



Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

# Veille juridique

Mai – juin 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)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 4
2)	Référents déontologues et commissions de déontologie	p. 4
3)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 5
4)	Influence des cabinets de conseil	p. 6
5)	Lutte contre la corruption	p. 6
6)	Institutions européennes, internationales et étrangères	p. 7
7)	Transparence	p. 7

## II. Jurisprudence

1)	Manquements au devoir de probité	p. 8
2)	Transparence	p. 8

## III. Recherche et société civile

1)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 10
2)	Carrières publiques et mobilités public/privé	p. 12
3)	Corruption et autres atteintes à la probité	p. 12
4)	Représentation d'intérêts	p. 13
5)	Transparence	p. 15
6)	Lanceurs d'alerte	p. 15
7)	Institutions européennes, internationales et étrangères	p. 16
8)	Référent déontologue	p. 16

# Edito



Comme chaque année, les mois de mai et juin sont marqués par la publication des rapports d'activité de plusieurs institutions, dont des organes de déontologie ou des autorités telles que la Commission d'accès aux documents administratifs ou la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. La Haute Autorité a également rendu public son rapport d'activité pour l'année 2021, marquée par plusieurs échéances politiques et la préparation de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts à la sphère publique locale. Cette année 2021 était aussi la première année de plein exercice de ses missions de contrôle des mobilités public-privé des agents publics. La Haute Autorité formule plusieurs propositions visant à améliorer ses contrôles tout en renforçant la cohérence des dispositifs existants, telles que l'élargissement du champ du contrôle des mobilités public-privé à certains responsables publics ou l'octroi d'un droit de communication autonome et d'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement aux obligations déclaratives.

Par ailleurs, la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques a été suivie par le dépôt d'une proposition de loi visant à encadrer l'intervention de ces acteurs auprès de l'État et de ses opérateurs. Cette proposition prévoit d'instituer de nouvelles obligations déontologiques et déclaratives pour les prestataires de conseil et de nouveaux dispositifs de contrôle articulés sur le renforcement et du renouvellement des compétences de la Haute Autorité.

La société civile et les institutions poursuivent la réflexion quant à l'application du nouveau cadre juridique de protection des lanceurs d'alerte, dans la continuité de la loi du 21 mars 2022. Les mois de mai et juin ont ainsi vus la publication de plusieurs contributions en ce sens, soulignant le nouveau rôle du Défenseur des droits en la matière. Deux innovations, en particulier, ont fait l'objet de nombreux commentaires : la possibilité pour les lanceurs d'alerte d'effectuer un signalement en externe et celle pour le Défenseur des droits d'accorder une certification à une personne se prévalant du statut de lanceur d'alerte.

Enfin, la nomination d'un nouveau Gouvernement a occasionné plusieurs appels, de la part d'organisations de la société civile, à renforcer les mesures déontologiques applicables aux membres du Gouvernement, notamment par la création d'un référent déontologique qui leur serait dédié.

# Institutions

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

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Rapport d'activité 2021, 1er juin 2022](#)**

Au cours d'une année dense en échéances politiques, la Haute Autorité a reçu 15 774 déclarations de patrimoine et d'intérêts. Elle en a également contrôlé 3 150 (664 déclarations de patrimoine pour 2 486 déclarations d'intérêts), 11 dossiers ayant fait l'objet d'un signalement à la justice. 307 avis ont été rendus sur des projets de mobilités public-privé, dont 154 concernaient des projets de mobilité vers le secteur privé d'agents publics. Ces 154 dossiers ont donné lieu à 10% d'incompatibilité et 64% d'avis de compatibilité assortis de réserves. Par ailleurs, la Haute Autorité rappelle que la complexité du cadre juridique relatif aux représentants d'intérêts constitue un obstacle à l'efficacité du dispositif, en particulier dans le cadre de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts à la sphère publique locale, le 1er juillet 2022, et qui devrait conduire de nombreuses entités à s'inscrire aux côtés des 2 391 représentants d'intérêts déjà répertoriés. Enfin, la Haute Autorité émet des propositions et pistes d'évolutions destinées à renforcer la cohérence et la coordination des textes relatifs à la probité et à l'éthique publique, mieux garantir l'efficacité de ses contrôles et améliorer la prévention de la corruption. Elle propose notamment d'étendre le champ des responsables publics soumis à son contrôle lors de leur mobilité vers le secteur privé ou encore de se voir octroyer un droit de communication autonome ainsi qu'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement aux obligations déclaratives.

## 2) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **Commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, [rapport d'activité 2021, « Prévention et transparence : des principes réaffirmés et d'application immédiate au Conseil régional », mai 2022](#)**

À la suite de l'installation d'une nouvelle assemblée issue des élections régionales de 2021, le conseil régional a intégré un code de déontologie à son règlement intérieur et entériné l'obligation d'installer une commission de déontologie au début de chaque nouvelle mandature. Au total, la commission a rendu cinq avis en 2021, publié un mémento diffusé aux élus et organisé quatre formations dédiées. Elle a, par ailleurs, reçu 47 déclarations de cadeaux d'une valeur inférieure à 150 euros et constate une bonne application des règles de dépôt et de transmission des déclarations obligatoires à la Haute Autorité. Elle recommande néanmoins de renforcer encore l'effort de formations des élus, de déclarer annuellement les cadeaux reçus et d'être attentif à l'actualisation des déclarations de patrimoine et d'intérêts.

- **Ministre de la justice, [décret n° 2022-900 du 17 juin 2022](#) relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels**
- **Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, [rapport d'activité 2021, 20 juin 2022](#)**

Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire a été saisi de 14 demandes d'avis, pour 12 avis rendus, sur la période allant de juillet 2020 à décembre 2021. Dans 12 des 14 cas, ce sont des magistrats s'interrogeant sur leur situation personnelle qui ont saisi le collège, contrairement à ce qui avait cours antérieurement, ce qui semble manifester une attention croissante des magistrats au respect des règles déontologiques. Faisant œuvre de pédagogie, le collège publie par ailleurs les avis rendus et anonymisés et a pu prodiguer des formations en fonction des demandes qui lui ont été

adressées. Enfin, il recommande de favoriser le dialogue et les solutions amiables dans certains conflits, ainsi que la lecture attentive du « Recueil des obligations déontologiques du magistrat » élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature.

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

- **[Arrêté](#) du 11 mai 2022 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article L. 122-2 du code général de la fonction publique dans l'administration centrale et les établissements publics sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation**
- **Ministre de l'intérieur, [décret](#) n° 2022-854 du 7 juin 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**  
L'obligation de déport du ministre de l'intérieur instituée par le décret n° 2021-329 du 26 mars 2021 concernant la Fondation Archery est reconduite dans les mêmes formes.
- **Ministre de la transformation et de la fonction publiques, [décret](#) n° 2022-861 du 7 juin 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**  
Est mis en place un déport pour le ministre de la transformation et de la fonction publiques s'agissant de tous les actes relatifs à la société Alphabet Inc (Google) et ses filiales. Le ministre se déporte également des actes de toute nature relatifs à l'hébergement en nuage des données de l'État.
- **Ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, [décret](#) n° 2022-911 du 20 juin 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**  
Est mis en place un déport pour le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire de tous les actes relatifs à la société SA-SCIC Bois Energie Centre.
- **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, [rapport d'activité](#) 2021, 22 juin 2022**  
La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a contrôlé environ 8 000 comptes de campagne en 2021, dans le cadre des élections départementales, régionales et sénatoriales. Elle a en outre finalisé le contrôle comptable des comptes de 571 partis politiques pour 2020 : elle constate ainsi qu'environ 30 % n'ont pas respecté leurs obligations légales, chiffre en baisse. Cependant, la CNCCFP souligne son manque de moyens, notamment d'investigation, et appelle de ses vœux, afin d'y remédier, l'institution d'un droit de communication de pièces par les fournisseurs ou prestataires de services des candidats, un pouvoir de consultation du fichier national des comptes bancaires et assimilés, la possibilité de se voir communiquer des informations par Tracfin, l'accès en temps réel au financement des partis et la possibilité de retirer l'agrément à une association de financement d'un parti.
- **Conseil supérieur de la magistrature, [rapport d'activité](#) 2021, 14 juin 2022**  
Conformément à l'article 65 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature se prononce sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. Le service d'aide et de veille déontologique, créé en 2016, a traité depuis 5 ans 349 saisines, dont 94 en 2021, sur des questions concernant principalement l'impartialité objective et les risques de conflit d'intérêts associés aux liens familiaux ou amicaux. Dans un avis au Président de la République du 24 septembre 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats, le CSM a formulé plusieurs propositions ayant pour ambition de

« placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat », en prévoyant notamment la mise en place d'une évaluation à 360° et l'encadrement des mobilités dans le secteur privé des magistrats démissionnaires en les conditionnant à l'accord d'une instance de régulation qui pourrait être le CSM, la Haute Autorité ou le collège de déontologie.

#### 4) Influence des cabinets de conseil

- **Sénat, [proposition de loi](#) encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, 21 juin 2022**

16 signataires, membres de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseils privés sur les politiques publiques, ont déposé une proposition de loi visant à encadrer ce phénomène. Ils proposent, entre autres, la publication des prestations de conseil réalisées au bénéfice de l'État et de ses opérateurs ainsi que l'obligation pour les cabinets de conseil de déclarer toutes les actions de démarchage, de prospection et de mécénat conduites auprès de l'État et de ses opérateurs. La proposition de loi introduit un corpus de prescriptions déontologiques visant à réguler la pratique, telles que l'interdiction des prestations gratuites (dites pro bono), l'obligation de transmettre une déclaration d'intérêts à l'administration ou celle de prévenir et faire cesser toute situation de conflits d'intérêts. La Haute Autorité, placée au centre de ce dispositif et dotée d'une commission des sanctions, serait compétente pour contrôler les obligations déclaratives et déontologiques des prestataires et consultants et en sanctionner les manquements.

#### 5) Lutte contre la corruption

- **Agence française anticorruption, [rapport d'activité 2021](#), 20 mai 2022**

L'Agence française anticorruption fait état de 34 nouveaux contrôles engagés au cours de l'année 2021, majoritairement auprès d'acteurs économiques. Par ailleurs, l'institution a poursuivi son effort de diffusion d'une culture de l'intégrité et d'accompagnement des acteurs en publiant trois guides destinés à accompagner les acteurs économiques et publics dans les pratiques anticorruption.

- **Groupe d'États contre la corruption (GRECO), 22ème [rapport général d'activités \(2021\)](#), « Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique », mars 2022**

Retardé dans ses travaux par la crise sanitaire, le GRECO a activement repris ses visites d'évaluation sur place, indispensables à l'élaboration de ses rapports. L'institution a notamment adopté deux rapports d'évaluation et une quarantaine de rapports de conformité, dont l'un concernait la France. Dans le cadre du processus de conformité du 4ème cycle d'évaluation, qui porte sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO constate des progrès dans la mise en œuvre des mesures préconisées, bien qu'environ 20 % d'entre elles ne soient pas suivies d'effets. Le 5ème cycle d'évaluation du GRECO, qui concerne les gouvernements centraux, et plus particulièrement les personnes occupant de hautes fonctions exécutives (PHFE) et les services répressifs, n'a pas encore été conduit auprès de tous les États membres. Le GRECO souligne qu'« une gestion efficace des conflits d'intérêts réels, potentiels ou perçus est essentielle pour prévenir la corruption ». Le contrôle préalable de la nomination des membres des cabinets ministériels en provenance du secteur privé par la Haute Autorité est mis en avant par le Groupe parmi les bonnes pratiques à adopter. Outre ces tendances globales, le rapport d'activité comprend également, par pays et pour les deux cycles d'évaluation mentionnés, un état d'avancement de la mise en œuvre des mesures préconisées par le GRECO.

## 6) Institutions européennes, internationales et étrangères

- **Médiateur européen, [rapport annuel 2021, 18 mai 2022](#)**

En 2021, les services de la Médiatrice européenne ont clôturé 305 enquêtes, parmi lesquelles près de la moitié avaient pour objet la transparence, la responsabilité ainsi que la bonne gestion des questions relatives au personnel. Plusieurs enquêtes ont également été ouvertes concernant l'encadrement des mobilités de fonctionnaires européens vers le secteur privé, notamment au sein de la Commission européenne, de l'Agence européenne de défense et de la Banque européenne d'investissement. Des recommandations ont été émises afin de préciser les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts au sein du Forum de haut niveau sur la proposition d'union des marchés des capitaux de l'Union européenne et de renforcer la transparence des règles relatives aux frais et indemnités des membres du Comité économique et social européen.
- **Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, [étude, "Practices on the Side-Earnings of EU Public Office Holders and Functionaries", 5 avril 2022](#)**

La Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a souligné les risques associés à la fragmentation des règles de cumul d'activités et des revenus annexes en découlant pour les agents publics des institutions européennes. Ces dernières ont en effet chacune des dispositifs distincts en la matière, tant au niveau des activités interdites que des plafonds de rémunération, des obligations déontologiques ou des procédures d'autorisation. Ces divergences au niveau européen présenteraient des risques pour la transparence, la compréhension et l'application du dispositif éthique. En conséquence, la Commission du contrôle budgétaire souligne l'apport que pourrait constituer la mise en place d'un organe éthique européen, tel qu'envisagé par la résolution du 16 septembre 2021, pour l'harmonisation des obligations éthiques.
- **Commission européenne, [rapport, "Annual report on the application of the Code of Conduct for the members of the European Union in 2021", 9 mai 2022](#)**

En application des dispositions du code de conduite des membres de la Commission européenne, des lignes directrices concernant la participation à des élections nationales ont été édictées et 511 frais de mission concernant des voyages officiels ont été publiés. S'agissant du contrôle des projets de reconversion professionnelle des anciens membres de la Commission, 20 avis de compatibilité ont été rendus en 2021, la majorité comportant des réserves. 10 d'entre eux concernaient des activités dans le secteur privé ou académique. Adopté en juillet 2021, l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire a par ailleurs élargi le champ des informations à renseigner par les représentants d'intérêts.

## 7) Transparence

- **Commission d'accès aux documents administratifs, [rapport d'activité 2021, juin 2022](#)**

Le nombre de saisines reçues par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), a augmenté de 30 % entre 2020 et 2021, pour atteindre 8 417 saisines. Par ailleurs, l'institution a grandement amélioré son délai de traitement des demandes et présente un taux de couverture (101 %) particulièrement élevé ; elle a ainsi rendu 7 842 avis et conseils en 2021 (en augmentation de 10,8 %). Au fond, la CADA a fait évoluer sa doctrine pour mettre en balance la préservation des secrets protégés par la loi – tel que le secret des affaires – avec l'intérêt relatif à la communication pour l'information du public. À ce titre, 105 avis défavorables (12 % des avis rendus) ont été rendus au nom du secret des affaires en 2021.



# Jurisprudence

## 1) Manquement au devoir de probité

- **Cour d'appel de Grenoble, 6e chambre correctionnelle, 23 novembre 2021, n° 20/01514**
- **Élise Untermaier-Kerléo, « Cas pratique. – Vente d'un terrain communal au compagnon de la DGS de la collectivité : condamnation pour prise illégale d'intérêts en l'absence d'arrêté de déport », La Semaine Juridique – Administrations et Collectivités territoriales, n° 18, 9 mai 2022**  
Il n'est pas nécessaire que la personne en cause soit la seule à être décisionnaire, ni même qu'elle ait pris la décision litigieuse, pour caractériser le délit de prise illégale d'intérêts. En l'espèce, une commune avait mené une opération d'extension d'une zone artisanale pour mettre à disposition d'artisans des parcelles à prix inférieurs à ceux du marché. La DGS de la commune a acheté un des lots attribués, par l'intermédiaire d'une SCI créée avec son compagnon. La Cour a considéré que bien que la prévenue n'ait pas fait partie de la commission attribuant les lots, elle avait la charge, en tant que DGS, de superviser et de mener à bien l'opération. Elle l'a condamnée pour prise illégale d'intérêts. En outre, le compagnon de la DGS a été condamné pour recel de prise illégale d'intérêts et le maire de la commune, qui avait connaissance de la situation de conflit d'intérêts, pour complicité.
- **Cour de cassation, chambre criminelle, 11 mai 2022, n° 20-87.121**  
Un vice-président de conseil départemental titulaire d'une délégation de fonction avait rejoint une entreprise à l'égard de laquelle il avait formulé un avis sur l'attribution d'une délégation de service public par la collectivité. Alors que la cour d'appel avait relaxé l'intéressé en considérant que sa participation à la commission n'entraînait pas dans le champ de sa délégation, tout conseiller départemental pouvant être nommé au sein de la commission de délégation de service public, la Cour de cassation annule cet arrêt, considérant que la qualité de vice-président du conseil départemental en charge d'une fonction exécutive locale prévaut sur les circonstances dans lesquelles l'avis a été formulé.
- **Cour de cassation, chambre criminelle, 25 mai 2022, n° 21-83.437**  
Le juge du fond doit, en matière de corruption passive, rechercher l'acte ou l'omission que le prévenu aurait accompli dans le cadre de ses fonctions au profit d'une entreprise et qui serait la contrepartie de sa rétribution, la seule constatation d'un avantage accordé par l'entreprise au prévenu ne pouvant suffire à caractériser le délit. En l'espèce, la directrice d'un OPH et son directeur des services techniques étaient accusés de corruption passive dans l'attribution de marchés publics. La Cour d'appel estimait que les prévenus avaient accepté chacun un voyage au Sénégal et en Chine de la part d'une société attributaire d'un marché public, ce qui constituait une rétribution de la « préférence accordée par le passé et susceptible d'être renouvelée à l'avenir ». La Cour de cassation estime qu'en s'abstenant de rechercher l'acte ou l'omission qui aurait été la contrepartie de cette rétribution par la société ayant potentiellement été favorisée, la Cour d'appel a méconnu les dispositions de l'article 432-11 du code pénal relatives au délit de corruption passive.

## 2) Transparence

- **Conseil d'État, 8 avril 2022, n° 447701, B**  
Une journaliste avait demandé à l'organisme qui s'est vu confier par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) la



mission de vérification de la conformité des dispositifs médicaux aux normes européennes (certification ou marquage « CE »), dans le cadre d'une enquête sur les défaillances de certains types d'implants médicaux, de lui communiquer la liste des dispositifs médicaux auxquels elle a délivré le marquage « CE » et la liste de ceux auxquels elle l'a refusé. L'organisme avait refusé de communiquer ces documents. Le Conseil d'État estime que le nom retenu par un fabricant pour désigner un dispositif médical est susceptible, par lui-même, de révéler sa nature. Il en résulte que la communication combinée du nom des dispositifs médicaux faisant l'objet d'une demande de marquage « CE » et de celui de leurs fabricants est de nature à dévoiler les produits que ces derniers ont développés et qu'ils envisagent de commercialiser et, par suite, à révéler leur stratégie commerciale. Le Conseil estime en conséquence que l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration protégeant le secret des affaires s'oppose à la communication de ces informations s'agissant de dispositifs médicaux non encore mis sur le marché. Ce refus constitue, pour ce qui concerne les dispositifs qui n'ont pas été mis sur le marché, une ingérence nécessaire et proportionnée dans l'exercice du droit à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (qui peut impliquer un droit d'accès à des informations détenues par une autorité publique lorsque l'accès à ces informations est déterminant pour l'exercice du droit à la liberté d'expression et, en particulier, à la liberté de recevoir et de communiquer des informations), du fait notamment que les risques que représenteraient pour la santé publique des dispositifs médicaux défaillants restent théoriques tant que ceux-ci n'ont pas été mis sur le marché. En revanche, le secret des affaires ne saurait justifier un tel refus de communication une fois les produits en cause mis sur le marché, que le marquage « CE » ait été délivré par l'organisme français ou par un autre organisme d'évaluation au sein de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

# Recherche et société civile

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

- **GRANERO Aurore, « Les cadeaux et invitations offerts aux élus locaux et agents territoriaux : un encadrement encore balbutiant », [La Semaine Juridique – Administrations et Collectivités territoriales](#), n° 18, 9 mai 2022**

L'auteure estime que l'encadrement des cadeaux, dons et invitations à l'échelle locale reste encore insuffisant. Si de nombreuses collectivités ont fait le choix d'édicter des dispositions au sein de codes ou chartes de déontologie, une réglementation nationale serait souhaitable pour homogénéiser les pratiques en la matière. Les cadeaux, dons et invitations peuvent exposer les agents publics à un risque pénal et contribuer à qualifier les délits de corruption passive, de trafic d'influence passif ou de favoritisme, le juge se fondant alors sur un faisceau d'indices. L'auteure rappelle ainsi l'importance de fixer un seuil à partir duquel le cadeau doit être refusé, de réglementer la fréquence des libéralités offertes par une même entité et d'interdire les libéralités dans certaines circonstances – compétition électorale ou procédure d'appel d'offres en cours. Il peut aussi être utile de réglementer la nature des libéralités acceptées et de mettre en place un dispositif déclaratif pour en permettre le contrôle.

- **MENGUY Brigitte, interview, « Il y a un retour à la saisine du juge pour faire respecter l'éthique publique », [La Gazette des communes](#), 6 mai 2022**

L'auteure observe que le recours au juge, notamment pénal, est de plus en plus prégnant depuis dix ans, du fait des insuffisances des lois de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre la corruption et de la défiance des Français envers les élus. En particulier, elle estime que les frais de mandat des élus locaux apparaissent encore trop opaques et qu'un référentiel analogue à celui existant pour les parlementaires permettrait de sécuriser les élus locaux et d'améliorer la transparence concernant ces frais.

- **LEFAS Patrick, tribune, « Madame la Première ministre, osez être la garante de l'éthique du gouvernement », [Le Monde](#), 17 mai 2022**

Le président de Transparency international France estime que le Gouvernement n'a pas « suffisamment pris la mesure de l'exigence croissante d'éthique » au sein du secteur public. Il invite ainsi la Première ministre à inscrire dans la Constitution le fait que « tout manquement à la transparence et à la probité sera immédiatement sanctionné » et souhaiterait qu'elle soit particulièrement attentive au respect des obligations déclaratives des membres du Gouvernement auprès de la Haute Autorité. Pour renforcer l'efficacité de la prévention des conflits d'intérêts, il préconise également la mise en place d'un « déontologue du Gouvernement », fonction qui serait assurée par le secrétaire général du Gouvernement ou une personnalité extérieure. La transparence du lobbying pourrait également être améliorée, par l'obligation, à charge des membres du Gouvernement, de rendre publiques leurs rencontres avec les représentants d'intérêts sur une base trimestrielle.

- **BUGE Éric, « La déontologie de la haute fonction publique : des valeurs aux procédures », [L'ENA hors les murs](#), n° 513, pp. 50 à 52, mai 2022**

La déontologie a longtemps relevé d'une forme de « bon sens » étroitement lié à la figure du « grand commis de l'État », dans une optique de valorisation de l'intérêt général et du service public. Cette déontologie « des valeurs » (high road ethics) s'est transformée dans les années 2010 en une déontologie « des procédures » (low road ethics), fondée sur la formalisation de mécanismes de prévention, de contrôle et de sanction des conflits d'intérêts. Le principe

d'exemplarité irrigue l'ensemble des règles déontologiques, ce qui explique que ces procédures soient d'autant plus exigeantes que le niveau hiérarchique de l'agent public est élevé : c'est le cas, notamment, dans le cadre du contrôle des mobilités vers le secteur privé, la Haute Autorité étant directement compétente s'agissant des personnes occupant des fonctions à haute responsabilité.

- **LEMAIRE Élina et PERROUD Thomas, *Le Conseil constitutionnel à l'épreuve de la déontologie et de la transparence*, [Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie](#), 14 juin 2022**

La montée en puissance des enjeux de transparence et de déontologie depuis les années 2000 ne semble pas avoir concerné le Conseil constitutionnel, selon ces auteurs. L'ouvrage pointe ainsi les insuffisances de l'institution sur ce sujet et appelle à une évolution de l'institution.

- **DYENS Samuel, « La prévention des conflits d'intérêts après la loi 3DS », [AJCT](#), p. 253, 20 mai 2022**

Revenant sur les nouveautés introduites par la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » en matière de conflits d'intérêts, Maître Dyens souligne l'effort de sécurisation entrepris, mais constate qu'« il est difficile de considérer que l'accent a été mis sur la simplicité et la facilité de compréhension du dispositif ». Les dispositions adoptées dessinent donc un cadre juridique complexe, qui clarifie partiellement la situation des élus locaux représentant leur collectivité au sein d'organismes extérieurs « en application de la loi », notamment en cas d'un cumul de mandat au niveau intercommunal. Tirant les conséquences de ces évolutions pour le bon fonctionnement des collectivités, la loi garantit la préservation du quorum en cas de départs multiples. En revanche, la modification de la définition de la prise illégale d'intérêts par la loi confie dans l'institution judiciaire laisserait encore une marge d'appréciation conséquente au juge pénal, synonyme d'insécurité juridique pour les élus. L'auteur le déplore, estimant que le délit de prise illégale d'intérêts « reste un délit d'apparence » et qu'il risque de mener à une interprétation subjective du juge quant à « l'intensité de l'intérêt » de l'élu en cause, plutôt que de l'amener à évaluer la façon dont cet intérêt peut interférer avec l'intérêt public.

- **HÉLIN Lucas et SEGAUNES Nathalie, *interview de Monsieur Didier Migaud, « Compte tenu de la définition du conflit d'intérêts, la transparence ne suffit pas »*, [L'Opinion](#), 27 juin 2022**

Revenant sur les contrôles effectués par la Haute Autorité, son président, Didier Migaud, rappelle qu'un ministre, même une fois qu'il a cessé ses fonctions, peut encore avoir une influence sur ses anciens services et collaborateurs, ce qui justifie que la Haute Autorité émette des réserves visant à interdire les démarches auprès de son ancienne administration. Le président de la Haute Autorité souligne également l'importance des départs des ministres sur certains dossiers, dans le but de prévenir la prise illégale d'intérêts. Par ailleurs, il estime que la définition du conflit d'intérêts n'est pas « trop large », contrairement à ce qu'avancent certains de ses détracteurs, et contribue à la restauration de la confiance des citoyens envers les décideurs publics, ce qui est d'ailleurs de mieux en mieux intégré par les parties prenantes. Enfin, si une autorité administrative n'a pas à se substituer aux juges, l'attribution à la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction concernant des infractions simples, qui encombrant les parquets, lui permettrait de mieux remplir ses missions, tout comme l'octroi de moyens supplémentaires.

- **SOYKURT Sophie, « L'obligation de réserve des agents publics territoriaux en 10 questions », [La Gazette des communes](#), 29 juin 2022**

L'obligation de réserve est un principe déontologique d'origine jurisprudentielle non codifié, dont le non-respect peut néanmoins caractériser une faute disciplinaire. Elle impose une certaine retenue dans l'usage de sa liberté d'expression par un agent public, en fonctions ou en dehors de celles-ci. Elle

s'apprécie cependant au cas par cas, par exemple selon le niveau hiérarchique de l'agent, la teneur de ses propos ou les responsabilités syndicales qu'il peut avoir. Cette obligation doit aussi s'articuler avec le droit de dénonciation, le juge s'assurant par exemple que l'administration n'a pas commis des faits de harcèlement.

- **LASCOUMES Pierre, « La déontologie parlementaire et ses limites », [AOC](#), 28 juin 2022**

Selon l'auteur, les efforts de réforme de la déontologie parlementaire, en faveur d'une plus grande transparence dans l'usage des fonds publics, débutés en 2008 et intensifiés par la mise en place d'organes déontologiques parlementaires et un renforcement du cadre juridique par les lois de 2017 sur la confiance dans la vie politique, sont fragilisés par « le maintien de pratiques discrétionnaires » et par des résistances à ces nouvelles règles. En outre, l'efficacité des contrôles de l'avance de frais de mandat est limitée par les moyens affectés au déontologue et par plusieurs exceptions à l'obligation de justification, concernant par exemple une somme hebdomadaire de 150 euros ou « les informations confidentielles couvertes par un secret couvert par la loi » (médical, défense, affaires). Enfin, la fragilité du statut des collaborateurs parlementaires peut s'avérer source de risques de conflits d'intérêts. Le Parlement étant le seul à pouvoir édicter les normes relatives à son fonctionnement, l'ouverture de la nouvelle législature constitue une opportunité de mise à jour des règles concernant l'institution.

## 2) Carrières publiques et mobilités public/privé

- **ERNER Guillaume, « Comment encadrer les reconversions d'anciens députés et ministres dans le privé ? », [France Culture](#), La Question du jour, 16 juin 2022**

Jean-François Kerléo, invité par Guillaume Erner, rappelle que les ministres et les parlementaires ne sont pas soumis aux mêmes règles concernant la mobilité professionnelle vers le secteur privé, seuls les premiers faisant l'objet d'un contrôle de la part de la Haute Autorité. L'absence de contrôle pourrait se justifier par le fait qu'ils sont élus et que les députés et sénateurs ne disposent pas d'un portefeuille, contrairement aux ministres, et donc n'entretiennent pas nécessairement de liens forts avec un secteur donné, et parce qu'ils contribuent à la fabrication de la loi, dont la portée est générale. Cependant, l'absence de contrôle pour les parlementaires constitue, selon l'intervenant, un « angle mort » de la déontologie. L'enjeu est de trouver un équilibre entre les allers-retours nécessaires entre public et privé et la protection du service public contre les immixtions.

## 3) Corruption et autres atteintes à la probité

- **GASPAR Romain, « Sous le feu des projecteurs, un banc des accusés toujours plus garni », [La Gazette des communes](#), 13 mai 2022**

Selon l'observatoire de la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (Smacl), le nombre de poursuites d'élus locaux a augmenté de 42 % entre 2014 et 2020, mais cela ne signifie pas pour autant que les condamnations soient en hausse, ni que les élus sont foncièrement moins intègres. Alors que la médiatisation des « scandales » aurait tendance à fortement influencer la perception du comportement des élus locaux, seuls 0,3 % d'entre eux font l'objet d'une mise en cause « toutes infractions confondues ». Selon plusieurs observateurs, l'accent devrait être mis sur la formation et sur les moyens donnés à la justice, les réformes successives des textes ayant contribué à complexifier et rendre moins lisibles les dispositifs de moralisation de la vie publique.

- **VAN RUYMBEKE Renaud, BEAUVALLET Olivier et al., dossier, « Face à la corruption, quelles stratégies ? », [Les cahiers de la justice](#), pp. 231 à 312, 30 juin 2022** Des chercheurs et magistrats reviennent dans ce dossier sur le décalage entre une volonté politique affichée de lutte contre la corruption à travers le monde et des progrès qu'ils estiment trop faibles, en appréhendant la corruption en tant que phénomène culturel, juridique et moral. Phénomène international touchant tous les pays, la corruption sape, selon les auteurs, les bases des sociétés démocratiques, en tant qu'elle est un détournement de l'autorité publique à des fins privées et représente une menace pour le corps social. Éric Alt appelle ainsi à une évolution des institutions et des moyens de lutte contre la corruption, les différents contributeurs s'accordant à souligner un manque de portage politique en la matière.
- **LAMY Valentin, étude, « Contrats publics et compliance : les nouveaux chemins de la lutte contre la corruption », [La Semaine Juridique – Administration et Collectivités territoriales](#), n°18, 9 mai 2022**  
Selon l'auteur, l'introduction d'un dispositif de compliance par la loi du 9 décembre 2016 dite Sapin 2 constitue une nouvelle étape de la construction du droit de la commande publique comme « droit de concrétisation de la lutte contre la corruption », après sa pénalisation progressive et l'accroissement des contrôles par les préfetures et les juridictions financières. La compliance, qui peut être définie comme une « forme d'intériorisation de la norme par ses destinataires », n'aurait pas encore d'assise forte dans le secteur public et dans le champ de la commande publique, ce qui s'expliquerait par la faible normativité de la loi Sapin 2 s'agissant des acteurs publics et de la nécessaire acculturation d'une administration plus habituée aux contrôles externes. L'auteur estime qu'il serait souhaitable que soit précisée l'obligation de mise en place d'un dispositif anti-corruption, que le secteur public soit mieux accompagné et que la compliance soit pleinement intégrée au droit de la commande publique.
- **CADET Isabelle, « Constats et préconisation. La détection en matière de lutte contre la corruption : enjeux et perspectives », [La revue du GRASCO](#), revue n°37, juin 2022**  
Alors même que les dispositifs anti-corruption déployés par la loi Sapin 2 atteignent peu à peu un certain niveau de maturité, la détection des faits de corruption demeure, selon Isabelle Cadet, « encore insuffisante ». L'auteure rappelle que l'AFA n'est pas une autorité judiciaire chargée de traquer ou réprimer la corruption, mais qu'elle est chargée d'assister les personnes qui y sont confrontées, notamment les grandes entreprises, « à prévenir et à détecter les faits de corruption ». Or, en les astreignant à une « responsabilité préventive, fondée sur une aversion au risque », la loi Sapin 2 conduit certaines entreprises à mettre en œuvre les mesures de prévention (cartographie des risques, code de conduite) et de détection (alerte interne, évaluation des tiers, contrôles comptables) « avec parfois une perte de sens, voire un détournement de la finalité » et, en tout cas, « sans réel engagement de détecter, prévenir et traiter la corruption ». Paradoxalement, le droit de la compliance conduirait donc à un « glissement vers une culture de la sécurité, mais sans réelle moralisation du marché ». Isabelle Cadet remarque que la révélation spontanée des faits de corruption – en vue d'un accord transactionnel avec la justice qui permet d'éviter une condamnation – comme modalité de détection « est contraire à la culture française » et par conséquent peu exploitée.

#### 4) Représentation d'intérêts

- **Séance Publique, étude, « Le Parlement, les collaborateurs parlementaires et le dialogue avec la société civile », 12 mai 2022**  
Le cabinet Séance Publique a réalisé une enquête portant sur le rapport des collaborateurs parlementaires à la représentation d'intérêts, à partir d'un

échantillon de 71 collaborateurs parlementaires. Ces collaborateurs évaluent en moyenne leur connaissance de l'encadrement de la représentation d'intérêts à 5,8/10 et considèrent comme « très utiles » les outils mis en place par la loi Sapin 2 (53,5 %). Ils ne sont toutefois qu'un tiers à consulter le registre des représentants d'intérêts et un quart seulement à refuser un rendez-vous avec un représentant non inscrit au registre. Ils sont aussi un sur cinq à considérer que les représentants d'intérêts ne respectent pas réellement le cadre déontologique.

- **LOGVENOFF Ivan, « Lobbies et agriculture : les acteurs les plus influents », [Agra presse](#), 19 mai 2022**

Sur la base du répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité, cette enquête revient sur l'activité des représentants d'intérêts dans le secteur agricole. Elle souligne notamment l'activité majeure des syndicats professionnels nationaux et locaux (43 % des activités de représentation d'intérêts dans le secteur agricole en 2021), tandis que les ONG ou la filière bio disposent de moyens plus limités. Ces derniers vont donc avoir tendance à miser sur l'influence de l'opinion publique, via des campagnes de communication, ou sur des recours juridictionnels, tandis que les actions déployées par les syndicats professionnels visent très majoritairement les parlementaires. Au total, près de 7 000 activités de représentation d'intérêts dans le secteur agricole ont été déclarées depuis la mise en place du répertoire en 2017.

- **[Communication & Démocratie](#), « Pour une loi Sapin III de transparence et régulation du lobbying 360° », mai 2022**

L'association Communication & Démocratie estime que le dispositif actuel d'encadrement des représentants d'intérêts est insuffisant et appelle de ses vœux à une « loi Sapin III », qui permettrait notamment de sortir de la vision actuellement trop restrictive de la définition de l'action de représentation d'intérêts, limitée à l'entrée en communication directe et institutionnelle avec les responsables publics. Il serait souhaitable, selon l'association, que cette définition englobe les « campagnes de communication d'influence », de manière à recenser les actions de lobbying indirect. Par ailleurs, l'association estime que les informations déclarées ne sont pas assez précises pour permettre une totale transparence. Enfin, elle souhaiterait que soient bannies les actions de représentation d'intérêts dans des « domaines clés » pour l'intérêt général, à l'image de ce que prévoit la convention cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac.

- **DYENS Samuel, « Lobbying local : être prêt pour le 1er juillet 2022 », [La Gazette des communes](#), 22 juin 2022**

À partir 1er juillet 2022, les dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique portant sur les représentants d'intérêts s'appliqueront aux actions réalisées à l'égard de certains responsables publics locaux, des collectivités de plus de 100 000 habitants ainsi qu'à certains agents publics qui n'entraient pas antérieurement dans le champ. Cette évolution, qui s'inscrit dans une démarche de transparence et de restitution de l'empreinte normative, encourage la mise en place, au niveau local, de dispositifs tels que la publicité des agendas des responsables publics.

- **LEMIEUX Emmanuel, « Privés mais d'intérêt général : pour qui roulent les think tanks ? », [Marianne](#), 23 mai 2022**

L'opacité entourant les ressources financières des think tanks, mêlant à la fois fonds publics et fonds privés, ainsi que les risques de conflits d'intérêts et de « confusion des genres » entre lobbying et production d'analyses, appellent à une transparence renforcée. Benjamin Morel, maître de conférences en droit public, estime cependant que cette évolution impliquerait une redéfinition de la représentation d'intérêts « car les lobbys défendent un intérêt, quand le think tank, lui, se propose de livrer uniquement une analyse ».



## 5) Transparence

- MICHEL Hélène, « La transparence dans le champ de l'eurocratie : un instrument de politique au service de la bureaucratie (1992-2022) », [Revue française d'administration publique](#), n° 181, p. 167-185, mai 2022

Priorité stratégique de la Commission Juncker, des politiques de transparence européennes avaient été mises en œuvre dès les années 1990 à travers la communicabilité des documents administratifs, la lisibilité des processus décisionnels et une participation accrue des citoyens. Ces différentes politiques de transparence ont fait naître des interrogations au sein de l'administration européenne quant à leur pertinence ainsi qu'un sentiment de délégitimation face à une plus grande ouverture vers la société civile, notamment dans le cadre de consultations qui présupposeraient que les avis extérieurs reçus seraient plus objectifs ou de meilleure qualité que ceux produits par l'administration elle-même. Afin de répondre à ces griefs, le programme « Mieux légiférer » introduit le 19 mai 2015 entendait revaloriser le travail de l'administration de la Commission. En pratique, le programme a entraîné une rationalisation des instruments de politiques publiques valorisant notamment le recours aux études d'impact – perçues comme permettant « des décisions fondées sur des données objectives dans une perspective d'evidence-based policy » – et l'ouverture des processus décisionnels aux stakeholders, celle-ci étant conçue comme un remède aux critiques d'opacité. Or, selon Hélène Michel, ces deux axes de réforme véhiculent des biais importants, dès lors que le recours aux études d'impact requiert un capital bureaucratique très élevé et que les consultations, ouvertes en apparence, nécessitent la maîtrise d'un « langage administratif et technocratique » bien spécifique. L'auteure en conclut que « la transparence qui caractérise le mandat de la Commission Juncker s'éloigne ainsi de l'idéal démocratique ».

## 6) Lanceurs d'alerte

- RAGIMBEAU Laure, « Le nouveau cadre juridique des lanceurs d'alerte : entre avancées et questions en suspens », [AJDA](#), 30 mai 2022, p. 1089

La loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte élargit la définition du lanceur d'alerte et les champs matériels susceptibles de faire l'objet d'une alerte au-delà du champ des violations du droit de l'Union. À la simplification des canaux internes et externes d'alerte s'ajoute une amélioration de l'accompagnement et de la protection du lanceur d'alerte, notamment par le renforcement du rôle du Défenseur des droits et la reconnaissance juridique des « facilitateurs ». L'auteure formule cependant des réserves quant à la traduction concrète des dispositions par une utilisation facilitée des dispositifs d'alerte au regard des obstacles juridiques subsistants et des efforts à fournir quant à la formation des acteurs dans le monde professionnel.

- BRIDIER Sophie, [podcast « Vigilance »](#), « Lanceurs d'alerte : les nouveaux pouvoirs du Défenseur des droits », [Lefebvre Dalloz](#), 17 juin 2022

Selon Cécile Barrois de Sarigny, adjointe en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte auprès de la Défenseure des droits, la loi du 21 mars 2022 a apporté deux innovations majeures : la possibilité de signalement externe et la certification par le Défenseur des droits des lanceurs d'alerte. En effet, le seul signalement interne à l'entité plaçait auparavant le lanceur d'alerte dans une situation potentielle d'insécurité et d'incertitude. En sus, toute erreur de procédure risquait de faire perdre le bénéfice du statut de lanceur d'alerte. Le signalement externe permet désormais de saisir directement le Défenseur des droits ou l'autorité judiciaire, ainsi qu'une liste d'entités qui sera déterminée par décret. Par ailleurs, si la qualification de lanceur d'alerte appartient in fine au juge, le Défenseur des droits peut, sur la base d'une analyse juridique, accorder à une personne une certification, laissant présumer qu'elle remplit

bien les critères afférents au statut de lanceur d'alerte. Selon l'intervenante, cela peut être un atout majeur dans la relation avec un employeur, en même temps qu'un vecteur d'apaisement.

## 7) Institutions européennes, internationales et étrangères

- [Touteurope.eu](https://www.touteurope.eu), « Qu'est-ce que l'Olaf, l'Office européen de lutte antifraude ? », 9 juin 2022

L'Office européen de lutte antifraude est un organe européen chargé d'enquêter sur les potentielles fraudes au budget de l'Union européenne ainsi que sur les affaires de corruption et les fautes graves commises par des agents des institutions européennes. Créé en 1999, cette institution est dotée de moyens d'enquête propres. Les enquêtes qu'elle conduit peuvent être internes aux institutions européennes ou externes. Les signalements qu'elle reçoit, qui peuvent initier ses enquêtes, proviennent la plupart du temps de « responsables de la gestion des fonds de l'Union européenne au sein des institutions ou dans les États membres ». Les citoyens ont aussi la possibilité de notifier en ligne les informations dont ils auraient connaissance quant à des cas présumés de fraude ou corruption.

- RAULET-DESCOMBEY Juliette, « Institutionnalisation du médiateur européen et nouveaux instruments d'enquête : le cas de l'enquête de 2017-2019 sur l'Agence européenne des médicaments », [Revue française d'administration publique](#), n° 181, p. 187-202, mai 2022

Organe hybride créé il y a trente ans dans un objectif de transparence, le Médiateur européen a connu une évolution marquée par l'accroissement continu de ses pouvoirs et de son influence sur les institutions, organes et agences de l'Union européenne. Cette dynamique d'institutionnalisation, symbolisée par l'augmentation croissante des plaintes reçues et des enquêtes menées, a été consacrée par la réforme de son statut, votée par le Parlement européen en juin 2021, lui octroyant de nouveaux pouvoirs d'enquête, d'initiative et renforçant son indépendance. L'exemple de l'enquête stratégique menée à l'encontre de l'Agence européenne des médicaments, n'ayant pas abouti à l'implémentation des recommandations formulées par la Médiatrice, tend toutefois à montrer qu'elle manque encore d'influence politique.

## 8) Référent déontologue

- DOSIÈRE René, CARON Matthieu, KERLÉO Jean-François, MAUREL Raphaël, « Pour l'institution d'un déontologue du Gouvernement », [Observatoire de l'éthique publique](#), 17 mai 2022

L'Observatoire de l'éthique publique plaide pour que soit institué, par un décret pris en Conseil des ministres sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, un référent déontologue compétent pour contrôler les membres du Gouvernement et les membres des cabinets ministériels. Celui-ci serait nommé par le Président de la République sur proposition du Premier ministre et présenterait des garanties d'indépendance et d'impartialité. Il pourrait être saisi par le Président de la République, le Premier ministre ou les ministres de questions déontologiques, sous réserves des compétences de la Haute Autorité. Il aurait la possibilité de diligenter une enquête interne, de contrôler le bon usage des frais de représentation ainsi que le respect des plafonds d'effectifs au sein des cabinets.

- BEAUFILS Claude, SAISON Johanne, UNTERMAIER-KERLÉO Élise, Dossier : « Les référents déontologues pour la fonction publique territoriale, 1er bilan du réseau national des centres de gestion (volet 4) », [La Semaine Juridique – Administration et Collectivités territoriales](#), n°18, 9 mai 2022

Chargé depuis 2016 de conseiller les agents publics sur toute question déontologique, le référent déontologue est monté en puissance avec la loi du

6 août 2019 de transformation de la fonction publique permettant sa saisine par l'autorité hiérarchique en cas de doute sérieux sur les projets de mobilités public-privé. La création en juin 2021 d'un réseau des référents déontologues des centres de gestion a permis de favoriser le partage d'expériences par le biais de rencontres régulières et par le déploiement d'une plateforme numérique dédiée. Ces échanges ont mis en lumière deux problématiques récurrentes. En premier lieu, le régime encadrant les activités accessoires demeure une source d'incertitudes. Afin de clarifier le dispositif, l'exercice d'une activité accessoire pourrait être limité par un double plafond d'heures maximales par mois et de rémunération perçue. En second lieu, afin de renforcer la place du référent déontologue au sein de l'écosystème des contrôles déontologiques, ses rapports avec la Haute Autorité et les autorités hiérarchiques mériteraient d'être précisés, afin notamment de garantir sa bonne information dans le cadre des saisines pour lesquelles il a été consulté par l'autorité hiérarchique.



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

---

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

---

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

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

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