



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Septembre – Octobre 2022

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

Table des matières

I. Institutions

1)	Référents déontologiques et commissions de déontologie	p. 3
2)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 3
3)	Déontologie du magistrat	p. 5
4)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 6
5)	Lutte contre la corruption et autres manquements à la probité	p. 6
6)	Lanceurs d'alerte	p. 7
7)	Recours aux cabinets de conseil	p. 7

II. Jurisprudence

1)	Favoritisme	p. 8
2)	Cumul d'activités	p. 8

III. Recherche et société civile

1)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 10
2)	Corruption et autres atteintes à la probité	p. 11
3)	Représentation d'intérêts	p. 12
4)	Lanceurs d'alerte	p. 13
5)	Recours aux cabinets de conseil	p. 13

Institutions

1) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, [arrêté du 29 août 2022](#) portant nomination à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire**
- **Ministre des armées, [décret](#) du 21 octobre 2022 portant cessation et nomination de membres de la commission de déontologie des militaires**
- **Commission de déontologie du Conseil de Paris, [rapport d'activité 2021, « Vers une vigilance continue, étendue et effective »](#), 30 septembre 2022**
La Commission de déontologie du Conseil de la ville de Paris, compétente à l'égard des élus de la ville et de leurs collaborateurs, se propose d'accompagner les anciens élus et collaborateurs dans la prévention des risques attachés à leur mobilité vers le secteur privé, en formulant des conseils et avis sur ces situations. Signe d'une appropriation croissante des réflexes déontologiques, 88 avis ont été rendus en 2021, contre 44 en 2020. Dans le cadre de sa mission d'accompagnement, la Commission a également conduit près de 120 entretiens individuels. Elle exerce par ailleurs une vigilance particulière s'agissant des risques déontologiques liés à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, en collaboration avec le comité d'éthique du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJO).

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

- **Ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, [décret n° 2022-1219](#) du 8 septembre 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
En complément du décret n° 2022-1123 du 4 août 2022 (cf. édition veille juillet-août 2022), la ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques se déporte de tous les actes relatifs aux sociétés du groupe *Sanofi*.
- **Ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, [décret n° 2022-1242](#) du 20 septembre 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret 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 au groupe *Croix-Rouge française*.
- **Ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, [décret n° 2022-1255](#) du 26 septembre 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
Le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion se déporte de tous les actes relatifs à la société par actions simplifiée *Taddeo*.
- **Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée du développement, de la francophonie et des partenariats internationaux, [décret n° 2022-1360](#) du 26 octobre 2022 pris en application de l'article 2-2 du décret n°59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
La secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée du développement, de la francophonie et des partenariats internationaux se déporte de tous les actes relatifs à la fondation *Afrique-Europe*.
- **Secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité, [décret n° 2022-1378](#) du 29**

octobre 2022 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres

La secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité ne connaît pas de toute décision concernant les sociétés du groupe *Thornton*.

- **Médiatrice européenne, discours, « Current trends and major development in ethics, lobbying and revolving door practices – keynote address to Georgetown University, Washington », 27 septembre 2022**

Au cours d'un discours donné à l'université Georgetown, la Médiatrice européenne a dégagé des priorités de renforcement de la transparence au niveau européen. Dans un contexte marqué par des crises successives, la capacité à justifier la pertinence des décisions prises lors de ces crises est considérée comme un moyen de prévention de l'érosion démocratique s'étant manifestée au cours des dernières années. À cet égard, l'opacité des messages échangés entre le président de la société *Pfizer* et le président de la Commission européenne, alors qu'un accord majeur a été signé entre la société et l'Union européenne, a notamment été identifiée comme un des marqueurs du besoin de mise en œuvre d'un nouveau cadre de régulation auprès des institutions européennes. Les cas de mobilités vers le secteur privé de hauts fonctionnaires européens non contrôlés, ainsi que l'absence de supervision d'éventuels conflits d'intérêts lors de l'attribution de contrats à des consultants externes, sont également considérés comme des problématiques dont l'accumulation conduit à fragiliser la confiance accordée aux institutions européennes.

- **Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Charte de déontologie de la direction des achats de l'État, 7 octobre 2022**

« Repère déontologique de la DAE », cette charte rassemble les règles de bonne conduite permettant de respecter les principes fondamentaux de la commande publique et de prévenir les risques déontologiques associés. La charte rappelle notamment le caractère confidentiel des informations transmises par les entreprises ainsi que l'importance de maintenir une parfaite équité de traitement entre tous les concurrents à l'attribution d'un marché. Les agents de la DAE doivent en outre être particulièrement vigilants dans leurs relations avec les entreprises, en veillant à prévenir toute situation de conflit d'intérêts. À cet effet, ils ne peuvent accepter de cadeaux d'un montant supérieur à 15 euros et sont tenus d'informer leur autorité hiérarchique de toute proposition de cadeau émanant d'une entreprise ou d'un représentant d'intérêts, ces derniers étant identifiables par le biais du répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

- **Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire, Rapport d'observations définitives et sa réponse. Cahier 2 : les risques engendrés par l'externalisation – Exercices 2014 et suivants, 30 septembre 2022**

La Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire fait part des risques déontologiques suscités par la présence d'élus au sein d'organismes extérieurs – sociétés publiques locales, sociétés d'économie mixte, groupements d'intérêt public – dans le cadre de l'externalisation de services publics ou d'opérations d'intérêt général par un EPCI. Relevant un dispositif de déport inadéquat, la chambre établit un lien direct entre « les choix faits en matière de gestion externalisée » et « la multiplication des cas potentiels impliquant un déport ou une délégation de signature ». La Chambre recommande notamment la mise en place d'un cadre général relatif à la gestion externalisée de l'EPCI se traduisant par l'adoption d'une charte éthique cartographiant les risques et un renforcement du rôle du référent déontologue.

3) Déontologie du magistrat

- **Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, *décision S252, 15 septembre 2022***
Un magistrat ayant formulé des critiques de portée générale sur le fonctionnement de son administration de détachement dans le cadre d'interventions médiatisées et s'étant, à cette occasion, « exprimé, de façon non outrancière, sans divulguer d'information secrète, sur un sujet d'intérêt général ancien » et par une « prise de parole [qui] revêtait un intérêt particulier pour le débat public et les citoyens » n'a pas manqué à ses devoirs de prudence, de délicatesse et de réserve, ni n'a porté une atteinte à l'image et au crédit de la justice.
- **Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, *décision P096, 19 octobre 2022***
Un magistrat ayant dénoncé sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale divers manquements allégués de la part de sa supérieure hiérarchique directe, dans un courrier comportant « des hypothèses non démontrées ainsi que des constructions intellectuelles hasardeuses » et des termes « outranciers, méprisants et vexatoires », a agi en méconnaissance de ses obligations de prudence et de loyauté, mais aussi de délicatesse et de respect. Le Conseil supérieur de la magistrature a néanmoins relevé que, compte-tenu du « contexte très particulier et manifestement exceptionnel » qui avait pu placer le magistrat « dans un contexte de « grande souffrance au travail », les manquements constatés « n'atteignent pas un niveau de gravité les rendant constitutifs d'une faute disciplinaire. »
- **Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, *décision P097, 19 octobre 2022***
La circonstance que la fille d'une magistrate du Parquet nationale financier ait été avocate au sein d'un cabinet d'avocats dont l'un des associés était mentionné dans plusieurs procédures en cours devant ce parquet n'est pas en elle-même de nature à caractériser un conflit d'intérêts et à remettre en cause l'exercice objectif de ses fonctions par cette magistrate, compte tenu notamment du nombre important d'avocat au sein de ce cabinet et de l'absence de lien particulier entre cet avocat et la fille de la magistrate ou la magistrate elle-même. Par ailleurs, si cette dernière a bien manqué à ses devoirs de prudence, d'impartialité et de loyauté dans le cadre de relations amicales entretenues avec un avocat au sujet d'affaires en cours les concernant tous deux, « ces manquements déontologiques n'atteignent pas un niveau de gravité les rendant constitutifs de fautes disciplinaires ».

4) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **Cour des comptes européenne, *Rapport annuel sur les agences de l'Union européenne, 27 octobre 2022***
La Cour des comptes européenne estime que les 44 agences de l'Union européenne qu'elle a examinées respectent les règles budgétaires et comptables en vigueur et démontrent une gestion satisfaisante. Cependant, l'institution regrette des règles « laxistes » quant au contrôle des mobilités entre secteurs public et privé. Si la majorité satisfait aux exigences minimales de contrôle imposées par la législation, elles ne sont que 9 à avoir pris l'initiative de mettre en place leurs propres règles. Par ailleurs, la Cour dénonce un « vide juridique » concernant les membres des conseils d'administration de ces agences : ne faisant pas juridiquement partie de leur personnel, ils ne se voient pas appliquer les règles de droit commun en matière de mobilité vers le secteur privé. L'institution recommande ainsi l'évolution du cadre juridique de manière à mieux prévenir les conflits d'intérêts.

- **Assemblée nationale, *Avis fait au nom de la commission des lois sur le projet de lois de finances pour 2023, tome IX, Transformation et fonction publiques, par Mme UNTERMAIER Cécile, 25 octobre 2022***

Dans le cadre des discussions parlementaires autour du projet de loi de finances pour 2023, ce document de travail donne des précisions quant au programme « Fonction publique » du budget. La rapporteure y accorde une place importante à la question de « la déontologie des agents publics dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique ». Si les évolutions législatives récentes ont permis de clarifier les obligations déontologiques des agents publics et de renforcer les contrôles en la matière, des progrès restent à réaliser. La mise en place de référents déontologues dans les administrations reste ainsi à parfaire, notamment dans la fonction publique hospitalière. Un effort de pédagogie plus important doit également être entrepris de manière à permettre une meilleure connaissance des dispositifs déontologiques. La rapporteure propose donc de mettre en place une formation destinée aux référents déontologues, en coopération avec des universitaires, et d'augmenter les moyens dont dispose la Haute Autorité afin d'assurer un meilleur suivi des réserves. Elle recommande également d'« étendre le champ du contrôle des mobilités public-privé à d'autres catégories de responsables publics stratégiques » et de soumettre les mobilités vers le secteur privé des magistrats judiciaires démissionnaires à une forme de contrôle.

5) Lutte contre la corruption et autres manquements à la probité

- **Agence française anticorruption, *guide, Agents publics : les risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et invitations, 15 septembre 2022***

L'Agence française anticorruption (AFA) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) se sont associées pour produire un guide constitué de cinq fiches thématiques visant à la fois à permettre aux agents publics d'identifier les risques d'atteinte à la probité relatifs à l'acceptation de cadeaux et d'invitations et à les prévenir en établissant des règles spécifiques. Pour ce faire, le guide invite à établir une cartographie des risques liés à certaines activités ou processus et donne des exemples de règles pouvant être adoptées en fonction de l'environnement dans lequel les agents publics évoluent ou de leurs missions. Il est par exemple proposé de mettre en place un registre recensant les cadeaux et invitations refusés et de considérer toute offre à l'aune de trois critères : la finalité, la fréquence et la valeur monétaire du cadeau ou de l'invitation, en établissant éventuellement un plafond au-delà duquel il ne peut être accepté. Le référent déontologue peut, enfin, œuvrer à la sensibilisation et au contrôle des règles adoptées pour assurer leur appropriation par les agents publics.

- **Agence française anticorruption, *Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises – Résultats de l'enquête 2022, 30 septembre 2022***

Le deuxième diagnostic national réalisé par l'Agence française anticorruption (AFA) témoigne d'une familiarisation grandissante des entreprises avec les notions de corruption – active ou passive – et de trafic d'influence, ainsi qu'avec la mise en application des dispositifs anticorruption. Dans l'ensemble, 92 % des répondants indiquent mettre en place une ou plusieurs mesures de prévention, contre 70 % en 2020, la hausse étant due principalement aux progrès réalisés par les entreprises non-assujetties à l'article 17 (de 56 % en 2020 à 82 % en 2022) de la loi du 9 décembre 2016, dite Sapin 2 – autrement dit, celles qui ont moins de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires et moins de cinq cent salariés. L'évaluation des tiers (59 %) et la cartographie des risques (42 %) restent les mesures que les entreprises peinent le plus à instaurer. L'Agence identifie par ailleurs des marges de progrès significatives, puisque seules 45 % des entreprises déclarent avoir mis en place l'ensemble des mesures listées à l'article 17 précité.

- **Interstats, Agence française anticorruption, [analyse](#), « Les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie depuis 2016 », 27 octobre 2022**

L'Agence française anticorruption et Interstats se sont associés pour publier, dans le cadre du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, une étude sur les atteintes à la probité. En 2021, le nombre d'atteintes à la probité enregistrées s'élevait à 800, en augmentation de 28 % depuis 2016. Cette augmentation s'explique principalement par une hausse de 46 % des infractions de corruption, qui représentent près d'un tiers (29 %) des infractions à la probité. Il est également noté que les mises en cause pour des atteintes à la probité concernent des personnes physiques dans 95 % des cas tandis que la moitié des victimes sont des personnes morales. Les agents publics sont à la source de 68 % des infractions de corruption commises, tandis que l'infraction de prise illégale d'intérêts est commise par un élu dans 57 % des cas.

6) Lanceurs d'alerte

- **Conseil national d'évaluation des normes, [délibération n° 22-09-08-02928](#), « [Projet de décret relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements et à la désignation des autorités externes compétentes prévues par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte](#) », 15 septembre 2022**

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) s'est déclaré défavorable au projet de décret relatif à la fixation des modalités des procédures de recueil et de traitement des signalements transmis aux autorités compétentes par les lanceurs d'alerte, dans le cadre de la transposition de la directive européenne 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Il a été relevé par les membres représentant les élus – qui se sont tous montrés défavorables au projet – que la protection renforcée des lanceurs d'alerte serait porteuse de risques de dénonciations infondées ciblant les élus locaux et portant atteinte au « fonctionnement des services publics et de la fonction publique ».

7) Recours aux cabinets de conseil

- **Gouvernement, [annexe](#) au projet de loi de finances pour 2023, « [Recours aux conseils extérieurs](#) », 10 octobre 2022**

Dans un « jaune budgétaire » consacré à l'évolution des dépenses associées au recours par l'État à des prestataires de conseil extérieurs, le Gouvernement fait état d'un montant de 271 millions d'euros engagé en 2021 pour 4 854 commandes de nouvelles prestations intellectuelles. Publié en réponse au rapport sénatorial sur le recours aux cabinets de conseil, ce document note par ailleurs une réduction du montant moyen des prestations de 9 % – de 55 930 euros en 2021 à 50 370 euros au premier semestre 2022 – « cohérente avec l'objectif de réduction des dépenses de conseil de 15 % » fixé par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles. La création d'un dispositif ministériel de pilotage, ainsi que l'adoption d'un accord-cadre comportant plusieurs plafonds financiers relatifs aux prestations ainsi que des exigences déontologiques renforcées, sont présentés comme des leviers de maîtrise du coût financier des prestations de conseils.

Jurisprudence

1) Favoritisme

- **Cour de cassation, crim., n° 21-83.121, 7 septembre 2022**

Le « délit de favoritisme », défini par l'article 432-14 du code pénal, ne requiert pas pour être qualifié une intervention de fait ou en droit de la personne poursuivie dans la procédure d'attribution d'un marché public. En l'espèce, une agente municipale chargée de la restauration scolaire, qui cumulait ses fonctions avec celles de responsable du restaurant au sein de l'association exploitant antérieurement la délégation de service public (DSP) de restauration scolaire de sa commune, était mise en cause pour avoir influencé la procédure de renouvellement de ladite DSP au profit d'une société et au détriment de l'association, son employeur, avec lequel elle rencontrait « des difficultés ». Bien qu'elle n'ait pas été impliquée dans la procédure d'attribution de la DSP, la Cour a relevé qu'« en raison de ses connaissances techniques et du savoir-faire dont elle disposait du fait de son affectation au service de restauration scolaire de la commune, la prévenue disposait de compétences et d'informations privilégiées lui ayant permis de procurer à la société (...) et à son dirigeant (...) un avantage injustifié de nature à porter atteinte au principe de liberté d'accès et d'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession. »

2) Cumul d'activités

- **Tribunal administratif de Pau, n° 2001388, 28 septembre 2022**

Compte-tenu du fait qu'elle consiste « à rechercher des biens immobiliers, à les expertiser pour en apprécier la valeur et à en faire la promotion », l'activité de consultant immobilier ne peut être considérée comme constituant seulement une « activité d'expertise ou de consultation » au sens de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 qui liste limitativement les activités accessoires qu'un agent public peut exercer sur autorisation de son autorité hiérarchique.

- **Cour administrative d'appel de Bordeaux, n° 20BX02326, 4 octobre 2022**

L'agent d'une commune qui exerce par ailleurs une activité privée au titre d'un cumul d'activités peut se porter candidat à l'attribution d'un marché public de l'intercommunalité à laquelle appartient sa commune employeuse sans que sa candidature soit, en elle-même, de nature à rompre l'égalité entre les candidats. En l'espèce, un adjoint technique territorial de la commune de Papaïchton s'était vu attribuer, au titre de son activité privée, le marché de collecte de déchets ménagers de la communauté de communes de l'ouest guyanais pour le territoire de la commune de Papaïchton, membre de cette intercommunalité. Le juge d'appel estime que l'intercommunalité et la commune sont des personnes morales distinctes et qu'aucun élément du dossier ne permet de présumer que la qualité d'agent public de la commune ait été de nature à avantager le candidat retenu.

- **Tribunal administratif de Toulon, n° 2003278, 10 octobre 2022**

Le tribunal rappelle que s'il est par principe interdit à un agent public occupant un emploi à temps complet et travaillant à temps plein de créer ou reprendre une entreprise donnant lieu à une affiliation au régime des travailleurs indépendants, le législateur a expressément ouvert la possibilité d'exercer une activité accessoire sous le régime de la micro-entreprise, le pouvoir réglementaire ayant précisé que certaines activités doivent nécessairement s'exercer sous ce régime, comme les activités de vente de biens produits personnellement par l'agent permises par les dispositions du 11° de l'article 10 du décret du 30 janvier 2020. En l'espèce, une professeure agrégée avait demandé à son autorité hiérarchique l'autorisation de cumuler ses fonctions

publiques avec une activité accessoire de création de bijoux fantaisie. Son autorité hiérarchique avait refusé et lui avait demandé d'obtenir un temps partiel préalablement à l'exercice de cette activité, au motif qu'une activité accessoire ne pouvait pas légalement donner lieu à la création d'une entreprise. L'activité envisagée par la requérante entrant bien dans le champ des activités accessoires, au titre des dispositions du 11° de l'article 10 du décret du 30 janvier 2020, le recteur a commis une erreur de droit en subordonnant son exercice à l'obtention d'un temps partiel.

Recherche et société civile

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

- **DELACOUX Martin, « Le casier judiciaire des élus doit-il être vierge ? », *La Gazette des Communes*, 6 septembre 2022**
Béatrice Guillemont, directrice générale de l'association *Anticor*, et Benoît Le Dévédec, juriste, débattent de l'exigence d'un casier judiciaire vierge de certaines infractions pour les candidats se présentant aux élections. L'association *Anticor* regrette que l'interdiction de se présenter aux élections pour les personnes ayant commis certaines infractions ait été levée par le législateur en 1992 et plaide en faveur de son rétablissement pour les scrutins nationaux. Au contraire, Benoît Le Dévédec défend la pertinence de la peine d'inéligibilité actuelle, qui peut être infligée par le juge, considérant qu'il revient aux citoyens, libres et informés, de se prononcer par la voie du scrutin à l'égard des candidats qui auraient été condamnés.
- **« Dossier : La déontologie », *Justice et Cassation*, 8 septembre 2022**
La revue *Justice et Cassation* consacre son numéro annuel à la déontologie. Dans un article précédant plusieurs contributions spécifiques à la déontologie des avocats et à celle des magistrats, Chantal Arens et François Molins insistent ainsi sur l'importance de la déontologie pour l'établissement de « relations apaisées et constructives » entre professions. Tandis que Daniel Labetoulle met en évidence la formalisation relativement récente des « pratiques » déontologiques de la juridiction administrative, Christian Vigouroux rappelle l'exigence que fait peser la déontologie sur l'agent public, supposant de lui « une vigilance et un sens critique non assoupi par l'habitude et la négligence.»
- **TEINTURIER Brice, GALLARD Mathieu, QUETIER-PARENT Salomé, « Fractures françaises 2022 – 10ème édition », *Ipsos/Sopra Steria pour Le Monde, la Fondation Jean Jaurès et le Cevipof*, 4 octobre 2022**
Entre 2021 et 2022, la perception du personnel politique par les Français s'améliore, notamment en ce qui concerne la confiance accordée aux députés et aux partis politiques, avec un niveau de confiance ayant progressé, respectivement, de 29 % à 36 % et de 16 % à 18 %. Dans une logique de proximité qui s'applique d'année en année, les maires restent la catégorie de responsables publics bénéficiant du niveau de confiance le plus élevé, en progression de 69 % à 72 % entre 2021 et 2022. Plus généralement, la confiance des Français dans le système démocratique progresse pour la troisième année consécutive, passant de 67 % à 70 %, tandis que la proportion de Français pensant que « la plupart des hommes et femmes politiques sont corrompus » baisse pour passer de 62 % à 57%, après un pic mesuré à 77 % en 2016.
- **BONATELLA Bruno, « Le risque pénal bloque-t-il l'action publique ? », 27ème rencontre des acteurs publics, *Acteurs publics*, 12 octobre 2022**
Si 89 % des personnes interrogées estiment que la possibilité d'une condamnation pénale peut inciter à l'inaction, elles sont 49 % à trouver cette responsabilité insuffisante et 89 % à appeler à une condamnation pénale renforcée pour les manquements à la probité. Louisa Allal Azelarab identifie une dialectique de « l'ordre du ressenti » plutôt qu'un poids réel pesant sur les décisions des élus en rappelant que si les poursuites d'élus ont augmenté de 42 % entre les mandatures de 2008-2014 et 2014-2020, elles ne concernent que 0,2 % des élus, principalement pour des infractions relatives à la probité. Jean-François Kerléo impute ce sentiment d'appréhension à la technicité des questions de prise illégale d'intérêts et de favoritisme, que les élus peinent à s'approprier, au même titre que leurs obligations déclaratives et déontologiques. Les

efforts de formation et d'intégration des dispositifs déontologiques préventifs auprès des acteurs publics sont essentiels pour donner « une matérialité » au droit souple.

- **SCORDIA Bastien, 27ème rencontre des acteurs publics, « Les agents publics peuvent-ils tout dire sur les réseaux sociaux ? », *Acteurs publics*, 12 octobre 2022**

Emmanuel Aubin relève une tendance des agents publics à relativiser l'impact des termes employés sur les réseaux sociaux liée à l'impression, erronée, de ne pas y être soumis aux règles déontologiques. Il met en avant des outils pour cultiver la vigilance des agents publics, tels que des chartes d'utilisation des réseaux sociaux, en rappelant la nécessité de les assortir d'exemples pratiques pour permettre aux agents publics de se saisir de la conciliation entre le principe de liberté d'expression et l'exception du devoir de réserve. En dépit des « zones grises » qui y sont associées, Prune Helfter-Noah met en garde contre l'inscription du devoir de réserve dans la loi, sa nature de droit souple permettant une appréciation contextuelle par le juge, notamment en fonction du niveau hiérarchique.

2) Corruption et autres atteintes à la probité

- **VILLEDIEU Clément, « La prévention de la corruption dans les marchés progresse peu à peu », *La Gazette des Communes*, 12 septembre 2022**

Le développement de nouvelles pratiques – comme le *sourcing* et la négociation – au sein de la commande publique a motivé l'adoption progressive d'outils déontologiques complémentaires, afin de les encadrer. Selon une étude de l'Agence française anticorruption (AFA), 24,7 % des collectivités territoriales étaient dotées d'un code de conduite anticorruption en 2022, contre seulement 5,9 % en 2018. En matière d'achat public, les collectivités qui adoptent une charte de déontologie mettent en avant le besoin de « sécuriser les acheteurs et les élus ». Alain Bénard, président de l'Association des acheteurs publics (AAP), estime que l'encadrement des risques de corruption par le code de la commande publique est suffisant et que l'adoption de règles déontologiques supplémentaires peut conduire à un cadre trop contraignant pour les acheteurs, pas toujours justifié selon la taille de la collectivité et des risques auxquels elle est exposée.

- **Transparency International, *rapport*, « Exporting Corruption 2022 », 11 octobre 2022**

Dans son rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, *Transparency International* déplore un relatif déclin des efforts entrepris par les 47 plus grands exportateurs mondiaux pour lutter contre la corruption. Seuls deux États, les États-Unis et la Suisse, se voient attribuer le label de « mise en œuvre active ». La France se positionne dans les 10 États les plus efficaces, et parmi les 7 considérés comme présentant un niveau de « mise en œuvre modérée » de la convention. L'adoption d'un nouveau mécanisme de restitution des biens mal acquis, en 2021, est par exemple soulignée comme un progrès. *Transparency International* recommande de renforcer la publicité des décisions de justice – afin de nourrir la confiance des citoyens dans la façon dont elles sont rendues – et d'accroître la transparence des informations disponibles en matière de corruption, de surveiller attentivement les procédures de justice transactionnelle et de développer les mesures de réparation pour les victimes d'actes de corruption.

3) Représentation d'intérêts

- **RUSSELL Géraldine, « Infographie – La France, championne d'Europe de l'encadrement du lobbying », *Intelekto*, 5 septembre 2022**
En dépit d'une actualité critique, l'obligation pour les représentants d'intérêts de déclarer leurs activités sur un registre et l'adoption d'un corpus d'obligations déontologiques placent la France parmi les États réglementant le plus strictement les activités de lobbying au niveau européen et international. Le dispositif peut néanmoins toujours être amélioré. L'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL) soutient ainsi la suppression du « critère d'initiative », demandée par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.
- **Collectif de représentants d'associations, « Lobbying : « Une régulation s'impose pour rétablir l'équilibre du débat public et faire primer l'intérêt général », *Le Monde*, 21 septembre 2022**
Un collectif d'associations, dont *Greenpeace France*, *Anticor* et *Sherpa*, a publié une tribune dans le quotidien *Le Monde* afin d'alerter sur l'influence qu'exercent les représentants d'intérêts sur le processus démocratique. La tribune souligne à la fois l'insuffisance des mesures d'encadrement des activités de représentation d'intérêts par la loi dite « Sapin 2 », argumentant que la responsabilité de la déclaration devrait reposer autant sur les responsables publics que les représentants d'intérêts, ainsi que la nécessité de renforcer le contrôle et les sanctions. En outre, le dispositif actuel ne permet pas de prendre en compte le développement de pratiques d'influence indirectes comme « la stratégie du chaos », ou encore la « stratégie du doute » mise en œuvre par les représentants d'intérêts afin de décrédibiliser la parole scientifique.
- **CLOTEAU Armèle, « Le lobbying ou l'emballage vertueux des marchandises – Quand les agro-industriels s'opposent aux agrocarburants au nom de l'environnement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2022/1, n° 241, septembre 2022**
À travers une étude de cas sur les campagnes successives de représentation d'intérêts visant à empêcher l'adoption d'une réglementation européenne favorable aux agrocarburants auprès des institutions européennes par les agroindustriels entre 2000 et 2010, Armèle Cloteau décrit les stratégies multidimensionnelles déployées par les représentants d'intérêts. Elle identifie tout d'abord un travail de reconfiguration des produits et de l'identité des entreprises qui mettent en avant des pratiques vertueuses et des produits qu'elles prétendent écologiques. La requalification des produits permet ensuite aux agro-industriels d'adopter la méthode du « *vertical forum shifting* » en prenant contact avec des institutions européennes. Enfin, Armèle Cloteau identifie une intensification des propositions d'amendements auprès des députés européens. Ainsi, la diversité des stratégies déployées par les représentants d'intérêts garantit une requalification des produits dans l'imaginaire de ses interlocuteurs, même en cas d'une défaite de la campagne au niveau réglementaire.
- **BERNARD Daniel, « De Bercy aux métropoles, les coulisses du lobbying des « dark stores » », *La Lettre A*, 26 septembre 2022**
L'examen du projet gouvernemental sur les « *quick commerces* » a donné lieu à la mise en œuvre d'une campagne de représentation d'intérêts par les sociétés détentrices de « *dark stores* » – des supermarchés sans clients dont le stock est destiné à la livraison à domicile – dans un objectif d'obtenir des assouplissements réglementaires favorables au développement de cette nouvelle forme de distribution. Les élus des collectivités territoriales ont notamment fait l'objet de nombreuses prises de contact prenant la forme d'une « [inondation] des boîtes mail » et de rencontres.

- **Transparency International France, [note de position](#), « Pour une extension de la proposition de loi relative aux cabinets de conseil à la transparence du lobbying », 30 septembre 2022**

Si Transparency International France apporte son soutien à la proposition de loi encadrant le recours de l'État aux cabinets de conseil, elle émet plusieurs recommandations pour étendre son champ et préciser le cadre applicable aux représentants d'intérêts. Elle reprend ainsi la proposition de la Haute Autorité visant à modifier les critères d'inscription des activités de représentation d'intérêts au répertoire en baissant le seuil du nombre d'actions, fixé à plus de 10 actions de lobbying au cours des 12 derniers mois, et en passant à une appréciation de l'ensemble des actions réalisées à l'échelle de l'entité concernée, non à l'échelle de chaque personne physique. Afin de renforcer l'exploitabilité des données obtenues par le biais du registre, il est également recommandé de passer d'une déclaration annuelle à une déclaration semestrielle des activités de lobbying, mais aussi de préciser l'objet de l'action, son domaine d'intervention et le montant précis des frais engagés pour cette action, non une simple fourchette. Enfin, il est proposé d'attribuer à la Haute Autorité un pouvoir de sanction administrative pour les représentants d'intérêts ne respectant pas leurs obligations déclaratives.

4) Lanceurs d'alerte

- **DAOUD Emmanuel, KLEIMAN Aimée, « La protection des lanceurs d'alerte, évolutions et perspectives », [Revue Lamy Droit des affaires \(RLDA\)](#), n° 184, 1^{er} septembre 2022**

Renforcé par une loi du 21 mars 2022, le régime de protection des lanceurs d'alerte français est désormais assorti d'importantes garanties juridiques mais aussi économiques – protection contre le licenciement, mécanisme d'aide financière... Ces dispositions ont par ailleurs supprimé l'obligation, pour le lanceur d'alerte, d'opter d'abord pour le canal interne avant d'éventuellement lancer publiquement l'alerte, dans une logique de gradation. Dans une optique de maîtrise des risques, les auteurs recommandent de renforcer « les systèmes d'alerte et la communication interne à ce sujet, en insistant sur la réactivité de prise en charge du signalement et du traitement de l'alerte ».

- **DYENS Samuel, « Le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte dans l'administration – État du droit de l'alerte éthique après les lois du 21 mars 2022 », [Actualité Juridique des Collectivités Territoriales](#), 29 septembre 2022**

Sans apporter d'innovations majeures à un dispositif « déjà satisfaisant au regard des standards européens », la loi du 21 mars 2022 s'inscrit plutôt, selon Samuel Dyens, dans une logique d'approfondissement. Le Défenseur des droits est renforcé dans ses prérogatives et positionné comme l'acteur central de la protection des lanceurs d'alerte, tandis que ces derniers peuvent désormais bénéficier d'un accompagnement destiné à les protéger des conséquences potentiellement néfastes de l'alerte – licenciement, harcèlement moral, etc. Compte-tenu de la réforme des canaux de l'alerte – elle peut désormais être externe aussi bien qu'interne –, Samuel Dyens souligne l'importance pour des administrations parfois défiantes de ce dispositif d'établir un mécanisme de recueillement fiable et connu des agents. Il faut que l'administration « donne confiance » à ses agents, afin de les inciter à recourir à un traitement interne efficace de l'alerte, qui, comme il le rappelle, constitue « la philosophie de base de l'alerte éthique ».

5) Recours aux cabinets de conseil

- **GERNIER Kévin, « Le nouvel accord sur les cabinets de conseil ne dispense pas l'exécutif de légiférer », [Acteurs publics](#), 6 septembre 2022**

L'incorporation, dans le nouvel accord-cadre interministériel relatif à la réalisation de prestations de conseil auprès des administrations centrales,

de mesures d'encadrement de ces prestations, demeure insuffisante au regard de la valeur juridique du document et des risques déontologiques et financiers associés à ces prestations. Si Kévin Garnier salue la prise en compte de plusieurs mesures visant à accroître la transparence – telles que l'obligation de publication des bons de commandes –, il dénonce « l'édulcoration » des contrôles déontologiques originellement proposés par la commission d'enquête du Sénat. À titre d'exemple, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) de l'accord-cadre oblige les cabinets de conseil à fournir une déclaration d'absence de conflits d'intérêts sur l'honneur préalablement à la conduite d'une mission, et non pas une déclaration exhaustive des intérêts détenus au cours des cinq dernières années. Afin d'imposer certaines mesures supplémentaires – interdiction des prestations *pro bono*, durcissement des sanctions en cas de violation des clauses déontologiques –, Kévin Garnier souligne le besoin d'une loi encadrant le recours par l'État aux cabinets de conseil.

- **SÉNÉCAT Adrien, VAUDANO Maxime, « Cabinets de conseil : même médiocres, les missions de consultant pour l'État ne sont pas remises en question », [Le Monde, 27 septembre 2022](#)**

Les prestations de cabinets de conseil pour le compte de l'État font l'objet d'évaluations et d'encadrements insuffisants par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). En effet, chaque mission entreprise par le biais de l'accord-cadre est censée faire l'objet d'un suivi sous la forme d'une fiche d'évaluation attribuant une note de 0 à 5 sur la base de la qualité des produits finaux – les « livrables » – délivrés par le cabinet de conseil et le déroulement de la prestation. Cette évaluation doit permettre, en cas de qualité en-deçà des attentes, d'appliquer des pénalités sur facture ou de retravailler les productions. En réalité, seulement 72 missions sur 111 dont le coût dépassait 150 000 euros ont fait l'objet d'une évaluation, tandis que la commission d'enquête du Sénat a relevé qu'à sa connaissance l'administration « n'a [jamais] appliqué de pénalité à ses consultants, y compris pour des prestations pourtant très décevantes ». Les évaluations font pourtant état de griefs récurrents tels que le manque d'expérience et de compétence des consultants, ainsi qu'une absence de connaissance des spécificités du service public.



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