



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Mars – avril 2022

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique n'est pas responsable du contenu des articles dont elle fait état dans la veille juridique.

Table des matières

I. Institutions

1)	Référents déontologiques et commissions de déontologie	p. 4
2)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 4
3)	Lutte contre la corruption	p. 6
4)	Élections	p. 6
5)	Représentation d'intérêts	p. 6
6)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 7
7)	Lanceurs d'alerte	p. 7

II. Jurisprudence

1)	Manquements au devoir de probité	p. 9
2)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 9
3)	Lanceurs d'alerte	p. 9

III. Recherche et société civile

1)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 11
2)	Carrières publiques et mobilités public/privé	p. 12
3)	Corruption et autres atteintes à la probité	p. 13
4)	Représentation d'intérêts	p. 13
5)	Influence des cabinets de conseil	p. 15
6)	Référent déontologue	p. 16

Edito



La publication du rapport sénatorial de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques, « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques », a marqué les mois de mars et d'avril. En raison notamment du recours important à ces cabinets lors de la crise sanitaire, la commission d'enquête a examiné le budget consacré à ces prestations au sein de l'État, leurs résultats et leur traçabilité. Ce rapport, qui contient plusieurs propositions visant à encadrer le recours par l'État aux cabinets de conseil, a donné lieu à de nombreuses publications.

Par ailleurs, les lois organique et ordinaire visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et à renforcer le rôle du Défenseur des droits ont été promulguées le 21 mars 2022. Elles transposent en droit interne la directive européenne du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union et viennent compléter la définition du lanceur d'alerte et instituer un statut plus protecteur.

Enfin, ces dernières semaines ont été ponctuées par la publication de rapports d'activité de référents déontologues. Ils témoignent d'une dynamique de diffusion d'une culture de l'intégrité et de sensibilisation à la déontologie, qui se retrouve dans l'augmentation des saisines reçues par ces référents. Diverses publications continuent également de tirer les conséquences des dispositions de la loi du 21 février 2022, dite « 3DS », relatives à la déontologie dans la sphère publique locale, s'agissant par exemple du référent déontologue des élus.

Institutions

1) Référents déontologues et commissions de déontologie

- **Conseil économique, social et environnemental, [communiqué](#), « Installation du Collège de déontologie du CESE », 23 mars 2022**
Le collège de déontologie du Conseil économique, social et environnemental (CESE), institué par la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental, est composé de trois anciens membres du CESE et de trois membres extérieurs désignés en leur sein par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes.
- **Conseil d'État, [rapport annuel d'activité](#) du collège de déontologie de la juridiction administrative, 20 avril 2022**
Le collège de déontologie de la juridiction administrative a rendu trois avis du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022. Ceux-ci ont porté sur un cas de cumul d'activités, sur la participation à un collège de déontologie et sur une intervention extérieure au regard du devoir de réserve. Par ailleurs, le collège de déontologie a adressé une recommandation relative à la situation des membres du Conseil d'État et des magistrats administratifs qui, après avoir été membres des cabinets ministériels, retrouveraient une affectation juridictionnelle. Il a rappelé la nécessité d'organiser des entretiens portant sur la déontologie avec le chef de juridiction et le président de chambre, ainsi que la sensibilité particulière du poste de rapporteur public, du fait de la « visibilité » de ces fonctions et de la difficulté à organiser un dépôt.
- **UNTERMAIER-KERLÉO Élise, [rapport public annuel](#), « 4^e rapport d'activité de la référente déontologue des centres de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon, du Cantal, de la Drôme, de la Haute-Loire et de l'Isère », avril 2022**
La référente déontologue a enregistré 121 saisines en 2021, contre 85 en 2020. Cette augmentation est due à un élargissement de son champ de compétence à un nouveau centre de gestion, mais aussi à une meilleure identification de sa fonction par les agents, due aux efforts de communication entrepris. Sur ces 121 saisines, 12 ont été adressées par l'autorité territoriale pour avis sur un projet de mobilité entre les secteurs public et privé, et 109 par des agents. Pour ces dernières, les questions relatives au cumul d'activités (50) étaient majoritaires. La référente déontologue propose plusieurs évolutions relatives à l'exercice des missions du référent déontologue : elle suggère notamment de renforcer les qualifications juridiques exigées pour exercer ces fonctions, de faciliter l'accès aux avis de la Haute Autorité pour les référents déontologues ou encore de clarifier les activités considérées comme accessoires.
- **Ministre de la culture, [arrêté](#) du 13 avril 2022 modifiant l'arrêté du 10 avril 2018 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie du ministère de la culture et pris pour l'application du décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique**

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

- **[Ordonnance](#) n° 2022-544 du 13 avril relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels et [décret](#) n° 2022-545 du 13 avril 2022 relatif aux collèges de déontologie des officiers ministériels**
Dans la continuité du mouvement de réforme de la déontologie et de la discipline des officiers publics ministériels engagé par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire,

l'ordonnance édicte de nouvelles dispositions, relatives par exemple à l'édiction d'un code de déontologie ou à l'installation d'un collège de déontologie, selon les officiers ministériels concernés. Le décret vient quant à lui préciser la composition de ces collèges et leur fonctionnement.

- **[Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France](#)**
Sont désormais soumis aux obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité, non seulement les présidents des fédérations sportives délégataires, le président du Comité national olympique et sportif français et le président du Comité paralympique et sportif français, mais aussi les vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux de ces mêmes instances. Par ailleurs, ces institutions doivent créer un comité d'éthique qui veille à l'application de la charte de déontologie, notamment à la prévention et au traitement des conflits d'intérêts.
- **Ministre de l'économie, des finances et de la relance et ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, [arrêté du 19 janvier 2022 portant agrément du règlement intérieur de l'ordre des experts-comptables](#)**
Ce règlement intérieur précise notamment qu'une charte doit établir le cadre déontologique dans lequel les élus aux conseils de l'ordre exercent leurs fonctions, s'ajoutant au code de déontologie des professionnels de l'expertise comptable. Par ailleurs, sont précisées les moyens de prévenir les situations de conflit d'intérêts pour les experts-comptables, les salariés et les sociétés d'expertise.
- **Question écrite n° 43326 de M. Dino Cineri, [réponse](#) du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, JO Assemblée nationale, 12 avril 2022, p. 2386**
En application de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte de sa modification par l'article 217 de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS », les élus communaux et intercommunaux siégeant au sein d'une société publique locale ne doivent pas prendre part à la délibération attribuant le contrat à cette société, alors même que celle-ci n'a pas été précédée d'une mise en concurrence préalable, sans que cela remette en cause la relation dite de « quasi-régie » qu'entretiennent la collectivité et la société.
- **Agence française anticorruption, [enquête](#), « Prévention et détection des atteintes à la probité au sein du secteur public local », avril 2022**
L'Agence française anticorruption (AFA) constate des progrès dans la mise en place de dispositifs anticorruption par les collectivités territoriales par rapport à sa première enquête menée en 2018, mais ces progrès sont inégaux selon les mesures analysées : l'alerte interne et le contrôle des tiers, d'application difficile, ne fonctionnent pas de manière satisfaisante dans la plupart des entités faisant l'objet de l'enquête. Sur l'ensemble des acteurs interrogés, 14,4 % auraient été confrontés à une atteinte à la probité (ce pourcentage croît avec la taille de la collectivité) tandis que 26 % auraient un plan ou des mesures anticorruption, 10,3 % une cartographie des risques et 26,6 % une politique relative aux risques associés aux cadeaux et invitations. Par ailleurs, le référent déontologue ne serait connu des agents que dans 22,6 % des cas, et seulement 14,1 % des collectivités interrogées sensibiliseraient les agents aux risques associés aux mobilités public-privé. Le degré de maturité des dispositifs anticorruption varie de façon selon la taille des acteurs interrogés, les plus grandes collectivités étant les mieux outillées pour la prévention des atteintes à la probité. L'Agence invite les entités concernées à renforcer la sensibilisation et la formation ainsi que l'accessibilité et la lisibilité de l'information.

3) Lutte contre la corruption

- **GRECO, [rapport de conformité](#), Quatrième cycle d'évaluation de la France. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 25 mars 2022**

Le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) avait adressé à la France 11 recommandations dans un rapport d'évaluation datant de 2014. Sur ces 11 recommandations, 6 ont été mises en œuvre de manière satisfaisante selon le GRECO, tandis que 3 restent partiellement mises en œuvre et 2 ne sont pas mises en œuvre. Le GRECO note les progrès réalisés quant à la prévention de la corruption chez les parlementaires, avec un meilleur contrôle de l'utilisation des frais de mandats, bien que certaines insuffisances persistent. Il recommande la publication en ligne des déclarations de patrimoine des parlementaires et le renforcement des règles relatives au contrôle des frais de mandats, cadeaux et dons.

4) Élections

- **Secrétaire général du Gouvernement, circulaire [n° 16622SG-2022-02-10](#) portant sur les règles applicables à l'approche de l'élection présidentielle et des élections législatives, 10 février 2022**

Depuis le 1^{er} octobre 2021, des règles de communication s'appliquent dans le cadre des élections de 2022. Le code électoral interdit notamment « l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle » et « toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou la gestion d'une collectivité ». Par ailleurs, une période de réserve d'usage s'applique en amont de l'élection présidentielle aux membres du Gouvernement, qui doivent notamment s'abstenir de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions, sauf circonstances exceptionnelles.

5) Représentation d'intérêts

- **Médiatrice européenne, affaire [SI/8/2021/AMF](#), « Closing note on the Strategic Initiative on how the European Commission makes available information about meetings between commissioners and organisations or self-employed individuals », 11 mars 2022**

La décision 2014/839/EU adoptée par la Commission européenne fait obligation aux commissaires européens et aux membres de leurs cabinets de rendre publiques les informations concernant leurs entrevues avec des « organisations ou travailleurs indépendants » dans un délai de deux semaines, quand elles concernent les politiques publiques européennes et l'exécution de ces politiques. Après avoir noté en novembre 2021 qu'il existait un délai trop conséquent pour rendre publiques ces informations, la Médiatrice européenne a demandé à la présidente de la Commission de rappeler les commissaires à leurs obligations. En février 2022, la Commission a annoncé avoir initié la désignation dans chaque cabinet d'un référent « éthique et transparence » pour s'assurer du respect de cette obligation, publié deux notes rappelant les règles applicables et organisé une session de formation pour les cabinets sur le sujet. La Médiatrice a accueilli favorablement les efforts entrepris.

- **Union européenne, [Statistiques](#) du registre de transparence de l'Union européenne, 1^{er} avril 2022**

Un accord interinstitutionnel a imposé depuis 2021 une nouvelle procédure d'enregistrement des représentants d'intérêts au registre de transparence commun. Ces derniers ont ainsi été invités à modifier leur inscription et les informations déclarées. Au 19 mars 2022, date limite pour régulariser sa situation et rester inscrit sur le registre, les 13 573 inscrits avaient modifié leur situation. 32 % d'entre eux ont ainsi indiqué ne pas représenter des intérêts

commerciaux, 63 % ont indiqué représenter leurs propres intérêts ou les intérêts collectifs de leurs membres, tandis que 5 % ont indiqué représenter les intérêts de clients. Les inscrits sont en majorité des organisations non gouvernementales (ou entités assimilées), des entreprises et des groupements professionnels commerciaux ou industriels.

6) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **Médiatrice européenne, [affaire OI/1/2021/KR](#), « Report on the inspection and meeting of the European Ombudsman's inquiry team on how the European Commission handles the challenge of "revolving door" situations involving its (former) staff members », 24 février 2022**

La Médiatrice européenne mène une enquête sur le pantouflage des anciens employés de la Commission. La Commission a admis que, s'il existait une interdiction pour l'employé de contacter ses anciens collègues, il n'existait pas de contrôle en la matière ni de preuve à fournir quant aux informations transmises au nouvel employeur sur les obligations déontologiques. Par ailleurs, la Commission a affirmé que pour repérer les infractions, elle comptait « sur le contrôle effectué par d'autres institutions, le public ou des parties tierces ».

- **Ministère de la transformation et de la fonction publiques, « La part des agents des ministères en position de mobilité au 31 décembre 2020 reste stable », [Stats rapides](#), mars 2022**

Les agents des ministères en position de mobilité représentent 7 % du total des effectifs au 31 décembre 2020, une proportion stable par rapport aux années précédentes. Parmi eux, 42 % sont en détachement sur un autre emploi et 37% sont en disponibilité. La moitié des agents se trouvant en situation de disponibilité le sont pour « convenances personnelles », ce qui leur permet dans certains cas d'exercer une activité dans le secteur privé de façon temporaire. Par ailleurs, les agents publics de catégorie dite A+ (encadrement supérieur) sont deux fois plus mobiles que ceux des autres catégories.

- **Institut national de la statistique et des études économiques, « En 2020, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique, notamment dans le versant hospitalier », [Insee Première](#) n° 1897, mars 2022**

Les effectifs de la fonction publique ont connu une hausse de + 0,6 % de fin 2019 à fin 2020 (5,7 millions). Cette augmentation s'explique principalement par une légère diminution du taux de sorties (-0,3 point), et est concentrée sur la fonction publique hospitalière (+ 1,8 %). Par ailleurs, la proportion de fonctionnaires est de 67 % ; elle a baissé de 0,6 % en 2020, tandis que les agents contractuels, dont le nombre a augmenté de 6,3 %, représentent un cinquième des agents publics.

7) Lanceurs d'alerte

- **[Loi organique n° 2022-400](#) du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte**

Tout lanceur d'alerte peut adresser un signalement au Défenseur des droits. Ce dernier peut alors reconnaître le statut de lanceur d'alerte à la personne concernée et l'accompagner, la conseiller et la défendre. Par ailleurs, un adjoint au Défenseur des droits est désormais chargé d'accompagner les lanceurs d'alerte.

- **[Loi n° 2022-401](#) du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte**

La définition d'un lanceur d'alerte est précisée et clarifiée : l'alerte ne doit plus avoir été lancée « de manière désintéressée » mais « sans contrepartie financière », la personne n'a plus besoin d'avoir « personnellement » connaissance des faits signalés et le signalement pourra concerner des « informations » sur

une violation du droit mais aussi des « tentatives de dissimulation » de ces violations. Par ailleurs, la protection des lanceurs d’alerte peut, dans certaines conditions, être étendue aux « facilitateurs » du signalement, aux collègues ou encore aux proches. Le lanceur d’alerte peut aussi choisir d’effectuer un signalement externe, sans avoir à passer d’abord par un canal de signalement interne à l’entité en cause, comme l’imposait auparavant la loi. Un décret doit préciser la liste des autorités compétentes pour recevoir des signalements externes. Enfin, l’interdiction des représailles est mieux encadrée et le lanceur d’alerte peut bénéficier, dans certaines conditions, d’une irresponsabilité civile et pénale pour les conséquences du signalement. Une aide psychologique et un soutien financier pourront être mis à sa disposition.

- **[Décret](#) du 16 avril 2022 portant nomination d’une adjointe du Défenseur des droits**
Mme Cécile Barrois de Sarigny est nommée adjointe au Défenseur des droits chargée de l’accompagnement des lanceurs d’alerte.

Jurisprudence

1) Manquement au devoir de probité

- **Cour de cassation, chambre criminelle, 16 mars 2022, n° 21-82.254**
Le délit de détournement de fonds publics est constitué par le fait, pour une personne dépositaire de l'autorité publique chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de soustraire, détruire ou détourner un bien public qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission. Il découle de cette définition que le directeur de cabinet du maire d'une commune, dont les fonctions n'impliquent pas que des fonds lui soient remis, sauf dans le cas où le directeur de cabinet dispose d'une délégation du maire ordonnateur, ne peut se voir reprocher le délit de détournement de fonds publics. En l'espèce, la directrice de cabinet d'un maire avait ordonné à la directrice des finances de signer des factures et bons de commandes, dans le cadre d'un système de fausses factures. Les fonctions de directeur de cabinet n'entraînant pas en principe la remise à l'intéressée de fonds de la collectivité, la cour d'appel, qui s'est fondée pour la condamnation de la prévenue sur son influence déterminante dans le système mis en place, aurait dû rechercher si elle disposait d'une délégation du maire lui permettant de mettre les factures en paiement et si une autre qualification pouvait être donnée aux faits. À défaut, la cour a commis une erreur de droit.

2) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3ème chambre, 4 avril 2022, n° 19BX03398, C**
Un agent public cumulant une activité rémunérée de massages sur des personnes vulnérables manque non seulement à son obligation de consacrer l'intégralité de son temps de travail à ses fonctions publiques, mais aussi à l'honneur et à la probité et porte atteinte à la considération du service. En l'espèce, un adjoint administratif principal dans un centre communal d'action sociale (CCAS) avait fait l'objet d'une procédure disciplinaire menant à une sanction de révocation, décision que l'intéressé avait décidé d'attaquer devant le juge administratif. Cette sanction faisait suite à l'édition de fiches de paie indues, à un comportement déplacé envers une employée de maison, ainsi qu'à la pratique de massages à domicile contre rémunérations obtenues d'une usagère du CCAS en état de vulnérabilité. Le requérant a été débouté par la cour administrative d'appel de Bordeaux, la cour estimant que « compte tenu de la multiplicité et de la gravité des faits commis par [l'agent] et de leur répercussion sur le fonctionnement et sur l'image du service, la sanction de révocation n'est pas disproportionnée ».

3) Lanceurs d'alertes

- **Conseil constitutionnel, décision n° 2022-838 DC du 17 mars 2022**
La loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte est conforme à la Constitution, le Conseil constitutionnel ayant seulement formulé une réserve d'interprétation de son article 2. En particulier, l'article 71-1 de la Constitution permettant au Défenseur des droits « d'aider toute personne s'estimant victime d'une discrimination à identifier les procédures adaptées à son cas », le Conseil constitutionnel considère qu'il était loisible au législateur organique de lui confier le rôle de « l'autorité compétente », au sens de l'article 1er de la loi organique examinée, pour la prise en charge des lanceurs d'alerte.

Conseil constitutionnel, [décision n° 2022-839 DC](#) du 17 mars 2022

La loi ordinaire visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte est déclarée conforme à la Constitution, à l'exception de son article 11 qualifié de « cavalier législatif ».

- **Conseil d'État, 27 avril 2022, n° [437735](#)**

Le Conseil d'État précise les règles encadrant la sanction d'un salarié protégé auquel on reproche d'avoir dénoncé des faits répréhensibles. L'administration, saisie d'une demande de licenciement du salarié, doit, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, rechercher, en application du premier alinéa de l'article L. 1132-3-3 du code du travail, si les faits dénoncés par le salarié protégé sont susceptibles d'être qualifiés de crimes ou délits, s'il en a eu connaissance dans ses fonctions et s'il semble avoir agi de bonne foi. Si ces trois conditions sont remplies, le licenciement ne doit pas être autorisé. En l'espèce, un délégué syndical avait dénoncé et diffusé largement des faits susceptibles d'avoir été commis et d'être qualifiés d'abus de biens sociaux. Son employeur avait demandé l'autorisation de le licencier en raison de ce signalement, ce que l'inspecteur du travail avait refusé mais ce que le ministre du travail avait autorisé. La cour administrative d'appel s'étant bornée, pour rejeter la requête du salarié, à relever que les faits dénoncés n'étaient étayés par aucun élément probant et mettaient en cause la probité de salariés nommément désignés ainsi que la réputation et l'image de la société, sans vérifier si les trois conditions étaient remplies, elle a commis une erreur de droit.

Recherche et société civile

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

- **France Bleu, Make.org et France 3 Régions, [consultation](#), « Ma France 2022 : Quelles priorités pour notre pays demain ? », 15 mars 2022**

Une consultation a été menée du 25 août 2021 au 10 mars 2022 pour mettre en exergue les priorités des Français pour l'avenir du pays, qui a conduit à l'élaboration de propositions devant nourrir le dialogue avec les candidats à la présidentielle. La consultation a permis de recueillir les participations d'un million de personnes autour de 34 000 propositions rédigées par les citoyens eux-mêmes. Parmi ces propositions, le thème de la démocratie et des institutions arrive en tête (26 %), cette catégorie comprenant notamment les conditions d'exercice du pouvoir, la rémunération des élus et leur statut juridique. La première priorité identifiée par cette consultation est celle de « garantir l'exemplarité des responsables politiques et limiter leurs « avantages ». Trois mesures sont souhaitées par les personnes interrogées : l'exigence d'un casier judiciaire vierge pour exercer une fonction politique, la réduction des indemnités des élus nationaux et des membres du gouvernement et « la fin de toute justice d'exception » pour les responsables politiques.

- **DRH Grandes collectivités, [podcast](#) « L'éthique en trois questions : la règle, le conflit, le management public », entretien avec Michel Vayssie, « L'éthique et le conflit : qu'est-ce qu'un conflit éthique pour des agents de la fonction publique territoriale ? », 11 mars 2022**

L'éthique est une relation entre des valeurs et une personne, elle correspond à la manière dont une personne va, dans une situation donnée, assumer ces valeurs, qui sont à la fois l'horizon et la limite de sa pratique. Le référent déontologue a contribué à un renforcement de la prise en compte de l'éthique par les agents publics. En effet, le référent déontologue ne se trouve pas dans un rapport hiérarchique vis-à-vis de l'agent et bénéficie d'une capacité d'écoute différente. Cependant, l'intervenant estime qu'il existe un risque à n'avoir qu'un seul référent déontologue et, qu'à l'inverse, la collégialité présente de nombreux avantages.

- **GINIBRIÈRE Gaëlle, « La culture de la déontologie infuse doucement », [La Gazette des communes](#), 23 mars 2022**

Plusieurs référents déontologues constatent une hausse des saisines concernant des projets de mobilité entre les secteurs public et privé des agents, résultat d'une meilleure connaissance des missions du référent déontologue au niveau local, souvent liée à un renforcement des actions d'information et de sensibilisation. M. Jérôme Deschênes, conseiller technique « éthique et déontologie » au syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT), estime cependant que le référent déontologue demeure trop isolé, en l'absence de « logique d'ensemble ». Grandes et petites collectivités présentent ainsi d'importantes disparités, les secondes n'ayant pas nécessairement les ressources nécessaires pour mettre en place de nouveaux outils tels qu'une cartographie des risques, un plan de prévention, des formations ou encore des guides internes.

- **RIPOLL Guillem, « La sauvegarde de l'intérêt général : le rôle de la clarté des objectifs dans la motivation de service public et l'acceptation des comportements contraires à l'éthique », [Revue internationale des Sciences Administratives](#), Vol. 88, pp. 49 à 65, 2022**

Cette étude, basée sur des questionnaires adressés à 439 travailleurs sociaux

en Catalogne, révèle que la motivation pour promouvoir l'intérêt général et le service public peut être renforcée par la clarté des objectifs, ce qui permet, par là même, de réduire « l'acceptation de comportements contraires à l'éthique ». De ce fait, chercher à renforcer l'attachement des agents publics à leur travail et à en renforcer le sens serait une manière efficace de favoriser le refus de comportements contraires à la probité. L'intégration de certaines valeurs publiques et l'apparition d'une « identité morale de service public » permet aux agents d'intégrer directement une éthique publique. L'auteur recommande ainsi de porter une vive attention à l'évaluation et à la conception des tâches en matière de ressources humaines.

- **BENRAHOU Yanisse, JOURDAN Fleur, « La déontologie : 4e dimension de la loi 3DS », [La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales](#), 28 mars 2022**

La « loi 3DS » a apporté plusieurs évolutions en matière de déontologie. En premier lieu, elle met en place un statut plus protecteur pour les élus locaux, qui ne pourront plus être poursuivis pour prise illégale d'intérêts lorsqu'ils délibèrent, au sein de leur collectivité, sur des organismes extérieurs dans lesquels ils représentent cette collectivité en application de la loi. En second lieu, le droit pour tout élu de saisir un référent déontologue est consacré. Cette loi prévoit en outre un meilleur contrôle des entreprises publiques locales et simplifie les obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité. Selon les auteurs, la loi contribue ainsi à une plus grande sécurité juridique et constitue « un remède à la phobie déontologique » des élus locaux.

- **GAUTHIER Romain, interview de Didier Migaud, « Promouvoir la probité et donner une assurance raisonnable sur l'exemplarité des responsables publics », [Droit pénal](#), n°4, avril 2022**

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est une autorité administrative indépendante au processus décisionnel collégial qui a pour but de promouvoir la probité des responsables publics. En ce sens, elle contrôle le patrimoine et les intérêts de près de 17 000 responsables publics, gère le répertoire des représentants d'intérêts – 2 400 inscrits à ce jour pour 40 000 actions déclarées – et participe au contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé. Le dispositif de déclaration fonctionne bien, tout comme le contrôle des mobilités, les situations anormales étant « plutôt rares ». Cependant le bilan du répertoire reste en « demi-teinte », les critères d'identification étant trop complexes voire absurde, le rythme annuel de déclaration insatisfaisant et les informations à transmettre trop imprécises à certains égards. Quant à l'évolution future de la Haute Autorité, les compétences de lutte contre la corruption restent aujourd'hui éparpillées entre plusieurs entités, impliquant des doublons et un gaspillage des deniers publics. Par ailleurs, un « régime de conformité », c'est-à-dire un cadre qui rappellerait toutes les mesures de prévention de la corruption devant être appliquées, gagnerait à être élaboré pour les acteurs publics les plus importants.

2) Carrières publiques et mobilités public/privé

- **SCORDIA Bastien, « Nouveau gouvernement : le rôle central de la HATVP », [Acteurs publics](#), 25 avril 2022**

La Haute Autorité joue un rôle essentiel dans le contrôle des nouveaux membres du Gouvernement, en particulier lors du renouvellement intégral de celui-ci. Le Président de la République a la possibilité de saisir la Haute Autorité afin qu'elle s'assure que la ou le « ministrable » ne se trouve pas dans une situation de conflit d'intérêts et vérifie, le cas échéant, qu'il a satisfait par le passé à ses obligations déclaratives. Une fois le Gouvernement nommé, la Haute Autorité procède au contrôle approfondi des déclarations d'intérêts et de patrimoine des nouveaux ministres, qui disposent de deux mois pour les lui transmettre. Ces déclarations sont ensuite rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité.

3) Corruption et autres atteintes à la probité

- **HERMANN DE FRANCESCHI Sylvio et al., « La corruption du ministre public », [Revue Française d'Histoire des Idées Politiques](#), n° 54, pp. 9-158, 2021**
Plusieurs professeurs et maîtres de conférences reviennent, du point de vue de l'histoire moderne, de l'histoire du droit, de l'histoire des religions ou encore de la philosophie, sur l'apparition de la notion de corruption publique, qui remonterait au XVII^e siècle. La notion de corruption est le fruit d'une longue évolution, influencée par la tradition humaniste et les écrits d'Érasme ou de Thomas More, par le développement de l'État sous François Ier qui édicte une législation anticorruption en 1532, ou encore par les théologiens moralistes catholiques. Aujourd'hui, la conception contemporaine semble toujours marquée, selon les auteurs, par une forme d'idéalisation du gouvernant inspirée par le « modèle néo-stoïcien du ministre vertueux ».
- **REYNDERS Didier, « Le parquet européen : une arme efficace contre la fraude et la corruption », [La Revue des juristes de Sciences Po](#), 2022**
Depuis le 1er juin 2021, le Parquet européen a débuté ses activités en matière de lutte contre la fraude et la corruption susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Il bénéficie pour cela de pouvoirs d'enquête et de poursuite et contribue ainsi à la légitimité des institutions de l'Union européenne. Selon l'auteur, le nouvel organe indépendant fait l'objet d'une coopération renforcée entre 22 États membres et illustre un partage de souveraineté dans une matière régaliennne, la matière pénale. Il représenterait ainsi une rupture dans le modèle de lutte contre la corruption dans l'Union européenne, mettant fin à la responsabilisation des seuls États et la seule coopération entre autorités judiciaires nationales. Le premier semestre d'activité du Parquet européen a conduit à l'ouverture de 500 enquêtes pour un dommage présumé aux intérêts financiers de l'Union européenne de 5 milliards d'euros. À l'avenir, d'autres sujets à caractère transnational, tels que la lutte contre le terrorisme et les crimes environnementaux, pourraient conduire à une extension des compétences du Parquet européen.
- **ALT Éric et VAN BENEDEN Élise, Résister à la corruption, [Gallimard](#), collection Tracts, n°36, 17 mars 2022**
La corruption, qui recouvre pour les auteurs un sens plus large que sa définition juridique et englobe toutes les atteintes à la probité, met en danger les fondements de la démocratie représentative. Les auteurs évoquent ainsi la nécessité d'une « bataille culturelle en faveur de l'éthique », cette dernière devant devenir une préoccupation quotidienne pour les Français. Ils préconisent des mesures tels que l'exigence d'un casier judiciaire vierge pour se présenter à une élection, une plus grande transparence quant aux actions des représentants d'intérêts de manière à ce que les citoyens puissent apporter une contre-expertise, ainsi que la création d'une Autorité de la probité bénéficiant d'un ancrage constitutionnel, sur le modèle du Défenseur des droits.

4) Représentation d'intérêts

- **RIVA Virginie, « Lobbying : déclarations locales, inquiétudes globales », [Contexte](#), 7 mars 2022**
L'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux actions auprès de décideurs publics locaux interviendra le 1er juillet 2022. Le nombre de décideurs publics concernés va ainsi passer de 11 000 à 19 000 et fait naître de vives inquiétudes parmi les représentants d'intérêts. En particulier, les entreprises qui entretiennent de nombreux contacts au quotidien avec les élus locaux, comme par exemple dans les secteurs de l'énergie ou de l'automobile, craignent une « surcharge administrative exponentielle » alors que le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire est critiqué pour son flou juridique.

Des observateurs déplorent déjà le manque de moyens d'enquête au niveau national mais aussi local de la Haute Autorité. Le dispositif risque donc, selon l'auteure, d'être impossible à mettre pleinement en œuvre.

- **MILLOT Ana, MAANI Nason, KNAI Cécile, PETTICREW Mark, GUILLOU-LANDRÉAT Morgane, GALLOPEL-MORVAN Karine, « An Analysis of How Lobbying by the Alcohol Industry Has Eroded the French Évin Law Since 1991 », [Journal of Studies on Alcohol and Drugs](#), janvier 2022**

Selon ce groupe de chercheurs, les représentants d'intérêts du secteur de l'alcool présentent des particularités en France, et ont adopté depuis 30 ans diverses stratégies pour contrer les effets de la loi Évin. En premier lieu, les représentants d'intérêts mettent en avant un aspect culturel et patrimonial dans la consommation de vin, ce que l'on retrouve moins dans d'autres pays. Par ailleurs, ces lobbies sont plus impliqués et intégrés à l'élaboration des décisions publiques, en comparaison avec d'autres pays. L'une des stratégies adoptées aurait consisté à faire amender petit à petit la loi Évin de manière à la rendre plus confuse et donc moins contraignante en termes de marketing. Les chercheurs notent également la présence de viticulteurs ou personnes liées au secteur viticole élus au Parlement ou membres du Gouvernement. Ces caractéristiques propres à la France pourraient s'expliquer de deux manières : l'ancienneté de la loi Évin (30 ans) mais aussi le poids économique de l'alcool, et en particulier du vin, au sein de la culture française.

- **BORLETTO Sophie, « La réglementation de la représentation d'intérêts en France et en Italie », [Lexology](#), 24 mars 2022**

Une nouvelle proposition de loi italienne, datant du 12 janvier 2022, vise à réglementer les activités des représentants d'intérêts en créant un « registre pour la transparence de l'activité de représentation d'intérêts » avec des informations similaires à celles renseignées au sein du registre français. L'Autorité de concurrence italienne se verrait dotée d'un pouvoir de contrôle et de sanction administrative. Des obligations déontologiques seraient par ailleurs mises en place avec l'interdiction pour les représentants d'intérêts de procurer aux responsables publics des avantages ou dons. Selon l'auteure, la proposition de loi italienne est ambitieuse et rapprocherait le cadre italien du cadre français, mais elle devra bénéficier d'un réel portage politique. La création d'outils efficaces, ainsi que l'introduction de règles relatives au pantouflage, constitueraient, selon l'auteur, « la pierre angulaire d'une loi qui entend régir sérieusement la discipline du lobbying ».

- **France culture, « Public/privé : les liaisons dangereuses », épisode 1, « Lobbies : ces experts qui vous veulent du bien », [Entendez-vous l'éco ?](#), DE ROCQUIGNY Tiphaine, 18 avril 2022**

Cécile Robert et Guillaume Courty, invités de l'émission, estiment que les représentants d'intérêts peuvent être utiles à la démocratie, en faisant remonter les enjeux de terrain aux décideurs publics et en apportant une expertise sur certains sujets, ainsi qu'un travail d'agrégation des diverses positions. Il convient de distinguer parmi eux les entités qui représentent des intérêts commerciaux, qui bénéficient d'un budget de lobbying souvent plus important. Cependant, plusieurs chercheurs ont montré que les dépenses de lobbying n'étaient pas forcément corrélées à l'efficacité du lobbying. Les ressources humaines, militantes, etc. comptent également fortement. De plus, il faut distinguer les représentants d'intérêts permanents (entre 4 et 10 % des inscrits nationaux) des autres, le lobbying « diffus » semblant plus à même de produire des effets. Par ailleurs, il existe encore certaines insuffisances quant au répertoire des représentants d'intérêts, diverses entités n'étant pas concernées par l'obligation d'inscription, à l'instar des associations culturelles ou des associations d'élus. Les deux invités estiment ainsi qu'il faudrait « imaginer une pédagogie institutionnelle », la Haute Autorité disposant de beaucoup d'informations qui ne sont pas nécessairement explicitées et exploitées.

- **COMTE Jean, « Micmac dans les déclarations financières du registre des lobbys », [Contexte](#), 19 avril 2022**

L'obligation faite depuis début 2022 aux 12 000 inscrits au registre des lobbys de l'Union européenne de déclarer s'ils représentent ou non des intérêts commerciaux est à la source de problèmes et confusions. De nombreuses entités ont en effet mal renseigné ces informations, à l'image de certaines fédérations qui ne sont pas en elles-mêmes des structures commerciales – alors que leurs membres le sont bien – et qui ont donc déclaré ne pas représenter d'intérêts commerciaux. Par ailleurs, le choix de déclarer représenter ou non des intérêts commerciaux a un impact sur les obligations de transparence financière. Plusieurs ONG ont ainsi demandé à la Commission de réagir. Le secrétariat du registre a indiqué qu'il publierait une note explicative pour aider à remplir correctement les déclarations. Il n'est cependant pas envisagé de modifier l'accord interinstitutionnel à l'origine de la modification du registre.

5) Influence des cabinets de conseil

- **KERLÉO Jean-François, « L'externalisation à des cabinets de conseils, un enjeu constitutionnel », [JP blog](#), 17 mars 2022**

Le juge constitutionnel et le juge administratif s'accordent pour refuser l'externalisation de missions de souveraineté ; or, ce refus ne semble pas pouvoir être invoqué dans le cas des prestations intellectuelles prodiguées par des cabinets de conseil, le pouvoir de décision n'étant pas, en théorie, délégué. Pourtant, la décision publique serait bien influencée par l'expertise des cabinets de conseil, qui participeraient de facto à la décision finale. Contribuant à la fabrique du droit, les cabinets de conseil porteraient une atteinte supplémentaire à la séparation des pouvoirs et au contrôle parlementaire de l'exécutif. Les cabinets de conseil participeraient finalement au brouillage entre sphères publique et privée, se situant dans une « zone grise » toujours plus importante. Selon l'auteur, il est donc préjudiciable que ces acteurs « échappent aux principes de transparence, de contrôle et de responsabilité du droit constitutionnel ».

- **UNTERMAIER-KERLÉO Élise, « Le recours par l'État aux cabinets de conseil : behind the scene », [La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales](#), n° 13, 4 avril 2022**

Contrairement à ce que propose le rapport sénatorial relatif à l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques, l'auteure estime qu'imposer une déclaration d'intérêts aux cabinets de conseil sous le contrôle de la Haute Autorité ne serait pas nécessairement opportun. Elle rappelle que la Haute Autorité est déjà investie d'une mission considérable en contrôlant les déclarations d'intérêts des responsables publics, pour lesquels elle ne dispose d'aucun pouvoir de sanction. De même, l'auteure craint que la mesure ne soit vaine et ne « submerge » la Haute Autorité. Elle préconise ainsi une réflexion quant à « un système de contrôle déconcentré » et le renforcement des prérogatives des référents déontologiques.

- **DE ROCQUIGNY Tiphaine, « Public/privé : les liaisons dangereuses », épisode 2, « Le privé dans l'exercice de l'État », [Entendez-vous l'éco ?](#), France culture, 18 avril 2022**

Selon Antoine Vauchez et Stéphane Saussier, le recours aux cabinets de conseil par l'État s'inscrit dans une évolution historique de son rôle. D'un « âge d'or du service public » marqué par un État producteur et planificateur, on serait passé depuis les années 1980 à un État régulateur de la concurrence, marqué par l'« agencification » et la libéralisation. Selon les intervenants, cette évolution a aussi eu pour conséquence la réduction des effectifs de la fonction publique – notamment entre 2006 et 2018 – alors que le nombre de missions, lui, ne décroissait pas. Cela expliquerait le recours accru aux cabinets de conseil, en même temps que l'apparition d'une volonté de « rationalité managériale ».

dans la conduite des politiques publiques. Cette mutation se serait opérée sur fond de défiance à l'égard de l'État et d'une distance croissante à l'égard du terrain. Cela étant, les deux invités estiment que les cabinets de conseil peuvent avoir une valeur ajoutée et être utiles : il s'agit donc, avant tout, de s'assurer du bon usage des deniers publics. Sous ce rapport, une plus grande transparence apparaît nécessaire, les institutions disposant par exemple de peu de chiffres sur la commande publique et d'informations sur la corruption ou l'efficacité du service public.

6) Référent déontologue

- **CARON Matthieu, UNTERMAIER-KERLÉO Élise, KERLÉO Jean-François, tribune, « Les élus locaux ont enfin leur déontologue ! », [La Gazette des communes](#), 10 mars 2022**
La loi du 21 février 2022 dite « loi 3DS » consacre, à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, le droit pour tout élu local de saisir un référent déontologue afin de faire respecter les principes déontologiques de la charte de l'élu local. Cette disposition vient combler un manque, alors que les institutions nationales, tels que l'Assemblée nationale ou le Sénat, s'étaient déjà dotées de tels dispositifs. Jusqu'à présent, seules quelques grandes collectivités avaient pris l'initiative d'instaurer une instance déontologique pour les élus, alors que les indemnités des élus locaux représentent une somme de deux milliards d'euros par an et que leur emploi doit être dénué de toute suspicion de malversation, de manière à préserver la confiance dans les institutions.
- **UNTERMAIER-KERLÉO Élise, BEAUFILS Claude, [position paper](#), « Un référent déontologue indépendant pour les élus locaux et les agents publics », [Observatoire de l'éthique publique](#), 25 avril 2022**
Suite à la consécration du droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue, les auteurs estiment qu'il serait préférable que le référent déontologue soit commun aux agents et aux élus, de manière à ne pas multiplier les structures. Ils proposent également de modifier le statut du référent déontologue pour lui apporter de nouvelles garanties d'indépendance, en exigeant qu'il soit une personne externe à l'entité et qu'il bénéficie d'une expertise « dans le domaine du droit public ou de la fonction publique ». Les obligations déontologiques tels que le secret professionnel et la prévention des conflits d'intérêts devraient aussi être précisées et la rédaction d'un rapport d'activité annuel imposée aux référents déontologues.



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