



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Juillet – Août 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 déontologiques 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. 7
6)	Lanceurs d'alerte	p. 8

II. Jurisprudence

1)	Manquements au devoir de probité	p. 10
2)	Transparence	p. 10

III. Recherche et société civile

1)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 11
2)	Corruption et autres atteintes à la probité	p. 12
3)	Représentation d'intérêts	p. 12
4)	Lanceurs d'alerte	p. 14
5)	Référent déontologue	p. 15

Edito



La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a publié au cours de l'été un bilan du contrôle des déclarations d'activités des représentants d'intérêts au titre de l'exercice 2021, dans lequel elle relève une progression de l'appropriation des mécanismes de déclaration par rapport aux exercices précédents. La Haute Autorité émet par ailleurs des recommandations visant à améliorer l'encadrement de la représentation d'intérêts et à renforcer ses moyens de contrôle, dans un contexte où le dispositif suscite d'importantes réflexions de la société civile et des institutions, liées notamment à l'extension du répertoire aux actions menées à l'échelle locale le 1^{er} juillet 2022.

Les questionnements vis-à-vis du recours du Gouvernement aux prestations de conseil, qui ont marqué le début de l'année 2022, ont trouvé un écho au niveau européen sous la forme d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur le recours croissant de la Commission à des services de consultants externes pour des missions de conseil, d'étude, d'évaluation et de recherche. En France, l'exécutif a rendu public un nouvel accord-cadre devant structurer le recours à de telles prestations. Une proposition de loi a été enregistrée à la présidence du Sénat le 21 juin 2022, encadrant l'intervention des cabinets de conseil privé dans les politiques publiques.

Institutions

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [bilan](#), « Répertoire des représentants d'intérêts : bilan des déclarations d'activités 2021 », 18 juillet 2022**

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique présente un bilan de l'exercice 2021 des déclarations d'activités des représentants d'intérêts. Sur les 2 476 représentants d'intérêts inscrits, 2 178 avaient jusqu'au 31 mars 2022 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts réalisées en 2021, ainsi que les moyens alloués à ces actions. 59 % ont effectué une déclaration dans le délai légal, un résultat « perfectible » mais toutefois en progression par rapport à 2020 (50 %). Les déclarations des représentants d'intérêts attestent d'une action plus soutenue en 2021 qu'en 2020 avec, en moyenne, 7,8 fiches d'activités par représentant d'intérêts, contre 6,9 pour 2020, pour un total de 11 105 activités déclarées. 62,5 % des activités de représentation d'intérêts en 2021 visaient le Parlement et 57,5 % le Gouvernement, proportions quasi identiques à 2020. Au sein du Gouvernement, deux départements ministériels – économie et finances ; environnement, énergie et mer – concentrent un tiers des activités de représentation d'intérêts. Le bilan comprend également des propositions destinées à améliorer l'encadrement de la représentation d'intérêts et à renforcer les moyens de contrôle de la Haute Autorité.

- **Parquet national financier, [interview](#), « Interview de Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », juillet 2022**

Créée en 2013 pour promouvoir la probité et garantir l'exemplarité des responsables publics, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique contrôle le patrimoine et les intérêts de près de 17 000 responsables publics, assure la gestion du répertoire des représentants d'intérêts et intervient depuis 2020 dans le contrôle des mobilités les plus stratégiques entre les secteurs public et privé. Comme l'indique le président de la Haute Autorité, « les conflits d'intérêts sont des situations qui peuvent conduire les personnes concernées à commettre » des infractions à la probité ; « [les] identifier et les désamorcer est donc un enjeu capital » pour l'institution. Pour renforcer la politique française de lutte contre la corruption, le président identifie à la fois une nécessité de meilleure compréhension des enjeux au niveau parlementaire, ainsi qu'un besoin de centralisation au sein d'une « autorité de supervision unique, entièrement indépendante et collégiale » ayant la capacité de contrôler les organisations et personnes publiques et privées.

2) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **Ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, [arrêté](#) du 20 juillet 2022 portant nomination au collège de déontologie du ministère chargé de l'agriculture**
- **[Loi n° 2022-1137](#) du 10 août 2022 ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale**

Parmi les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale transposées à la Polynésie française, le droit à la consultation d'un référent déontologue est adapté. Afin de prendre en compte les spécificités de la fonction publique territoriale polynésienne, le référent déontologue est remplacé par une commission de déontologie relevant du Conseil supérieur

de la fonction publique des communes de la Polynésie française. « [Sa] composition et [ses] modalités de fonctionnement sont prévues par arrêté du haut-commissaire de la République en Polynésie française ».

- **Ministère de l'intérieur et des outre-mer, [Rapport annuel du référent déontologue ministériel 2021, 13 juillet 2022](#)**

En 2021, le référent déontologue ministériel a traité 73 saisines, dont 58 % ayant trait à la thématique du cumul d'activités et 32 % à la prévention des situations de conflits d'intérêts. Le rapport présente des exemples de travaux réalisés par les référents déontologues du ministère en 2021. Ainsi, saisi pour avis sur le détachement d'un commissaire de police dans la police municipale de la ville où il sert, le référent déontologue a ainsi estimé que, s'il n'existe pas d'interdiction de transfert au sein du même ressort, ce type de mobilité doit être évité ou limité, en raison des risques de conflits entre intérêts publics qu'il comporte. Par ailleurs, trois avis portaient sur la compatibilité de certaines activités extraprofessionnelles avec les obligations déontologiques des policiers, notamment dans le cadre de leur participation à des campagnes électorales et à des émissions de télé-réalité. Enfin, a été examinée une demande d'avis sur la compatibilité d'un projet de mobilité d'un chef de service territorial de la direction générale de la sécurité intérieure vers le secteur privé pour exercer des fonctions dans la sûreté ou la sécurité économique, alors qu'il était chargé, dans le cadre de ses fonctions publiques, de la protection économique des entreprises du territoire.

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

- **Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, [décret n° 2022-1029](#) du 21 juillet 2022 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de la transition numérique et des télécommunications, se déporte de tous les actes relatifs au groupe *Uber*.

- **Ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, [décret n° 2022-1050](#) du 27 juillet 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

Le ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées se déporte de tous les actes relatifs à *La Croix-Rouge française*.

- **Ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, [décret n° 2022-1123](#) du 4 août 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

La ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques se déporte de tous les actes relatifs aux sociétés des groupes *AXA*, *Carrefour*, *Société Générale*, *Capgemini* et *Sportbudiz*, ainsi que de toutes décisions concernant directement l'association *Fédération française de tennis* et l'association *Rénovons le sport français*.

- **Ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, [décret n°2022-1219](#) du 8 septembre pris en application de l'article 2-1 du décret n°59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

La ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympique se déporte de tous les actes relatifs à la société *Sanofi*.

- Commission européenne, [rapport](#), « 2022 sur l'état de droit : La situation de l'état de droit dans l'Union européenne », 13 juillet 2022**

Dans le cadre de la troisième édition du rapport sur l'état de droit, la Commission dresse un bilan global de la lutte contre la corruption en Europe en analysant à la fois le cadre juridique et institutionnel mobilisé par les États membres et les moyens mis en œuvre pour le faire respecter. La Commission remarque que la perception de la corruption dans les États membres s'est globalement améliorée, bien que, malgré la mise en place et la révision de stratégies nationales de lutte contre la corruption dans nombre d'entre eux, près de 70 % des Européens continuent d'estimer que la corruption serait répandue dans leurs pays et que 41 % en perçoivent une augmentation. Elle constate un renforcement des capacités préventives et punitives ainsi que des moyens alloués aux autorités en charge de la lutte anti-corruption. Par ailleurs, tout en rappelant que « le lobbying est un acte légitime de participation à la vie politique », le rapport s'inquiète de la cohérence de l'application des règles de lobbying à tous les types d'acteurs en France.
- Commission européenne, [rapport](#), « 2022 sur l'état de droit : Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France », 13 juillet 2022**

Le rapport dresse un état des lieux de l'écosystème français de lutte contre la corruption, notant malgré des ressources limitées et des faiblesses structurelles des « résultats tangibles », en témoignent les 40 condamnations prononcées, 12 CRPC approuvées et 3 CJIP conclues en 2021. Il note également la transposition de la directive européenne de protection des lanceurs d'alerte et le choix de placer le Défenseur des droits au cœur du dispositif. Cependant, malgré la présentation d'un nouveau projet de loi anticorruption au Parlement en octobre 2021, la Commission manifeste des préoccupations concernant la transparence des rencontres des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif avec des représentants d'intérêts, la publicité de ces rencontres étant pourtant recommandée par le GRECO.
- Cour des comptes, [rapport](#), « Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République – Exercice 2021 », 13 juillet 2022**

Dans le cadre de son contrôle annuel, la Cour des comptes a procédé à l'évaluation des comptes et de la gestion des services de la présidence de la République, en se concentrant sur la gestion de l'immobilier et du patrimoine de la présidence. Le rapport rend compte de la réception de 1 904 cadeaux, de natures diverses, adressés au Président et à son épouse dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions entre 2017 et 2022. La Cour des comptes n'a pas relevé d'anomalie dans la gestion de l'inventaire et la valorisation des cadeaux, après le contrôle de quatre inventaires sélectionnés au hasard. Le rapport mentionne cependant la possibilité de clarifier la pratique de reversement des cadeaux destinés aux collaborateurs dont la valeur dépasse trente euros – cadeaux qu'ils ne sont, en vertu du code de déontologie, pas en mesure d'accepter – à l'inventaire des cadeaux de la présidence.

4) Influence des cabinets de conseil

- Cour des comptes européenne, [rapport](#), « Rapport spécial : la Commission européenne et les consultants externes – une gestion perfectible », 30 juin 2022**

La Cour des comptes européennes constate un recours croissant de la Commission européenne aux consultants externes pour des services de conseil, d'étude, d'évaluation et de recherche, porteurs de risques de concentration de prestataires de services, de dépendance excessive et de conflits d'intérêts. 8 009 contrats d'un montant total de 3,7 milliards d'euros ont ainsi été conclus entre 2017 et 2019. Le rapport constate que 16 % des contrats ont été attribués aux 10 mêmes prestataires et identifie quatre cas présentant des risques potentiels de dépendance. L'absence de mesure de nature à prévenir les

conflits d'intérêts entre la mission réalisée pour la Commission et les autres activités des consultants externes présente également des risques. Enfin, si la Commission a encadré, par des lignes directrices et une « boîte à outils », l'évaluation de la qualité des prestations d'étude et d'évaluation, la Cour des comptes européenne constate l'absence de dispositions équivalentes pour l'évaluation des prestations de conseil et de recherche, qui représentaient pourtant 78 % des dépenses. Le rapport formule des recommandations pour atténuer les risques liés au recours aux services de consultants externes ainsi que pour renforcer les processus d'évaluation et d'appropriation des connaissances obtenues. La Commission, qui accepte ces recommandations, considère cependant que les constatations énoncées dans l'audit ne justifient pas la conduite d'une « réforme fondamentale du recours aux services de consultants externes ».

- **Ministère de la transformation et de la fonction publiques, « [Accord-cadre relatif à la réalisation de prestations de conseil en stratégie, en cadrage et conduite de projets et en efficacité opérationnelle](#) », 27 juillet 2022**

Le ministère de la transformation et de la fonction publiques a rendu public un nouvel accord-cadre relatif à trois lots de prestations de conseil et comportant cinq leviers d'actions pour renforcer l'encadrement du recours par l'État à ces prestations. Il établit plusieurs plafonds financiers, dont un montant maximal pour l'ensemble du marché de 150 millions d'euros pour quatre ans et un montant pour chaque prestation individuelle fixé à deux millions d'euros, au-delà duquel les ministères seront dans l'obligation de réaliser un nouvel appel d'offre ouvert. Les attentes déontologiques à l'égard des prestataires sont également renforcées par l'obligation de fournir une déclaration sur l'honneur certifiant qu'ils ne sont pas en situation de conflit d'intérêts, ainsi que vis-à-vis de l'exécution de la mission qui leur est confiée. Les risques de dépendance sont ciblés par l'application d'une « règle de rotation » entre les prestataires pour garantir une distribution équitable des missions aux cabinets lauréats de l'accord cadre ainsi que par l'obligation pour les cabinets de conseil de confier les « livrables » aux ministères concernés pour favoriser l'internalisation des connaissances obtenues. Enfin, chaque prestation fera l'objet d'une évaluation et d'une note permettant, si nécessaire, d'attribuer des pénalités.

5) Lutte contre la corruption

- **Agence française anticorruption, [Charte des contrôles](#), juin 2022**

La mise à jour de la charte de contrôle de l'AFA précise plusieurs des modalités des contrôles exercés par l'entité telles que le déroulement de ses contrôles en deux phases, le plan d'action demandé à l'entité contrôlée dans le cadre de la phase dite du « contradictoire » et la date de fin des opérations. Comme cela était déjà le cas pour les entreprises relevant de l'article 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, l'AFA publie désormais son questionnaire type à l'intention des acteurs publics, associations et fondations reconnues d'utilité publique afin de les renseigner sur la nature des informations sollicitées à l'occasion d'un contrôle. Le périmètre du contrôle de l'AFA a également été mis à jour pour tenir compte de l'article 212 de la loi du 21 février 2022, dite 3DS, ayant inclus les entreprises publiques locales dans le champ des entités dont l'AFA peut contrôler « la qualité et l'efficacité des procédures mise en œuvre pour lutter contre la corruption » en vertu de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016.

- **Ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, Agence française anticorruption, [guide](#), « sur la prévention des atteintes à la probité à destination des fédérations sportives », 21 juillet 2022**

Le ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques et l'Agence française anticorruption se sont associés pour produire un guide sur les

situations à risque en matière d'atteinte à la probité destinée aux fédérations sportives, ligues et clubs sportifs. Prenant la forme de douze fiches thématiques, le guide illustre des situations concrètes ayant trait à la gestion des conflits d'intérêts, à la politique de réception de cadeaux et d'invitations ainsi qu'aux contraintes et pratiques spécifiques au domaine sportif. Il sensibilise notamment aux risques associés à la recherche de sponsors ou de subventions par les fédérations en proposant des bonnes pratiques de déclaration de conflits d'intérêts des membres des instances dirigeantes en début de mandat et de non-conflit d'intérêts avant chaque réunion du conseil d'administration, et recommande de veiller à établir des conventions pour les subventions dont le montant excède 23 000 euros. Il propose également d'organiser des actions de sensibilisation autour de la réglementation des paris sportifs et de tenir une liste à jour des « acteurs des compétitions sportives » lorsque la discipline sportive est ouverte aux paris en lignes, afin de prévenir les paris abusifs basés sur des informations privilégiées obtenues dans le cadre des fonctions.

- **Ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, Agence française anticorruption, [guide](#), « sur la prévention des atteintes à la probité à destination des opérateurs du ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques », 21 juillet 2022**

Le ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques et l'Agence française anticorruption se sont associés pour produire un guide présentant les risques d'atteinte à la probité auxquels les opérateurs du ministère peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions. Prenant la forme de dix-neuf fiches thématiques, le guide aborde des questions liées aux ressources humaines, à la commande publique ou encore aux cadeaux et invitation, et apporte des éléments d'analyse juridique et des exemples de bonne pratique pour faciliter leur appropriation. Des situations spécifiques au monde du sport y sont présentées au regard des risques qu'elles comportent, notamment en matière pénale, telles que la mise à disposition de matériel contre mise à disposition de salles ou encore l'utilisation de locaux par des tiers. En plus de rappeler leur cadre juridique, le guide recommande de s'assurer de la transparence du processus de sponsoring et de veiller à la proportionnalité entre la valeur du prêt et sa contrepartie, même non financière. Dans le cas du prêt de matériel, le guide recommande en outre de formaliser chaque mise à disposition de locaux et d'équipements par une convention écrite détaillant les modalités de mise à disposition des biens de l'organisme, ainsi que les bénéficiaires et les contreparties éventuelles perçues par l'organisme.

6) Lanceurs d'alerte

- **Conseil d'État, [Rapport public](#). Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2021, juillet 2022**

Le Conseil d'État revient dans son bilan d'activité sur les décisions et les avis les plus saillants de la jurisprudence administrative en 2021, par le biais de plusieurs thématiques : protection de l'environnement, droits sociaux, fonctionnement de la justice, etc. En particulier, la haute juridiction souligne l'avancée importante pour la protection des lanceurs d'alerte qu'a constitué la transposition en droit interne, par la loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, de la directive européenne du 23 octobre 2019, dans la lignée des préconisations formulées dans son étude de 2016. Cette même étude comprenait par ailleurs des propositions pour étendre les compétences du Défenseur des droits à l'égard des lanceurs d'alerte, lesquelles ont également été intégrées dans la réforme du 21 mars 2022.

- **Défenseur des droits, [Rapport annuel d'activité 2021](#), 5 juillet 2022**

En 2021, le Défenseur des droits a reçu 89 réclamations liées aux lanceurs d'alerte, soit une augmentation de 45,9 % par rapport à 2020, plusieurs

de ces saisines concernant des lanceurs d'alerte victimes de représailles. Dans le cadre de la transposition de la directive européenne 2019/1937 du Parlement et du Conseil du 23 octobre sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, de nouvelles missions ont été confiées au Défenseur des droits pour lui permettre de jouer un rôle plus actif dans la protection des lanceurs d'alerte. Le Défenseur des droits est désormais habilité à rendre des avis pour certifier de la qualité de lanceur d'alerte, à réceptionner leurs signalements et à orienter les demandes vers des autorités externes aux compétences complémentaires. L'effectivité de ces nouveaux droits est cependant conditionnée « à l'impérieuse nécessité que soit attribués [au Défenseur des droits] des moyens budgétaires et humains suffisants pour [...] mettre en place des actions de sensibilisation et de formation pour développer la culture de l'alerte ». Le rapport signale par ailleurs que la Déclaration de Dublin, fruit des efforts de collaboration du réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte (NEIWA), a été adoptée en décembre 2021.

Jurisprudence

1) Manquements au devoir de probité

- **Cour d'appel d'Agen, n° [275/2022](#), 23 juin 2022**
Un président d'exécutif local ne se rend pas coupable de complicité de prise illégale d'intérêts du seul fait qu'il avait connaissance du lien de parenté entre un élu – ayant commis le délit de prise illégale d'intérêts – et une entreprise attributaire, une telle complicité supposant un acte positif qu'une abstention ne suffit pas à caractériser.

2) Transparence

- **CJUE, grande chambre, OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (VTEK ; Lituanie), [C-184/20](#), 1^{er} août 2022**
La Cour de justice de l'Union européenne considère que la mise en œuvre du principe de transparence dans l'exercice des fonctions publiques ne doit pas porter une atteinte excessive aux droits fondamentaux des responsables publics. La Lituanie s'est dotée d'une Haute Commission chargée de recueillir les déclarations d'intérêts privés des agents publics et d'en assurer le contrôle. La loi prévoit par ailleurs que la Haute Commission procède à la publication de ces déclarations, qui comportent des données à caractère personnel, sur son site internet. La CJUE a considéré que cette publication est incompatible avec le règlement général sur la protection des données et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en tant qu'elle porte sur des données nominatives relatives à la famille et aux proches du déclarant et susceptibles, notamment, d'en divulguer indirectement l'orientation sexuelle.

Recherche et société civile

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

- **VILLENEUVE Pierre, « La déontologie du fonctionnaire : un impératif statutaire et qualitatif pour le service public », *Cadres*, 21 juin 2022**

Selon l'auteur, la déontologie est devenue « un marqueur de la fonction publique » sous l'effet conjoint des attentes de l'opinion publique et de l'avènement de textes législatifs dédiés tels que la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires. Les agents publics sont soumis à une obligation de prévention des conflits d'intérêts, notion qui fait l'objet de jurisprudences pénale et administrative sévères. Pour poursuivre les efforts de prévention des conflits d'intérêts et garantir le respect de l'obligation de neutralité, la fonction publique s'est dotée de référents déontologiques et laïcité dont la consultation par les agents publics a été élevée au rang de droit.

- **Transparency International, rapport, « 2022-2027 : 5 années pour parachever la révolution déontologique », *Transparency International*, 11 juillet 2022**

L'association *Transparency International* a publié un ensemble de recommandations destinées à encourager les efforts en matière de déontologie parlementaire lors de la nouvelle législature. L'association souligne tout d'abord la nécessité d'encadrer la reconversion des parlementaires, et propose que ceux-ci se voient imposer une interdiction d'exercer des activités de lobbying auprès du Parlement pendant une durée d'un an. Leur reconversion pourrait en outre faire l'objet d'un contrôle ad hoc, incombant au déontologue de l'assemblée ou à la Haute Autorité, et dont le résultat devrait faire l'objet d'une publication systématique. Le rapport souligne également des insuffisances dans la prévention des conflits d'intérêts, s'agissant notamment de l'encadrement des activités annexes, des cadeaux et des déclarations d'intérêts. Quant à la transparence de l'action des représentants d'intérêts, il est recommandé de rendre obligatoire la publication des rendez-vous des présidents de commission, rapporteurs et coordinateurs de groupe politique avec les représentants d'intérêts. Enfin, Transparency International revient sur l'utilisation des frais de mandat et recommande de publier en open data l'utilisation de l'avance de frais de mandat (AFM), d'appliquer des sanctions disciplinaires publiques en cas de mésusages répétés de celle-ci et de renforcer les moyens du déontologue et la publicité de ses avis.

- ***Jus Politicum*, [dossier](#), « L'exemplarité des gouvernants », n° 28, juillet 2022**

La revue en ligne *Jus Politicum* propose un dossier de neuf articles sur l'exemplarité des gouvernants, ayant pour double ambition de définir la notion à travers des angles pluridisciplinaires et d'explorer ses manifestations contemporaines. Dans une première partie, Lucien Jaume situe l'exemplarité dans le champ de l'histoire des idées politiques et explore ses évolutions contemporaines à travers le prisme de « l'exemplarité aristocratique » théorisée par Tocqueville, tandis qu'Éric Buge la replace dans un contexte juridique en tant qu'ensemble de règles et institutions qui imposent des contrôles renforcés et des normes de comportement supplémentaires aux dirigeants. Dans une deuxième partie, Éric Phélippeau démontre que l'avènement des dispositifs de renforcement de l'exemplarité des gouvernants dans un contexte de scandales politiques a pour effet de produire des réglementations dites « réactives » souvent imprécises ou lacunaires, tandis que Cécile Bargue identifie une mobilisation rhétorique et punitive de la notion d'exemplarité par le juge. Enfin, Jean-François Kerléo explore les interactions entre déontologie et exemplarité et recommande d'inscrire la déontologie dans la Constitution

afin de réduire les désarticulations entre le droit constitutionnel et les dispositifs déontologiques.

2) Corruption et autres atteintes à la probité

- **GOUJON-BELGHIT Anne, HUSSER Jocelyn, « Malgré la loi Sapin II, les dispositifs internes anticorruption des entreprises restent peu mobilisés », [The Conversation](#), 14 juillet 2022**

Selon les auteurs, malgré un cadre juridique très précis, les entreprises ne se sont pas suffisamment saisies des dispositifs anti-corruption établis par la loi Sapin II en 2016, et ont en particulier trop peu recours au mécanisme d'alerte. Les risques perçus à lancer l'alerte, soit la détérioration des relations avec les parties prenantes de proximité, les impacts sur la carrière professionnelle à long terme et les risques de sanction immédiate, demeurent trop importants au regard des bénéfices éventuels, même moraux, que les individus perçoivent à transmettre l'information. Les professionnels auraient ainsi tendance à privilégier une divulgation dans les cercles privés ou familiaux, malgré leur connaissance des dispositifs mis en place.

- **JOURDAN Fleur, MAGLOIRE TRAORE Tiphanie, « L'articulation des obligations de la loi Sapin II et de la loi sur le devoir de vigilance – Conseils pratiques en vue de concilier les impératifs de conformité », [Revue Internationale de la Compliance et de l'Éthique des Affaires](#), n°3, juin 2022**

La loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre a instauré l'obligation pour les sociétés employant pendant deux années consécutives au moins 5 000 salariés en France, ou au moins 10 000 salariés en France ou à l'étranger, d'établir et de mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance pour réduire les risques en matière de droits humains et libertés fondamentales, de santé, de sécurité des personnes et d'environnement dans toute leur sphère d'influence. Les obligations de la loi du 27 mars 2017 s'appuient sur les dispositions du volet anticorruption de la loi Sapin II et offrent une base pour les entreprises concernées. Fleur Jourdan et Tiphanie Magloire Traore développent des conseils pratiques pour permettre aux entreprises d'adapter les dispositions développées dans le cadre de la lutte contre la corruption à la protection des droits humains, de la sécurité et de l'environnement. Elles recommandent notamment de mener conjointement les processus de cartographie des risques et d'évaluation régulière de la situation des filiales, sous-traitants ou fournisseurs, à ceux prévus par la loi Sapin II, tout en prévoyant un dispositif d'alerte séparé.

3) Représentation d'intérêts

- **Transparency International France, analyse et recommandations, « Les membres de l'exécutif sont-ils transparents sur leur rendez-vous avec des lobbys ? Etat des lieux, analyse et recommandations », [Transparency International France](#), 15 juillet 2022**

L'association a analysé les agendas du Président de la République et des membres du Gouvernement pour la période du 11 au 17 juillet 2022. Selon eux, seuls 48 % des ministres publient un agenda en ligne et seuls 21 % des membres de l'exécutif déclarent des rendez-vous avec des représentants d'intérêts. Parmi tous les événements déclarés dans les agendas en ligne, 9 % concernent des rendez-vous avec des représentants d'intérêts, dont 6 sur 19 seraient, selon l'association, inscrits au répertoire de la Haute Autorité. L'association souhaite ainsi un meilleur encadrement des liens de l'exécutif avec les représentants d'intérêts en rendant obligatoire la publication régulière et en open data des rendez-vous des ministres, membres de cabinet, directeurs d'administration centrale et conseillers d'État avec des représentants d'intérêts.

- **CHAUVINEAU Thomas, podcast , « Y a-t-il de bons lobbies ? », [France Inter](#), 2 août 2022**

La dichotomie entre « bon » et « mauvais » lobby se situerait davantage au niveau des pratiques employées que du type d'acteur concerné ou des intérêts défendus. Si la loi Sapin II a introduit un encadrement déontologie de la pratique, les invités identifient des insuffisances persistantes dans le dispositif législatif encadrant les activités de lobbying. Patrick Lefas, président de Transparency International France, recommande le passage à une appréciation des actes de représentation d'intérêts à l'échelle de l'entité concernée, et non pas celle de la personne physique, ainsi que le renforcement des obligations de déclaration qui pèsent sur l'exécutif en cas de rencontres avec des représentants d'intérêts. Aristide Luneau, trésorier de l'Association Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques (AFCL), exprime la nécessité de rendre le dispositif accessible et lisible pour les citoyens, un élément indispensable pour assurer la viabilité du lobbying dans le débat public. Au niveau européen, Patrick Lefas remarque que des progrès ont été réalisés par la Commission en matière de transparence.
- **PEARSON Lucinda, « Who has been lobbying the European Commission ? A look at meetings since von der Leyen took over », [Transparency International EU](#), 14 juillet 2022**

Transparency International EU détaille les tendances et les acteurs principaux des activités de lobbying menées auprès des commissaires européens et de leurs équipes au cours du mandat d'Ursula Von der Leyen. Depuis 2019, 14 397 rencontres ont été organisées avec des lobbyistes (contre 27 090 sous le mandat de la Commission Juncker), dont plus de 72 % concernaient des membres des cabinets des commissaires. Près de 80 % de ces entrées en communication ont été réalisées par des entreprises, des organisations non gouvernementales ou des fédérations et organisations professionnelles. Les trois secteurs ayant été les plus visés sont le Pacte vert pour l'Europe, le marché intérieur et la stabilité financière, et les services financiers et l'union des marchés des capitaux. Si *Transparency International* se félicite de la publication en open data des rencontres entre la Commission et les lobbyistes, elle déplore cependant l'absence d'une base de données centralisée et libre d'accès retraçant les rencontres de ces derniers avec le Parlement Européen et le Conseil Européen.
- **LECHENET Alexandre, MENGUY Brigitte, « Le contrôle des lobbyistes locaux, un flop annoncé », [La Gazette des Communes](#), 1^{er} juillet 2022**

L'obligation pour les représentants d'intérêts de déclarer leurs activités d'influence sur un répertoire tenu par la Haute Autorité a été étendue le 1^{er} juillet à la sphère locale. Cette extension se fait cependant sur la base d'un cadre juridique jugé imprécis et fait l'objet de résistances de la part des acteurs locaux. Samuel Dyens, avocat spécialiste des questions d'éthique publique, indique que les « collectivités ne se sentent pas concernées par les lobbys », quand bien même l'extension du répertoire revêtirait un caractère « nécessaire » pour améliorer les décisions publiques par davantage de transparence. En plus d'une faible appropriation des questions d'éthique par les acteurs locaux, l'extension du répertoire souffre d'une délimitation imprécise du champ des décisions publiques. La HATVP avait en effet identifié préalablement à l'extension du répertoire plus de 6 000 types de décisions publiques potentiellement concernées au niveau local. Le critère d'initiative complexifie également la catégorisation des actions de représentation d'intérêts en excluant du champ du répertoire tout celles conduites en réponse à une demande des représentants d'intérêts. Kevin Garnier, responsable du plaidoyer à Transparency International, considère cependant l'extension du répertoire comme une opportunité de s'interroger sur les situations de conflit d'intérêts pouvant exister au niveau local.

- **FOREY Elsa, « Le lobbying à l'Élysée : une transparence limitée », [Jus Politicum](#), 11 juillet 2022**

Les documents de la présidence de la République sont considérés comme des documents administratifs et sont ainsi communicables dans le respect du secret des délibérations du Gouvernement et du secret des affaires. Dans un jugement du 27 mai 2022, le tribunal administratif de Paris a ainsi annulé le refus implicite de la présidence de la République de communiquer à un journaliste des échanges de courriels entre les collaborateurs du Président de la République et les représentants d'intérêts des entreprises Google, Amazon, Microsoft et Uber. Elsa Forey considère que si l'accès aux documents administratifs constitue un bon complément pour compenser les moyens insuffisants conférés à la Haute Autorité pour contrôler les représentants d'intérêts, le Président de la République bénéficie de nombreuses dérogations qui entretiennent « un climat de suspicion persistant » sur ses relations avec les lobbys. Dans son avis portant sur le projet de loi Sapin II, ayant conduit à la création du répertoire des représentants d'intérêts, le Conseil d'Etat avait en effet indiqué que le Président de la République ne pouvait figurer parmi les acteurs publics dont les relations avec les représentants d'intérêts devaient être déclarés par ces derniers auprès de la HATVP, au motif que le « statut du Président de la République relève de la seule Constitution ».

- **DJELLOUL Hugo, GUILLO Fred, MARELLI Charlotte, OSMONT Robin, « Lobbying et réseaux sociaux : quelle réalité ? », [Cedap](#), 6 juillet 2022**

L'étude explore les tendances propres à une nouvelle pratique de la représentation d'intérêts sur les réseaux sociaux, notamment LinkedIn et Twitter, sur lesquels sont présents près de 100 % des répondants. Pourtant, la moitié seulement des répondants déclare réellement pratiquer le lobbying via les réseaux sociaux. Cette pratique s'avère très « incarnée », puisque la majorité d'entre eux utilise son compte personnel, et relativement spontanée, autrement dit sans que les publications suivent nécessairement une ligne éditoriale ni que la définition de celle-ci fasse l'objet de prestations externalisées, ou que ces publications aient été élaborées spécifiquement pour les réseaux sociaux. Dans l'ensemble, les auteurs relèvent que cette pratique du lobbying a principalement une « ambition de crédibilisation des répondants auprès de leur écosystème préalable au reste du déploiement d'une stratégie de lobbying. »

4) Lanceurs d'alerte

- **Revue Internationale de la Compliance et de l'Éthique des affaires, [dossier « L'alerte et le lanceur d'alerte »](#), n°4, août 2022**

La directive (UE) 2019/1397 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union a fait l'objet d'une transposition ambitieuse dans le droit français. À travers un dossier de cinq articles dédiés aux évolutions du régime d'alerte, la Revue Internationale de la Compliance et de l'Éthique des affaires met cependant en avant la préservation de régimes spéciaux et d'exceptions qui fragilisent le statut du lanceur d'alerte alors que la transposition constituait une opportunité de « doter la France d'une législation dédiée au mécanisme d'alerte et à un statut protecteur achevé ». D'après Sophie Scemla, Thierry Dor et Diane Paillot de Montaber, l'élargissement de la définition du lanceur d'alerte présente de nouveaux risques pour les entreprises, puisque le mécanisme du signalement externe permet désormais aux lanceurs d'alerte de révéler des allégations publiquement, sans passage préalable par un canal interne à l'entité mise en cause. Afin d'anticiper ces risques, l'auteur recommande aux sociétés de mettre en place ou de faciliter l'accès à un dispositif de signalement interne. Renaud Mousty et Sylvain Mansotte complètent cette recommandation en formulant des bonnes pratiques de mise en place d'un dispositif d'alerte interne. Enfin, Thomas Baudesson, Karima Chaïb et Alice Dunoyer de Segonzac constatent

l'extension du champ de l'irresponsabilité pénale du lanceur d'alerte, garantie de protection supplémentaire. Ils relèvent cependant l'absence de mesures de sanctions en cas de dénonciation à caractère malhonnête, contrairement aux préconisations de la directive européenne.

5) Référent déontologue

BEAUFILS Claude, interview, « Le déontologue devrait être le même pour les élus et les agents », [La Gazette des Communes](#), 22 juillet 2022

Claude Beaufils revient sur la proposition de décret faite par l'Observatoire de l'éthique public dans le cadre de l'institution d'un référent déontologue des élus par la loi 3DS. Il estime que le référent déontologue devrait être commun aux agents et aux élus, de manière à favoriser une « culture partagée de la déontologie publique ». Il insiste par ailleurs sur la nécessité que cette fonction s'exerce en toute indépendance et présente de fortes garanties : il apparaît ainsi nécessaire d'externaliser les missions du référent déontologue et qu'elles soient remplies par une personne ayant des qualifications en droit et en ressources humaines.



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