



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

Veille juridique

Septembre – octobre 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, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 5
4)	Représentation d'intérêts	p. 6
5)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 7
6)	Données ouvertes – Libertés numériques	p. 8
7)	Institutions européennes et internationales	p. 9

II. Jurisprudence

1)	Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	p. 10
2)	Manquements au devoir de probité	p. 10
3)	Principe d'impartialité	p. 10
4)	Transparence	p. 11

III. Recherche et société civile

1)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 12
2)	Incompatibilités et inéligibilités	p. 12
3)	Carrières publiques et mobilités public/privé	p. 13
4)	Corruption et autres atteintes à la probité	p. 13
5)	Représentation d'intérêts	p. 15

Edito



Les mois de septembre et octobre ont été marqués par une importante réflexion autour du sujet de la corruption et des autres manquements à la probité. La proposition de loi du député Raphaël Gauvain visant à renforcer la lutte contre la corruption et le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ont ainsi suscité de nombreuses réactions. Répondant à un besoin de réforme de la politique anticorruption en France, l'idée d'une loi « Sapin III » reçoit ainsi un accueil plutôt favorable de la part des différents acteurs, même si des oppositions existent sur la question du transfert de certaines compétences de l'Agence française anticorruption vers la Haute Autorité. La réforme pour la confiance dans l'institution judiciaire soulève en revanche des inquiétudes chez plusieurs acteurs de la justice financière, qui craignent un affaiblissement de la lutte contre la délinquance économique et financière.

Par ailleurs, l'encadrement de la représentation d'intérêts au niveau européen semble devenir un enjeu de plus en plus important, notamment sur les sujets du renforcement de la transparence des rapports entre institutions et lobbys et de la lutte contre une certaine forme d'endogamie. À cette fin, le Parlement européen a proposé la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions éthiques.

La Haute Autorité présente également un état des lieux du cadre juridique de l'encadrement de la représentation d'intérêts au niveau européen à la suite de la réforme du registre de transparence. En outre, des dispositifs voient le jour en réaction à une progression des actions d'influence menées par des pays tiers, tant au niveau national qu'europpéen.

Enfin, les efforts pour mieux encadrer le phénomène de pantouflage, ou « *revolving doors* », se poursuivent. La médiatrice européenne a réaffirmé sa volonté de renforcer le contrôle des reconversions d'agents européens et poursuit l'enquête de grande envergure initiée en mai 2021.

Institutions

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [La régulation du lobbying au niveau de l'Union européenne](#), 27 septembre 2021**

Après l'accord interinstitutionnel conclu entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission en juillet dernier et destiné à réformer le registre de transparence sur lequel plus de 12 000 entités sont inscrites, la Haute Autorité propose un état des lieux du cadre juridique de l'encadrement de la représentation d'intérêts au niveau de l'Union européenne.

- **Raphaël Gauvain, [proposition de loi n° 4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption](#), Assemblée nationale, 19 octobre 2021**

La loi Sapin II, entrée en vigueur le 1er juin 2017, a imposé de nouveaux standards de transparence et de lutte contre la corruption en créant notamment l'Agence française anticorruption (AFA) et en mettant en place le répertoire des représentants d'intérêts. Cette nouvelle proposition de loi, portée par le député Raphaël Gauvain et inspirée du rapport de la mission d'évaluation de la loi « Sapin II », propose « de donner un nouveau souffle à la politique anticorruption de la France ».

À cet effet, les champs d'intervention de la Haute Autorité et de l'AFA seraient redéfinis, en recentrant l'AFA sur son rôle de coordination administrative, d'élaboration du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption et d'appui des autorités françaises dans les organisations internationales. Ses fonctions de conseil et de contrôle des acteurs publics seraient transférées à la Haute Autorité, qui deviendrait la Haute Autorité pour la probité. Enfin, l'obligation de mise en conformité avec un référentiel anticorruption serait étendue aux acteurs publics, en particulier les collectivités territoriales.

S'agissant de l'encadrement des représentants d'intérêts, il est notamment proposé de faire reposer la définition du représentant d'intérêts sur l'activité de la personne morale et non sur celle des personnes physiques qui la compose. Les déclarations d'activités devraient être déposées « au moins deux fois par an » et les informations déclarées devraient être plus précises. Les actions de représentation d'intérêts auprès du Président de la République et des membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État seraient en outre incluses dans le champ du répertoire.

2) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **Ministère de l'intérieur, [décision](#) du 30 août 2021 portant nomination du référent déontologue de l'inspection générale de l'administration**
- **Autorité nationale des jeux, [décision](#) n° 2021-P-70 du 2 septembre 2021 portant désignation du référent déontologue de l'Autorité nationale des jeux**
- **Ministère des armées, [décret](#) du 8 septembre 2021 portant nomination au sein de la commission de déontologie des militaires**
- **Ministère des armées, [décret](#) du 22 septembre 2021 portant cessation de fonction et nomination au sein de la commission de déontologie des militaires**
- **Ministère des armées, [décret](#) du 21 octobre 2021 portant nomination au sein de la commission de déontologie des militaires**

- **Ministère de l'intérieur, [arrêté](#) du 22 octobre 2021 modifiant l'arrêté du 16 novembre 2018 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'outre-mer**
- **Référent déontologue ministériel du ministère de l'intérieur, [Rapport annuel 2020, 27 septembre 2021](#)**
Le rapport annuel du référent déontologue rappelle l'importance de la déontologie, garante de la confiance publique, pour le ministère de l'intérieur. Le référent déontologue a été saisi 78 fois en 2020, dont 22 sur la base des nouveaux contrôles déontologiques redéfinis par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Les saisines pour conflit d'intérêts demeurent la part la plus importante des sollicitations (24 saisines), notamment dans le cadre des cumuls d'activités et des sollicitations pour des invitations et cadeaux. Les autres saisines à destination du référent déontologue ministériel et des référents déontologues sectoriel sont eu pour sujet la dignité, la liberté d'expression et l'obligation de réserve, l'impartialité et la probité. Le rapport comprend en outre un corpus d'avis anonymisés rendus par les référents déontologues du ministère de l'intérieur.

3) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **Cour des comptes, [référé](#) sur les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer, 14 septembre 2021**
À l'issue de son contrôle des dépenses du cabinet du ministre des outre-mer, réalisé entre 2017 et 2020, la Cour relève que « la nature des dépenses liées à l'activité du ministre et de son cabinet l'expose à des risques particuliers », nécessitant de renforcer leur encadrement pour en garantir la régularité et la transparence. Il est notamment constaté un poids important du bureau du cabinet dans l'administration centrale du ministère, des rémunérations et indemnités de sujétion spéciale ne reposant souvent pas sur des critères objectifs et des « délégations de signature extensives et peu encadrées ». La Cour relève également un retard dans le dépôt des déclarations d'intérêts par les membres du cabinet auprès de la Haute Autorité, et une absence d'examen, voire de consultation, de ces déclarations par le directeur de cabinet. Il est ainsi recommandé que soit organisé « l'examen par le directeur de cabinet des déclarations d'intérêts déposées par les fonctionnaires et les contractuels nommés au cabinet ». Enfin, des économies significatives pourraient être réalisées en matière de frais de bouche et de dépenses liées aux transports.
- **Cour des comptes, [rapport](#) sur un organisme bénéficiaire de dons, *La Fondation de France. Exercices 2014 à 2019*, 27 septembre 2021**
La Fondation de France, en sa qualité de bailleur de fonds généraliste, finance l'intervention d'autres associations ou fondations qu'elle subventionne. Elle assume aujourd'hui la responsabilité des activités de près de 900 comptes individualisés de fondations sous égide, avec près de 2,4 milliards d'euros d'actifs en 2019.
Les obligations déontologiques formalisées par l'adoption d'une charte s'avèrent en pratique limitées aux seuls collaborateurs de la Fondation et non aux dirigeants des fonds individualisés. Plusieurs risques de conflits d'intérêts ont été identifiés par la Cour, notamment au sein des fondations abritées par des personnes publiques, principalement des collectivités territoriales à la recherche « d'un dispositif souple permettant de trouver de nouvelles sources de financement et de gestion » (p. 66). La Fondation estime que « ce type de situation est difficilement évitable pour les actions de mécénat local » et assure que « l'ambivalence entre connaissance et confiance dans les acteurs de terrain et conflits d'intérêts dans le choix des prestataires est

une préoccupation permanente de la Fondation de France ». Toutefois, en raison des risques de clientélisme, la Fondation a décidé depuis 2015 de ne plus accepter la création de fondations sous égide par des collectivités.

- **Ministère des solidarités et de la santé, [arrêté](#) du 30 août 2021 modifiant l'arrêté du 12 septembre 2018 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires aux ministères des solidarités et de la santé, du travail, de l'éducation nationale et des sports**

- **Sénat, question écrite n° 23866 de M. Jean-Louis Masson, [réponse](#) du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, JO Sénat, 23 septembre 2021, p. 5491**

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a introduit, pour certaines fonctions exécutives locales, des obligations de déclaration de leur patrimoine et de leurs intérêts auprès de la Haute Autorité. Les collectivités territoriales peuvent toutefois, conformément au principe de libre administration, décider de mettre en œuvre des dispositifs complémentaires visant à prévenir les conflits d'intérêts et tendant à rendre publics certains intérêts ou rémunérations des personnes élues, entrant ou non dans le champ de la loi de 2013. Cependant, « un tel dispositif ne pourrait avoir de caractère obligatoire et [...] ne saurait conduire à l'instauration d'une sanction au motif que les documents requis n'auraient pas été remis à la collectivité ou qu'ils auraient été mal renseignés ».

4) Représentation d'intérêts

- **Parlement européen, Conseil de l'Union Européenne, Commission européenne, [Lignes directrices](#) relatives au registre de transparence destinées aux demandeurs et aux personnes enregistrées, 1er septembre 2021**

À la suite de l'accord institutionnel adopté en mai dernier (cf. [édition mai-juin de la veille](#)) sur le registre de transparence, les institutions européennes publient les nouvelles lignes directrices destinées aux représentants d'intérêts. Elles intègrent notamment les mesures de conditionnalité, c'est-à-dire les types d'actions de représentation d'intérêts pour lesquelles l'inscription sur le registre est obligatoire, ainsi que les mesures de transparence complémentaires que peuvent adopter chaque institution.

- **BAUER Élisabeth, THIEL Marie, « *Lobbying and foreign influence* », [briefing](#), Parlement Européen, 19 octobre 2021**

Depuis les années 2010, les activités d'influence menées par des pays tiers sont en hausse dans l'Union européenne (UE). Ces activités ont pris la forme de campagnes de désinformation ou de financement de partis et de *think tanks* par des régimes autoritaires. Pour faire face à ces tactiques d'ingérence, l'UE développe des organes et comités spécifiques, tout en élargissant le champ d'application du registre de transparence avec l'adoption d'un accord inter-institutionnel pour un nouveau registre de transparence obligatoire.

- **Premier Ministre, [circulaire](#) n° 6306G du 11 octobre 2021 relative au renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'État**

Les agents publics, en particulier ceux qui exercent des responsabilités dans la conduite des politiques publiques, constituent des cibles privilégiées des actions d'influence ou d'ingérence étrangères. Ces dernières, exercées « de manière discrète, voire occultes », peuvent revêtir des formes diverses (invitations à des événements/colloques, discussions informelles) et émaner

d'acteurs variés (diplomates, cabinets de conseil, think tanks). Les obligations déontologiques doivent être régulièrement rappelées aux agents concernés, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts, de respect du secret professionnel et d'interdiction de donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique. Les agents confrontés à une tentative d'influence sont invités à saisir leur autorité hiérarchique et/ou leur référent déontologue. Ces derniers sont également encouragés à consulter le répertoire numérique des représentants d'intérêts, placé sous le contrôle de la Haute Autorité, et à la saisir en cas de doute.

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

- **Sénat, [proposition de loi organique](#) n° 804 favorisant l'implantation locale des parlementaires, 27 juillet 2021**

La loi organique sur l'interdiction du cumul des mandats du 14 février 2014, entrée en vigueur le 31 mars 2017, a rendu impossible le cumul d'un mandat de parlementaire et d'un mandat exécutif local. Cette nouvelle proposition de loi, portée par le sénateur Hervé Marseille, propose de revenir sur cette interdiction afin de préserver un « parlementarisme ancré dans la réalité des territoires » et de lutter contre le sentiment de députés et sénateurs « déconnectés du réel ». À cet effet, la « possibilité pour un parlementaire national ou européen d'être également maire ou adjoint au maire d'une commune de moins de 10 000 habitants » serait rétablie tout en interdisant « le cumul d'indemnités attaché à ces fonctions avec l'indemnité parlementaire ». [NB : cette proposition de loi organique a été rejetée par l'Assemblée nationale le 26 novembre 2021.]

- **Direction générale du budget, [Personnels affectés dans les cabinets ministériels](#), annexe au projet de loi de finances pour 2022, 15 octobre 2021**

Au 1^{er} août 2021, les cabinets ministériels étaient composés de 570 membres et de 2 302 agents chargés de fonctions supports. Le nombre de conseillers ministériels est en hausse de plus de 60 % par rapport à celui de l'année précédente (354), des données qui ne tiennent toutefois pas compte du remaniement ministériel intervenu en juillet. Les dotations versées aux ministères ont elles aussi augmenté : 27,7 millions d'euros au 1^{er} août 2021 contre 23,88 millions d'euros au 1^{er} août 2020. Cette tendance s'explique par la modification du décret n° 2020-862 du 11 juillet 2020 qui a porté les effectifs au maximum à 15 pour les membres des cabinets des ministres (au lieu de 10), à 13 membres pour les cabinets des ministres délégués (au lieu de 8) et à 8 membres pour les cabinets des secrétaires d'État (au lieu de 5), une évolution ayant pour objet de « permettre aux cabinets ministériels de s'assurer de la bonne exécution des réformes et de leur traduction concrète dans la vie quotidienne des Français, de renforcer la coordination de l'action du Gouvernement avec celle du Parlement et de développer davantage le lien direct avec les élus locaux et les territoires ».

- **Médiatrice européenne, « La Médiatrice demande à la Commission européenne une réunion concernant le contrôle des reconversions professionnelles dans le secteur privé de ses agents », [courrier](#), 19 octobre 2021 (en anglais)**

Dans le cadre d'une enquête ouverte en février dernier sur le phénomène du pantouflage (ou revolving doors) au sein de la Commission européenne, les services de la Médiatrice européenne ont contrôlé cent dossiers concernant des agents issus de quatorze directions générales, de cabinets de commissaires, du service juridique, du comité d'examen de la réglementation, du secrétariat général, de la commission du contrôle et du « think tank » interne, souhaitant

exercer une activité dans le secteur privé. Soucieuse de préserver un équilibre entre le droit de travailler et la lutte contre les conflits d'intérêts, la Médiatrice, qui plaide pour une plus grande fermeté de la Commission, a transmis deux questionnaires concernant les procédures de contrôles (mesures de prévention mises en œuvre, suivi des réserves, degré d'enquête à propos des activités futures du transfuge) et des cas individuels.

- **Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, [décret](#) n° 2021-1424 du 29 octobre 2021 relatif à la déclaration de certaines activités accessoires par les personnels de l'enseignement supérieur et les personnels de la recherche en application de l'article L. 951-5 du code de l'éducation et de l'article L. 411-3-1 du code de la recherche**
- **Ministère de la transformation et de la fonction publique, [Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques de ressources humaines](#), 22 octobre 2021**

Ce rapport présente les principales données et analyses sur les ressources humaines des trois versants de la fonction publique. 5,61 millions de personnes travaillent dans la fonction publique au 31 décembre 2019, dont 2,491 millions dans la fonction publique d'État (44 % de l'emploi public), 1,1935 millions dans la fonction publique territoriale (35 % de l'emploi public) et 1,184 millions dans la fonction publique hospitalière (21 % de l'emploi public). Le taux d'administration, c'est-à-dire le nombre de fonctionnaires pour 1000 habitants, est de 73,4 ‰ sur l'ensemble du territoire mais comporte des variations : 82 ‰ en Île-de-France, 89,6 ‰ dans les DOM et 70,9 ‰ dans le reste de la France métropolitaine. Le nombre de fonctionnaires a progressé de 0,8 % entre 2018 et 2019, cette augmentation concernant les trois fonctions publiques. En 2019, 9,1 % des agents ont changé de poste dans le cadre de mobilités géographiques ou fonctionnelles et 3,2 % ont changé de statut ou de situation d'emploi. Les changements de statuts ou d'emploi étaient plus importants dans la fonction publique hospitalière et territoriale (3,8 %) que dans la fonction publique d'État (2,4 %).

6) Données ouvertes – Libertés numériques

- **Commission d'accès aux documents administratifs, [Rapport d'activité 2020](#), septembre 2021**

Malgré le contexte de crise sanitaire, le volume de saisines de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est resté relativement élevé en 2020 (6 479). Près d'un tiers des saisines a eu pour thème les affaires sanitaires et sociales ainsi que le travail et l'emploi. « Attachée à réduire son stock », la CADA a traité environ 7 000 dossiers, contre 5 700 en 2019, avec un délai moyen de traitement diminué de plus de moitié (85 jours). Toutefois, environ 40 % des sollicitations ne sont pas justifiées car correspondent « à des situations ne posant pas de question juridique nouvelle et pour lesquelles les règles de communicabilité des documents sont clairement établies et parfaitement connues ». En outre, la CADA revient sur la décision du Conseil constitutionnel du 3 avril 2020 qui a, pour la première fois, conféré une assise constitutionnelle au droit d'accès aux documents administratifs (p. 57).
- **Sénat, question écrite n° 22576 de M. Jean-Louis Masson, [réponse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales](#), JO Sénat, 23 septembre 2021, p. 5486**

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique impose de nouvelles obligations de transparence en matière d'indemnités perçues par les élus locaux. Ainsi, les régions, les départements, les communes et les EPCI à fiscalité propre

doivent établir chaque année un récapitulatif des indemnités visées dans la loi, transmis chaque année aux conseillers. Aucune forme particulière n'est imposée, mais « s'agissant d'une mesure de transparence, il est recommandé d'indiquer ces sommes en brut, par mandat/fonction, sous la forme d'un tableau ». Cet état récapitulatif n'a qu'une valeur purement informative et peut être présenté en séance, avec mention au procès-verbal.

- **Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, [ordonnance n° 2021-1310](#) et [décret n° 2021-1311](#) du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements**
Prise sur le fondement de l'article 78 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, cette ordonnance entend répondre à la fois à l'exigence démocratique d'accès aux documents administratifs et à la nécessité de simplifier la publicité des actes des collectivités territoriales tout en renforçant le recours à la dématérialisation. Ainsi, le compte-rendu des séances du conseil municipal ou communautaire et le recueil des actes administratifs sont supprimés, remplacé par un affichage d'une liste des délibérations examinées en séance. Les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale devront être publiés sur le portail national de l'urbanisme, en ligne, pour entrer en vigueur. Enfin, est introduite une obligation, pour toute collectivité, de communiquer sur papier les actes dématérialisés à toute personne qui en fait la demande. Ces mesures entreront en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2022.
- **Ministère de la justice, [décret n° 2021-1276](#) du 30 septembre 2021 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « Décisions de la justice administrative » et « Judilibre »**
Les modalités de la publication des décisions de justice rendues par les juridictions judiciaires et administratives, prévue par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, ont été précisées par décret. Deux traitements automatisés de données à caractère personnel sont créés, permettant, depuis le 30 septembre, la mise à disposition des décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'État, une mesure qui sera étendue au premier semestre 2022 aux tribunaux administratifs, aux cours administratives d'appel et aux cours d'appel en matière civile, sociale et commerciale.

7) Institutions européennes et internationales

- **Parlement européen, [résolution](#) du 16 septembre 2021 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'éthiques**
Les députés européens ont voté une résolution présentant un projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement et la Commission afin de créer un organisme européen indépendant chargé des questions éthiques. Cet organisme assurerait le contrôle de conformité et le conseil des commissaires, des députés européens et du personnel des institutions, pendant et après leurs mandat ou fonctions, en partenariat avec les organes et agences concernés. Afin de mener à bien ses missions, l'organisme serait doté d'un pouvoir d'enquête, notamment en vue de lutter contre les conflits d'intérêts. Il serait composé de 9 membres : trois nommés par la Commission, trois par le Parlement et trois choisis parmi des anciens membres de la Cour des comptes, de la Cour de justice de l'UE et d'anciens médiateurs européens. Cet organisme serait chargé en outre d'établir des statistiques, réaliser des études et assurer une protection des lanceurs d'alerte.

Jurisprudence

1) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **Collège de déontologie de la juridiction administrative, 15 octobre 2021, [avis n° 2021/3](#)**
Un magistrat administratif peut s'exprimer en cette qualité à l'occasion « d'interventions à caractère technique sur des sujets administratifs ou juridiques », lors de colloques par exemple, en veillant toutefois à ce que ses propos ne puissent pas être interprétés comme engageant l'institution à laquelle il appartient. Il doit également s'exprimer avec prudence en respectant son obligation de réserve. En l'espèce, le magistrat, convié à intervenir sur des thématiques liées au droit des étrangers, devrait « veiller avec le plus grand soin à ce que [ses] propos [...] ne risquent pas d'être interprétés comme des prises de position sur la question, tout particulièrement dans le contexte sensible de la proximité d'échéances électorales, de la place des étrangers dans la société ».
- **Collège de déontologie de la juridiction administrative, 20 septembre 2021, [avis n° 2021/2](#)**
Un magistrat administratif peut participer au comité consultatif de déontologie et de transparence à destination des élus de la commune du siège de sa juridiction, dont « les attributions, à caractère ponctuel et consultatif » ne le feraient pas participer à la gestion des affaires de la commune. L'exercice de cette fonction n'est assorti d'aucune obligation générale de déport pour le jugement des affaires auxquelles cette commune serait partie, sauf « dans des circonstances très particulières, par exemple si une prise de position du comité venait à être invoquée ».

2) Manquements au devoir de probité

- **Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3ème chambre, 8 mars 2021, n° [19BX01550](#)**
Le vol et le trafic de matériaux par un agent de déchetterie constitue un manquement grave à l'obligation de probité et au devoir d'obéissance attendus d'un fonctionnaire et justifie une mise à la retraite d'office de l'agent concerné.

3) Principe d'impartialité

- **CEDH, *Karrar c. Belgique*, 31 août 2021, n° [61344/16](#)**
La conduite du président d'une cour d'assises appelé à se prononcer sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale peut faire naître des doutes quant à son impartialité objective qui, lorsqu'ils sont objectivement justifiés, peuvent remettre en cause l'impartialité de la juridiction elle-même. La Cour rappelle qu'il « est fondamental que les tribunaux d'une société démocratique inspirent confiance aux justiciables », en particulier en matière pénale, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit à un procès équitable, exigeant l'impartialité des tribunaux. En l'espèce, un magistrat avait pris l'initiative de contacter et de rencontrer la famille des victimes avant l'ouverture du procès. Si la Cour admet que « la manifestation de simples sentiments de courtoisie ou de compassion à l'égard d'une partie civile ne peut s'assimiler à l'expression d'un parti pris à l'égard de l'accusé, et

qu'elle peut au contraire s'analyser comme l'expression d'une justice à visage humain », elle considère qu'en l'espèce, cette visite, sollicitée unilatéralement et réalisée sans témoin, pouvait faire naître une crainte objective de manque d'impartialité.

- **Cour de cassation, 2ème chambre civile, 30 septembre 2021, n° [20-18.672](#), B+R et n° [20-18.302](#), B**
La non-invocabilité, devant l'Autorité de la concurrence, des articles 341 et suivants du code de procédure civile prévoyant une procédure de récusation ou de renvoi pour cause de suspicion légitime n'est pas de nature à remettre en cause l'application du principe d'impartialité dans la procédure de sanction, dès lors que cette dernière est soumise « au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel de pleine juridiction » en mesure de réformer la décision initiale. En l'espèce, « le recours en annulation ou en réformation devant la cour d'appel de Paris, prévu à l'article L. 464-8 du Code de commerce, doit être regardé comme un recours de pleine juridiction au sens de l'article 6, § 1 » de la Convention EDH, dès lors qu'il permet à la cour d'appel de Paris de statuer sur tout grief tiré d'une atteinte à l'impartialité de l'Autorité de la concurrence.

4) **Transparence**

- **Tribunal de l'Union européenne, troisième section, 1er septembre 2021, [T-517/19](#), [EU:T:2021:529](#)**
Le principe de présomption générale selon lequel la divulgation des documents d'un dossier administratif traité par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) porterait atteinte à la protection des objectifs de ses activités d'enquête ne justifie pas un refus d'accès à ces documents. Celui-ci ne peut s'appliquer que pour les documents « concernant une enquête lorsque celle-ci est en cours ou qu'elle vient d'être clôturée et que, dans ce dernier cas, les autorités nationales compétentes n'ont pas encore décidé, dans un délai raisonnable, des suites à donner à son rapport d'enquête ».

Recherche et société civile

1) Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts

- **FOREY Elsa, « Transparence et déontologie à l'Élysée : état des lieux et propositions de réforme », [Observatoire de l'éthique publique](#), 7 octobre 2021**

Les lois de moralisation de la vie publique du 11 octobre 2013 et du 15 septembre 2017 ont renforcé les règles de transparence et de déontologie applicables aux élus et responsables publics. Le Président de la République a néanmoins été laissé à l'écart d'un certain nombre de ces nouvelles règles. Ce rapport s'attache à dresser un inventaire et à questionner la légitimité de ce choix. Afin de renforcer l'exemplarité de la fonction présidentielle, des propositions de réformes sont avancées concernant la rémunération et les avantages matériels du Président de la République, la prévention des conflits d'intérêts, l'application du dispositif d'inéligibilité à l'élection présidentielle, les avantages des anciens Présidents de la République ainsi que le régime de leurs collaborateurs, de leur conjoint et des services de la Présidence de la République.

2) Incompatibilités et inéligibilités

- **GIANSILY Bernard, « Inéligibilité des membres des cabinets des exécutifs locaux : la sécurité juridique a un prix », [La Semaine Juridique – Édition Administrations et collectivités territoriales](#), n° 36, 6 septembre 2021**

Dans une décision n° 446448 du 7 avril 2021, le Conseil d'État a appliqué pour la première fois les dispositions du 8° de l'article L. 231 du code électoral, dans leur version modifiée par la loi du 17 mai 2013. La règle en cause est celle de l'interdiction, pour les personnes exerçant, « au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité de Corse, de la collectivité de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, (...) les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif », d'exercer un mandat de conseiller municipal dans les communes du territoire où ils exercent leurs fonctions, ou les ont exercées depuis moins de six mois. Le Conseil d'État précise que le fait de retirer une délégation de signature six mois avant la date du scrutin permet à des membres de cabinets d'exécutifs locaux de se présenter à une élection tout en conservant leurs fonctions.

- **Bulletin Quotidien, « Dix-sept déchéances du mandat parlementaire constatées sous la Vème République », [Bulletin Quotidien](#), n° 12175, 3 septembre 2021**

Le 21 juillet 2021, le ministre de la justice a saisi le Conseil constitutionnel d'une demande de déchéance du mandat de député d'Ille-et-Vilaine Mustapha LAABID, du fait de sa condamnation en appel en novembre pour abus de confiance. Depuis 1958, 14 députés et 9 sénateurs ont fait l'objet de 25 demandes similaires et 17 ont été déchus de leur mandat. Dans la plupart des cas, la déchéance du mandat parlementaire est motivée par une condamnation pénale.

3) Carrières publiques et mobilités public/privé

- **BENSOUSSAN David, « Ces conseillers d'État qui pantouflent dans les cabinets d'avocats », *Challenges*, 10 septembre 2021**
Face à l'ampleur du phénomène de mobilité de ses membres vers le secteur privé, notamment vers les cabinets d'avocats, le Conseil d'État a modifié en 2017 sa charte de déontologie afin de prévenir les risques d'ordre déontologique et pénal. Il est ainsi interdit aux anciens membres du Conseil d'État de déposer des requêtes ou de paraître à l'audience devant leur ancienne juridiction pendant cinq ans. Ces derniers doivent « observer prudence et délicatesse dans leurs relations avec la juridiction administrative » et il leur est demandé de faire preuve de sobriété et de discrétion dans la manière dont ils se présentent à d'éventuels clients. Enfin, il leur est également interdit, en cas de réintégration après un passage dans un cabinet d'avocats, de revenir siéger au sein de la section de contentieux, pendant 5 ans après la fin de leur activité.
- **MANGIAVILLANO Alexandre, « Sur la notion d'activité accessoire du fonctionnaire (ce clair-obscur du contrôle déontologique) », *AJDA*, n°5, 7 septembre 2021, p. 247**
Au cœur du contrôle du cumul d'activités des agents publics, la notion d'activité accessoire souffre de « méprises [et] de malentendus », sources de difficultés d'appréhension et d'interprétation par les administrations et les référents déontologiques. En listant par leur seul objet les activités « susceptibles d'être autorisées », le pouvoir réglementaire a été trop approximatif. Trois critères cumulatifs d'une activité accessoire peuvent être dégagés : l'extériorité, la complémentarité et la subsidiarité ; les fonctions publiques devant rester la priorité de l'agent. Si des incertitudes juridiques subsistent sur l'exercice d'une activité accessoire à la demande de l'administration et pour les besoins propres du service, « en toute hypothèse [...] ce régime [...] ne concerne que les activités répondant à des besoins déterminés, par nature limités ». Afin d'être plus claires et accessibles, ces dispositions devraient être précisées par une nouvelle circulaire.
- **CONESCA Elsa, « Dans les cabinets ministériels, le mercato des conseillers a commencé », *Le Monde*, 19 octobre 2021**
Un tiers des reconversions de conseillers ministériels se sont effectuées dans le secteur privé depuis le printemps 2021. Les secteurs de reconversion privilégiés sont les nouvelles technologies, l'industrie et les entreprises publiques, tandis que le secteur de la finance semble moins attractif que par le passé. En comparaison avec la fin du quinquennat précédent, les mobilités vers le privé sont plus importantes : fin 2018, 40 % des conseillers du premier ministre et 25 % des directeurs de cabinets s'y étaient reconvertis, contre, respectivement, 26% et 18 % lors du quinquennat de François Hollande. Cette progression s'explique notamment par le profil de ces conseillers, plus jeunes et davantage issus du secteur privé. Au premier semestre de l'année 2021, la HATVP avait rendu 51 avis concernant ces reconversions, 70 % étant jugées compatibles avec réserves et 10 % incompatibles.

4) Corruption et autres atteintes à la probité

- **BRASSAC Leslie, « Anticorruption : la communauté juridique favorable à une loi « Sapin III », *actuEL Direction Juridique*, 9 septembre 2021**
Face à l'évolution de la place et du rôle des entreprises, les acteurs de la compliance à la française font le constat des insuffisances de la loi Sapin II et des moyens alloués à la promotion de la déontologie en France. Ils appellent à une réforme, qui, pour certains, devrait se faire à un niveau européen,

visant à moderniser la compliance française et relancer la lutte contre la corruption, notamment par une fusion de la Haute Autorité et de l'Agence française anticorruption.

- **GUYOT-WELKE Anne, LEFAS Patrick, LEPANY Franceline, VAN BENEDEN Elise, « Nous attendons du gouvernement une politique de lutte anticorruption claire et cohérente », [Le Monde](#), 28 septembre 2021**
Le durcissement des règles de procédure prévu par le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire risque, selon plusieurs acteurs de la justice financière, d'affaiblir la lutte contre la délinquance économique et financière, « à contre-courant des engagements internationaux de la France et des objectifs poursuivis par la politique publique anticorruption depuis une dizaine d'années ». Le renforcement du secret professionnel pour les avocats dans leurs activités de conseil ou encore la réduction de la durée des enquêtes préliminaires, sans augmentation en contrepartie des moyens d'investigation, constituent des obstacles à la détection des cas de corruption, de fraude fiscale et de blanchiment, en affaiblissant la collecte de preuves. À l'approche de la présidence française de l'Union européenne, l'exécutif doit s'emparer des enjeux de lutte anticorruption afin que « la démocratie regagne la confiance des citoyens ».
- **COHEN-TANUGI Laurent, « Il est temps que la France relance sa politique anticorruption », [Le Monde](#), 7 septembre 2021**
Longtemps en retard sur le sujet, la France a « donné un réel élan à la lutte anticorruption » avec la loi Sapin II. Ce dispositif est cependant aujourd'hui pointé du doigt par la récente mission d'évaluation parlementaire et fragilisé par le manque de moyens de l'Agence française anticorruption (AFA). Parmi les propositions de réformes, celles de favoriser le recours à la transaction pénale, de mieux encadrer les enquêtes internes et de renforcer le dispositif d'alerte semblent bienvenues. Il apparaîtrait pertinent de doter l'AFA de moyens adéquats et de la transformer en autorité administrative indépendante ou, de manière plus radicale, d'aligner le dispositif français sur des modèles étrangers plus efficaces.
- **JOURDAN Fleur et BENRAHOU Yannisse, « Prévention de la corruption à la CCI Nice Côte d'Azur : un rapport confidentiel qui fait du bruit », [La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales](#), n° 42, 18 octobre 2021, act. 608**
Le référentiel conformité, appliqué depuis la loi Sapin II aux grandes entreprises, peine à être décliné par les entités publiques et parapubliques, alors même que l'Agence française anticorruption (AFA) peut adopter à leur encontre des recommandations en matière de prévention de la corruption. Il apparaît ainsi dans un rapport de l'AFA (révélé par [Médiapart](#)) que la CCI de Nice n'avait mis en œuvre aucun dispositif destiné à prévenir les risques d'atteintes à la probité et de conflits d'intérêts, à contrôler les frais de déplacement et de représentation et à encadrer les procédures liées aux marchés publics et aux subventions. Le risque réputationnel associé à ces révélations, ainsi que les poursuites pénales potentielles, doivent inciter les personnes publiques à « se saisir de cet enjeu essentiel et [...] à prendre conscience des obligations qui pèsent sur eux en la matière ».
- **SOUTRA Hugo, « Lutte contre la corruption : le risque pénal existe pour tous les élus, y compris ceux des villages », [Le Courrier des maires](#), 21 octobre 2021**
En 2016, le législateur a créé une asymétrie en n'instaurant pas pour les acteurs publics une obligation de prévention de la corruption similaire à celle qui pèse depuis lors sur certains acteurs privés. Pour le député Raphaël Gauvain, porteur d'un projet de loi sur la question (cf. supra), il est « urgent de revenir sur les déséquilibres de cette loi, alors que plus des deux tiers de la commande publique repose sur les collectivités », tout en prenant en compte

les spécificités des petites collectivités et en sensibilisant davantage les élus sur les risques d'ordre pénal. En outre, les actions de représentation d'intérêts réalisées auprès d'élus et de fonctionnaires territoriaux, qui devront être déclarées à partir du 1er juillet 2022, doivent être restreintes à des secteurs sensibles tels que l'environnement et les transports.

5) Représentation d'intérêts

- **JUNK Wiebke Marie et. al., « Changes in interest group access in times of crisis : no pain, no (lobby) gain », *Journal of European Public Policy*, 30 août 2021**
Les crises tendent à rendre les pouvoirs publics plus disponibles et réceptifs aux actions de représentation d'intérêts. Cette disponibilité accrue ne s'explique pas seulement par l'intensification de l'effort de représentation de la part des lobbys mais également par la croissance de la demande d'informations émanant des responsables politiques cherchant à mettre fin à la crise – et ce alors même que les représentants d'intérêts, par incapacité à fournir rapidement des données ou informations du fait de l'intensité et du caractère récent de la crise, offrent moins d'informations dans ces circonstances. L'accentuation de l'accessibilité des responsables publics en période de crise est proportionnelle à la gravité de l'impact sur un secteur ; toutefois, le caractère économique ou non du secteur affecté entraîne une variation de cette intensification : le niveau d'accès au responsable public n'est ainsi que légèrement supérieur, ou constant, pour les secteurs non-économiques affectés en période de crise. L'adaptabilité du système européen de la représentation d'intérêts apparaît cependant comme suffisante pour faire face à des bouleversements socio-économiques.
- **L'Observatoire des multinationales et Corporate Europe Observatory, *Rapport*, « Une présidence sous influence : comment la France prépare sa présidence du Conseil européen en lien étroit avec les grandes entreprises », 12 octobre 2021**
En janvier 2022, la France prendra la présidence du Conseil de l'Union européenne pour six mois, un rôle clé dans la définition de l'agenda politique européen et une position privilégiée pour défendre ses intérêts économiques. Cependant, la préparation de la présidence française révèle « une collaboration étroite » avec des grandes entreprises via des rencontres pour la plupart non rendues publiques, « une inquiétante culture du secret et [...] un manque de transparence qui n'inaugure rien de bon pour la vision française de la démocratie européenne ». Ces actions d'influence se concrétisent aussi par l'intermédiaire de think tanks, dont certains sont financés par des entreprises, et la co-organisation d'événements et de conférences. Le recours aux sponsors privés, malgré les risques importants de conflits d'intérêts qui y sont associés, persiste, plusieurs États membres, dont la France, s'étant opposés à une interdiction totale. Le rapport préconise également d'adopter des règles plus strictes concernant les mobilités entre secteurs public et privé et de renforcer le contrôle démocratique des parlementaires sur les positions du gouvernement s'agissant des questions européennes.
- **SCIALOM Laurence, « Comment les lobbys influencent-ils les décisions publiques ? », *Le pourquoi du comment : économie & social*, France Culture, 15 octobre 2021, 3 min**
Face à la défiance croissante des citoyens dans les institutions et les responsables publics, l'encadrement de la représentation d'intérêts est non seulement une question économique mais aussi démocratique. Ainsi, le concept de capture désigne « les différents canaux par lesquels l'industrie influence le régulateur et les décideurs publics dans un sens favorisant son intérêt », parmi lesquels les mobilités de plus en plus fréquentes entre secteurs

public et privé. Dès lors, « cette endogamie entre régulateurs et régulés favorise une conception de l'économie partagée entre ces deux mondes », qui se manifeste par exemple à travers une forte représentativité des acteurs de l'industrie au sein des comités d'experts techniques ou par la diffusion aux parlementaires d'amendements rédigés.

[La Lettre A](#), « Les territoires, nouvel eldorado des cabinets d'influence et de lobbying parisiens », 18 octobre 2021

À l'aune de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux collectivités territoriales, prévue le 1er juillet 2022, les cabinets d'affaires publiques parisiens « se positionnent sur ce marché émergent » en multipliant les échanges avec les décideurs locaux, les relais d'influence et les médias. Des directions spécialisées ou des filiales sont ainsi créées pour intervenir directement, parfois de façon pro bono (cf. infra), auprès du secteur public ou pour conseiller des entreprises sur leur déploiement au niveau local.

DE FORTANIER Diane, « Les lobbyistes se passionnent pour le pro bono », [Contexte](#), 20 octobre 2021

La pratique du lobbying « pro bono », c'est-à-dire à titre gratuit et « pour le bien public », se généralise progressivement en France. Dans un objectif de démocratisation du lobbying, certains cabinets d'affaires publiques ont en effet mis en place des programmes d'accompagnement et de soutien, en particulier à destination d'associations et d'ONG, en mettant à disposition leur expertise et leurs ressources pour « construire une stratégie d'affaires publiques, rédiger des argumentaires, aider à identifier des interlocuteurs, sensibiliser les pouvoirs publics à un problème méconnu, obtenir des subventions, former à la compréhension de l'écosystème institutionnel, organiser des événements ».

SCOTT Mark, « The web connections behind Brussels lobbying », [Politico](#), 5 octobre 2021

Le système de représentation d'intérêts européen semble encore largement opaque, notamment du fait de la grande porosité entre les groupes de réflexion, groupes commerciaux, sociétés de conseil et entreprises journalistiques prétendument indépendantes. Les représentants d'intérêts multiplient ainsi les organisations afin de simuler une pluralité de sources apportant leur soutien à une cause et en renforcer le crédit. Une obligation de révéler les liens existants entre les différentes organisations, comme c'est le cas aux États-Unis, permettrait de renforcer la transparence du système de représentation d'intérêts européen.



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