des collectivités publiques sur leurs données constitue un enjeu essentiel dans la mesure où leur contenu, aisément accessible pour le public, forme un puit de connaissances au service du pilotage des politiques publiques. Il faudrait prévoir un régime de propriété, calqué sur la théorie des biens de retour conçue en droit de la commande publique, pour la préserver. En vertu de ce régime, la collectivité publique pourrait ainsi transférer, le temps de leur usage, la propriété de ses données aux particuliers avant de la retrouver, gratuitement et en intégralité.
- **GODELUCK Solveig, « L'open data, une révolution silencieuse dans l'administration », *Les Echos*, 6 juillet 2021**
La France fait partie des pays les plus avancés en termes de gouvernement

ouvert, principalement grâce à la loi Lemaire et à la mission interministérielle Etalab. Les réussites récentes de CovidTracker ou ViteMaDose, conçues sur la base des données de santé structurées et mises à disposition par l'administration, ont démontré toute l'utilité de la stratégie d'ouverture des données de l'État. Ces initiatives sont également symptomatiques d'un changement de paradigme dans l'action publique, qui s'externalise. A l'inverse, la crise sanitaire a révélé l'étendue des efforts d'acculturation qu'il restait à faire en matière d'ouverture des données.

- **ABBOUB Schéhérazade, « Garantir la transparence et l'ouverture des données publiques », *La Gazette des communes*, 25 août 2021**

L'ouverture des données publiques est une obligation légale destinée à favoriser la transparence de l'action publique. Elle nécessite une méthode et un apprentissage de la part des collectivités publiques. En ce sens, certains outils doivent être privilégiés, comme les licences d'utilisation des données, qui permettent à la personne publique d'intégrer des clauses de restriction pour protéger l'intérêt général, ou le développement des algorithmes.

- **LECHENET Alexandre, « Les grandes collectivités, locomotives de l'open data », *La Gazette des communes*, 20 août 2021**

L'open data encourage la transparence et l'efficacité de l'action publique. Pourtant, il peine à se développer auprès des petites collectivités : moins de 10 % des communes et intercommunalités de moins de 100 000 habitants ont ouvert leurs données au public, et le taux chute à 0,3 % pour les communes de moins de 3 500 habitants. Pour en assurer le développement sur tout le territoire et à tous les échelons administratifs, il faut compter sur les grandes collectivités, que ce soit les régions ou les communes pilotes des intercommunalités. Les éditeurs de logiciels et progiciels utilisés dans la sphère publique doivent également mettre au point des outils susceptibles de favoriser l'open data.



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