



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Novembre – Décembre 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)	Référénts déontologues et commissions de déontologie	p. 4
3)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 6
4)	Influence des cabinets de conseil	p. 7
5)	Institutions européennes, internationales et étrangères	p. 7

II. Jurisprudence

1)	Impartialité	p. 9
2)	Concussion	p. 9
3)	Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	p. 9

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. 13
3)	Représentation d'intérêts	p. 13
4)	Lanceurs d'alerte	p. 15
5)	Institutions européennes, internationales et étrangères	p. 15
6)	Référent déontologue	p. 16

Edito



La Haute Autorité a publié son site internet les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale des membres du Gouvernement de Madame Elisabeth Borne, qui resteront consultables jusqu'à la fin de leurs fonctions. Elle a pu constater, outre le respect du délai légal de deux mois par tous les membres du Gouvernement, que les déclarations avaient été renseignées avec sérieux. La Haute Autorité s'est assurée de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité de ces déclarations. Dans certains cas, elle a sollicité une déclaration modificative, afin de faire rectifier des erreurs formelles ou des inexactitudes non substantielles, à l'exception d'une situation particulière. La Haute Autorité a ainsi décidé d'aviser le procureur de la République de Paris de faits susceptibles de constituer les infractions d'évaluation mensongère de son patrimoine et de fraude fiscale dans le cadre de l'examen de la déclaration de situation patrimoniale de l'ancienne ministre déléguée chargée des collectivités territoriales, Madame Caroline Cayeux.

La fin de l'année a également été marquée par la publication du décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local, pris en application de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS ». Les élus locaux bénéficieront désormais d'un droit similaire à celui ouvert aux agents publics depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et pourront, ainsi, bénéficier d'un conseil confidentiel sur toutes les questions déontologiques qu'ils rencontreront dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui constitue une avancée pour la prévention des atteintes à la probité au niveau local. Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} juin 2023.

La présente veille témoigne enfin d'une dynamique continue de diffusion d'une culture de l'intégrité dans le secteur public, plusieurs institutions publiques, telles que la direction générale des finances publiques (DGFiP), la métropole européenne de Lille ou le Conseil économique, social et environnemental ayant rendu publics des codes, guides ou chartes de déontologie.

Institutions

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [communiqué de presse](#), « Publication et bilan des déclarations des membres du Gouvernement de Mme Elisabeth Borne », 1^{er} décembre 2022**

La Haute Autorité a publié les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale des 41 membres du Gouvernement de Madame Elisabeth Borne. Elle constate que toutes ces déclarations ont été dûment déposées dans les délais légaux et que les déclarations ont été renseignées avec rigueur. En application des textes, la Haute Autorité vérifie l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de ces déclarations et préconise des mesures de déport face aux risques de conflits d'intérêts qu'elle détecte. À la suite de ces contrôles, 11 membres du Gouvernement ont fait l'objet d'un décret de déport.

2) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **[Arrêté du 2 novembre 2022](#) portant nomination des membres du comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales**

- **Conseil économique, social et environnemental, [code de déontologie](#), novembre 2022**

Le collège de déontologie du Conseil économique, social et environnemental (CESE), installé depuis mars 2022, a élaboré un code de déontologie destiné aux conseillers ainsi qu'aux agents des services du Conseil. Ce code prévoit, entre autres, un seuil maximal de 150 euros au-delà duquel la déclaration des cadeaux et invitations est obligatoire ; la liste des cadeaux et invitations déclarés sera rendue publique. Par ailleurs, après avoir rappelé la définition du conflit d'intérêts figurant à l'article 10-1 de l'ordonnance organique relative au CESE, qui tient compte des spécificités de l'institution en excluant le conflit avec les intérêts de l'organisation que représente le conseiller, le code précise la procédure d'information et de déport à suivre en cas de situation de conflit d'intérêts.

- **Métropole européenne de Lille, [guide de déontologie](#), « Principes déontologiques et règles de conduite à l'attention des élus et des agents de la métropole européenne de Lille », mai 2022**

Ce guide, adopté en décembre 2021 par le conseil métropolitain, est publié dans le cadre de la démarche d'open data de la métropole européenne de Lille (MEL). Il s'articule autour de trois parties : les principes et obligations applicables aux élus et agents, les conséquences relatives aux manquements aux obligations déontologiques et la prévention et la détection de ces manquements. Il comporte, entre autres, un rappel des dispositions relatives aux cadeaux et invitations, à la prévention des conflits d'intérêts, à la mobilité vers le secteur privé et au rôle des référents déontologiques.

- **[Décret n° 2022-1520](#) du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l' élu local**

Pris pour application de l'article 218 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS », ce décret, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} juin 2023, fixe les modalités et critères de désignation du référent déontologue de l' élu local. Il précise notamment que les personnes choisies pour exercer les fonctions de référent déontologue le sont « en raison de leur expérience et de leurs compétences », que ces fonctions peuvent être assurées par une ou plusieurs personnes ou sous forme de collège et que, parmi les personnes choisies, ne peuvent figurer ni des personnes qui exercent un mandat d' élu local dans la collectivité ou qui ont exercé un tel mandat dans les trois ans précédant leur

nomination, ni des agents de la collectivité, ni des personnes qui se trouvent en situation de conflit d'intérêts avec la collectivité. Le référent déontologue peut être mutualisé entre plusieurs collectivités, groupements de collectivités ou syndicats mixtes. Enfin, le décret précise les modalités de désignation et d'indemnisation du référent déontologue ainsi que les obligations de secret et de discrétion professionnels qui s'imposent à lui.

- **[Arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local](#)**

Cet arrêté fixe les montants maximums des indemnités de vacation dont peuvent bénéficier les personnes désignées pour assurer les missions de référent déontologue de l'élu local.

- **Référent ministériel déontologue et alerte, Ministère des armées, [rapport d'activité 2021 – 2022](#), « Politique et dispositif déontologie du ministère des armées », décembre 2022**

Le référent ministériel déontologue et alerte (RMDA) du ministère des armées estime dans son rapport d'activité 2021 – 2022 que ces deux années ont été l'occasion d'approfondir et de conforter les dispositifs mis en place précédemment, notamment le réseau déontologie, les dispositifs relatifs aux lanceurs d'alerte, la cartographie des risques, le code de conduite anticorruption et l'instauration d'une politique de prévention. Les travaux du RMDA se sont en particulier concentrés sur deux axes : la formation des agents civils et militaires ainsi que la gestion des cadeaux et invitations. Ce dernier point a donné lieu à la diffusion d'un guide ministériel en mai 2022. Par ailleurs, une circulaire a permis de clarifier la procédure relative aux déclarations d'intérêts, donnant également lieu à la publication d'un guide pratique en annexe pour apporter une aide concrète aux responsables soumis à cette obligation déclarative. Un guide relatif aux cumuls d'activités a également été diffusé en juin 2022 par le RMDA, à destination des autorités hiérarchiques amenées à se prononcer sur ces situations.

- **[Arrêté du 19 décembre 2022 approuvant la charte de déontologie pris pour l'application de l'article 5 du décret n° 2022-644 du 25 avril 2022 relatif aux emplois de direction de la direction générale des finances publiques et modifiant le statut particulier des administrateurs des finances publiques](#)**

Comprenant neuf engagements, cette charte de déontologie rappelle les grands principes déontologiques de dignité, d'exemplarité et d'impartialité, ainsi que la nécessité de prévenir les situations de conflit d'intérêts et d'observer un devoir de réserve. Outre ces principes, le document, qui s'adresse aux cadres dirigeants de la direction générale des finances publiques (DGFIP), souligne la nécessité d'adhérer « aux valeurs et aux axes stratégiques de la DGFIP » et de mettre en place un management de nature à créer un climat de confiance reconnaissant les mérites de chacun. Le dernier engagement met en avant la responsabilité particulière qui incombe aux gestionnaires publics.

- **Contrôle général économique et financier, [décision du 22 décembre 2022 portant adoption de la charte de déontologie du contrôle général économique et financier](#)**

Cette charte rappelle les principes déontologiques d'impartialité, de dignité, d'intégrité et de probité. Elle comporte également une partie relative à la prévention des conflits d'intérêts qui revient sur la définition de la notion et sur les obligations déclaratives et les mesures de déport. Par ailleurs, la charte rappelle les obligations relatives aux cumuls d'activités et aux mobilités vers le secteur privé. Enfin, elle revient sur la politique des cadeaux et invitations et sur la nécessité de consulter le guide pratique qui y est relatif en cas de doute sur la conduite à tenir.

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

- **Ministre de la transition énergétique, [décret n° 2022-1431](#) du 14 novembre 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
Madame Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique se déporte de tous les actes relatifs aux groupes *Défense conseil international*, *EP2C* et *Perenco*.
- **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, [décret n° 2022-1500](#) du 1^{er} décembre 2022 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
En complément du décret n° 2022-1029 du 21 juillet 2022 (cf. édition veille juillet – août 2022), Monsieur Jean-Noël Barrot, 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 à la SAS *eXplain*.
- **Ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargé des outre-mer, [décret n° 2022-1501](#) du 1^{er} décembre 2022 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
Monsieur Jean-François Carenco ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargé des outre-mer se déporte de tous les actes relatifs au groupe *Coallia*.
- **Ministre déléguée auprès du ministre de la santé et de la prévention, chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé, [décret n° 2022-1505](#) du 1^{er} décembre 2022 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
Madame Agnès Firmin Le Bodo, ministre déléguée auprès du ministre de la santé et de la prévention, chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé se déporte de tous les actes relatifs spécifiquement à l'organisation ou au statut de la profession de pharmacien titulaire d'officine.
- **Ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger, [décret n° 2022-1502](#) du 1^{er} décembre 2022 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
Monsieur Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger se déporte de tous les actes relatifs à l'association *Centre européen d'études japonaises en Alsace*.
- **Ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales, et auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité, [décret n° 2022-1544](#) du 9 décembre 2022 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
Madame Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales, et auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité se déporte de tous les actes relatifs aux sociétés du groupe *Thornton*.

- **Ministre de la justice, [circulaire](#) n° CIV/06/22 de présentation de la réforme de la déontologie et de la discipline des officiers ministériels, 9 novembre 2022**
- **Ministre de la justice, [circulaire](#) n° CIV/05/22 de présentation de la réforme de la discipline des avocats, 9 novembre 2022**
- **Agence française anticorruption et Régions de France, [guide pratique à destination des régions, « Mettre en place un dispositif de maîtrise des risques d'atteintes à la probité »](#), novembre 2022**
Des procédures de nature à prévenir les infractions à la probité ont déjà été mises en place de manière adéquate dans les régions. Ainsi, la majorité d'entre elles dispose d'une charte ou d'un code de déontologie, comprenant dans la plupart des cas un chapitre relatif aux cadeaux et invitations, et la « quasi-totalité » des régions a mis en place son référent déontologue. Cependant, l'Agence française anticorruption estime que des progrès pourraient être réalisés en matière de cartographie des risques, d'encadrement des relations avec les représentants d'intérêts, de recrutements familiaux en dehors des cabinets, de contrôle interne et d'appui aux élus. Ce guide vise à fournir des outils opérationnels aux régions afin d'améliorer leur dispositif de prévention des atteintes à la probité. Il revient notamment sur la nécessité du portage politique, sur la cartographie des risques et, plus généralement, sur les dispositifs de prévention pouvant être mis en œuvre.
- **[Décret n° 2022-1680](#) du 27 décembre 2022 relatif à l'organisation et aux missions de l'inspection générale des affaires sociales**
Ce décret, qui redéfinit les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), comporte une partie relative à la déontologie. Il rappelle, entre autres, le principe d'impartialité, la nécessité de prévenir les conflits d'intérêts, ainsi que le rôle du collège de déontologie institué au sein de l'IGAS.

4) Influence des cabinets de conseil

- **Ministre de l'intérieur et des outre-mer, [circulaire](#) du 7 octobre 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations du conseil au sein du ministère de l'intérieur**
Dans la lignée de la circulaire de la Première ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours à un cabinet de conseil dans le cadre d'une prestation intellectuelle, cette circulaire vise à mettre à jour les dispositifs « de pilotage, d'encadrement et de contrôle » en la matière. Une direction est ainsi chargée de suivre les dépenses et de procéder à des contrôles aléatoires. Par ailleurs, pour les marchés d'un montant supérieur à 40 000 euros, le service doit saisir le référent conseil pour avis. Pour les marchés supérieurs à 500 000 euros, un « comité d'engagement ministériel » doit approuver sa passation. Enfin, la circulaire rappelle les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts, notamment le fait qu'une prestation *pro bono* ne doit donner lieu à aucune contrepartie.

5) Institutions européennes, internationales et étrangères

- **Parlement européen, [résolution 2022/3012\(RSP\)](#) sur les soupçons de corruption par le Qatar et, plus largement, la nécessité de transparence et de responsabilité au sein des institutions européennes, 15 décembre 2022**
Les députés européens ont adopté une résolution dans laquelle ils préconisent la création d'un poste de vice-président spécifiquement en charge des questions de corruption et d'ingérence étrangère ainsi qu'une meilleure protection des lanceurs d'alerte. De plus, ils souhaitent la mise en place d'une commission spéciale chargée d'analyser le règlement intérieur du Parlement européen et de proposer des réformes en matière de transparence et d'intégrité. Les

eurodéputés s'engagent également à garantir « une transparence totale » quant à leurs rémunérations annexes. Ils estiment en outre qu'un dispositif de déclarations de patrimoine en début et en fin de mandat, instauré « dans de nombreux États membres », serait utile pour garantir la probité des élus. Concernant le registre de transparence de l'Union européenne, ils souhaitent que le dispositif soit renforcé dans ses moyens et dans son champ d'application – notamment aux représentants de pays tiers et aux anciens députés. Enfin, le Parlement européen « presse » la Commission de présenter une proposition quant au projet d'organe éthique européen, déjà débattu en 2021.

Jurisprudence

1) Impartialité

- **Conseil d'État, 29 décembre 2022, n° [459673](#), B**
Un magistrat administratif ayant exercé les fonctions de médiateur dans un litige ne peut ensuite, sur la même affaire, remplir les fonctions de rapporteur public, sans contrevenir au principe d'impartialité. En l'espèce, la province Nord de Nouvelle-Calédonie a conclu un contrat de travaux avec une société, puis a refusé de réceptionner les travaux. Après une médiation infructueuse, le tribunal administratif a été saisi et le rapporteur public concluant devant lui s'est avéré être la même personne que celle qui avait endossé la fonction de médiateur dans cette affaire. Le Conseil d'État, considérant que « le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'un magistrat administratif choisi ou désigné comme médiateur [...] participe à la formation de jugement chargée de trancher le différend soumis à la médiation ou conclue comme rapporteur public sur celui-ci », a confirmé l'annulation du jugement du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie par la cour administrative d'appel de Paris.

2) Concussion

- **Cour de cassation, 7 décembre 2022, n° [21-83.354](#)**
Les rémunérations perçues par un conseiller régional exerçant, à ce titre, les fonctions de président-directeur général d'une société d'économie mixte locale (SEML) doivent être prises en compte dans le calcul des rémunérations et indemnités de fonction assujetties à un plafonnement (dit aussi « écrêtement ») par les dispositions de l'article L. 4135-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En l'espèce, la Haute Autorité a signalé la situation d'un élu régional au procureur de la République, à la suite du contrôle de sa déclaration de situation patrimoniale. Après avoir rappelé que l'article L. 4135-18 du CGCT comptabilise, parmi les rémunérations et indemnités perçues par un élu local et soumises à plafonnement, celles perçues en tant que membre du conseil d'administration ou de surveillance ou président d'une SEML, le juge pénal a estimé que « dès lors que l'exercice de la direction générale est assumé par le président du conseil d'administration, celui-ci devient président directeur général et aucune distinction n'est à opérer entre la rémunération de président et celle de directeur général, les rémunérations versées à ce titre à l'élu étant soumises au plafond du cumul des rémunérations ». La Cour estime donc que c'est à bon droit que les juges ont reconnu coupable du délit de concussion l'élu concerné, dès lors que celui-ci n'avait pas procédé à l'écrêtement de ses rémunérations.

3) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **Conseil d'État, 9 novembre 2022, n° [465784](#), B**
Le transfert d'une attribution d'un membre du Gouvernement vers le Premier ministre, opéré par un décret de déport pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, emporte transfert des délégations de signature de plein droit dont bénéficient les agents mentionnés à l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement. En l'espèce, le garde des sceaux s'était, par un décret du 2 juin 2022, déporté de l'exercice de certaines attributions, au profit de la Première ministre. En application de ce décret, cette dernière a pris une décision signée, par délégation, par la cheffe du service des métiers de la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice. Ayant été appelé à se prononcer sur la légalité de cette décision, le Conseil d'État a estimé que « lorsque le Premier ministre exerce les attributions d'un ministre empêché par une situation de conflit d'intérêts,

les agents mentionnés à l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 peuvent signer en son nom et sous son autorité, dans le cadre de la délégation de plein droit prévue par cet article, les actes relatifs aux affaires des services dont ils ont la charge ».

Recherche et société civile

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

- **UNTERMAIER-KERLÉO Élise, « Éthique publique : « On vit une phase de transition déontologique » », [Médiacités](#), 17 novembre 2022**
Dans le cadre des Assises de l'éthique publique locale de l'Observatoire de l'éthique publique, Élise Untermaier-Kerléo revient sur la mise en place de dispositifs déontologiques au sein du secteur public local. La déontologie est un « énorme chantier » toujours en cours, ce qui peut expliquer que, malgré les progrès, une défiance persiste au sein de la population. Les agents doivent encore mieux s'appropriier les outils, tel que leur droit de consulter un référent déontologue. L'auteure estime par ailleurs que, si les référents déontologues commencent à être bien identifiés au sein des administrations, les dispositifs relatifs aux lanceurs d'alerte manquent encore, ce qui s'expliquerait par la rédaction initiale de la loi. En outre, elle salue la création d'un référent déontologue pour les élus locaux par la loi 3DS, qui devra notamment faire l'objet d'un travail de réflexion et d'appropriation par les collectivités territoriales. Elle souligne notamment l'importance de nommer une ou plusieurs personnalités extérieures et qualifiées pour remplir ces fonctions. Enfin, au sujet des difficultés relatives à l'extension récente du registre des représentants d'intérêts à l'échelon local, elle estime que le dispositif pourrait être utilement amélioré en précisant le contenu du registre et en posant la question des moyens humains et financiers dont dispose la Haute Autorité, responsable de ce dispositif.
- **DYENS Samuel, « Éthique publique : lorsque la HATVP interprète la loi « 3DS » », [AJ Collectivités territoriales](#), p. 583, 23 novembre 2022**
Samuel Dyens revient sur la publication par la Haute Autorité de sa délibération [n° 2022-150 du 3 mai 2022](#) relative à la demande d'avis du président d'une métropole sur l'interprétation de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi 3DS. S'il estime que l'interprétation de la Haute Autorité est « raisonnable » et « constructive », Samuel Dyens relève que la rédaction de l'article L. 1111-6 pourrait donner lieu à une interprétation différente de la part du juge administratif ou du juge pénal. D'après l'auteur, malgré la volonté de pédagogie de la Haute Autorité, « un sentiment de réelle complexité » persiste quant à la prévention des conflits d'intérêts pour les élus locaux. Il appelle ainsi de ses vœux une meilleure formation et un accompagnement des élus en la matière.
- **KERLÉO Jean-François, « Chronique de l'Observatoire de l'éthique publique (1/3) : éthique, déontologie et transparence, des notions qui agitent philosophes et juristes », [Village de la justice](#), 19 octobre 2022**
Revenant sur la construction des notions d'éthique, de déontologie et de transparence, Jean-François Kerléo met en lumière leurs acceptions à la fois philosophique et juridique. L'éthique, tout d'abord, est une notion qui s'est érigée en discipline et consiste en la « réflexion sur les valeurs et les normes qui déterminent nos comportements », notamment au sein d'une profession ou un secteur d'activité. Concernant la déontologie, elle consisterait plutôt aujourd'hui, selon Christian Vigouroux, en « l'énoncé et la mise en pratique des devoirs professionnels ». La déontologie se conçoit comme un outil interne à une profession et permet d'exercer au mieux ses fonctions dans des situations concrètes. Elle est ancienne au sein des professions libérales ou de la fonction publique et a plus récemment gagné le champ politique. Il convient également de distinguer une déontologie propre au secteur public, qui comprend des exigences inhérentes au service de l'intérêt général et a

impliqué la création de dispositifs de prévention des atteintes à la probité. Enfin, quant à la transparence, cette notion est souvent confondue avec la déontologie sans qu'elles ne se recoupent entièrement. Selon Jean-François Kerléo, la transparence implique la visibilité, la publicité et l'accessibilité. La déontologie peut aller à l'encontre de la transparence, comme ce peut être le cas avec le principe du secret professionnel ou le devoir de réserve.

- **KERLÉO Jean-François, « Chronique de l'Observatoire de l'éthique publique (2/3) : éthique, déontologie et secteur public », [Village de la justice](#), 2 novembre 2022**

Dans cette deuxième partie, Jean-François Kerléo revient plus particulièrement sur la déontologie et son articulation avec les exigences propres au secteur public. Permettant de lutter contre la corruption, la déontologie permet d'assurer la confiance des citoyens en leurs responsables publics. Elle permet aux décideurs publics de s'approprier les enjeux et les risques liés à certaines situations et donc de se poser « les bonnes questions avant qu'il ne soit trop tard », selon les mots de Christian Vigouroux. L'un des enjeux essentiels à la déontologie aujourd'hui réside en les liens de plus en plus importants entre secteurs public et privé (mobilités public-privé, lobbying, etc.), dont il résulte un « brouillage ». Cette porosité rend d'autant plus nécessaire la transparence des acteurs publics dans leurs relations avec les acteurs privés et les éventuelles mesures de déport qui peuvent être mises en œuvre afin de préserver l'intérêt général. C'est pourquoi le pan préventif de la déontologie est primordial, au-delà du champ répressif.

- **KERLÉO Jean-François, « Chronique de l'Observatoire de l'éthique publique (3/3) : quelles améliorations déontologiques pour l'action publique ? », [Village de la justice](#), 10 novembre 2022**

Dans le prolongement de la réflexion entamée dans les deux premières parties de cette chronique, Jean-François Kerléo revient sur les modifications législatives nécessaires selon lui en matière de déontologie. S'il constate des progrès depuis 2013, il note que la culture de la probité a encore du mal à se diffuser pleinement dans la sphère publique. Les élus déposent encore trop souvent leurs déclarations hors délai auprès de la Haute Autorité et le principe du déport ou encore la nécessité de refuser un cadeau sont encore mal compris, en particulier à l'échelle locale. Évoquant une « forteresse élyséenne », il regrette également que la fonction de Président de la République ne soit pas encadrée par des règles déontologiques. Il considère en outre que l'institution d'un référent déontologue du gouvernement serait propice à une meilleure prévention des risques déontologiques. Il appelle par ailleurs à un renforcement des moyens de la HATVP et à ce qu'elle soit dotée d'un pouvoir de sanction.

- **ALMEIDA KATO Mariana, « Pour un statut juridique du conjoint du Président de la République ? », [Revue française de droit constitutionnel](#), n° 132, pp. 1 à 23, novembre 2022**

L'auteure constate un décalage entre la fonction symbolique attribuée au conjoint du Président de la République et une forme de vide juridique quant à son statut – absence de définition juridique de la fonction, d'un budget spécifique ou d'un contrôle sur ses activités. Seule existe depuis 2017 une « Charte de transparence relative au statut du conjoint du Chef de l'État », sans valeur juridique. Cette situation pose un problème en ce que le conjoint du chef de l'État, outre un rôle symbolique, remplit aussi un rôle politique « dissimulé ». Ceci est d'autant plus préjudiciable à la République que cette activité invisible échappe à tout contrôle. Selon l'auteure, il existe deux solutions pour remédier à cette situation : établir un réel statut juridique délimitant le champ d'action du conjoint du Président de la République ou lui dénier explicitement ce statut en lui interdisant toute « participation, même indirecte, à l'exercice du pouvoir ».

- **MAREAU Patrick, « Qu'est-ce que la déontologie ? », [Village de la justice](#), 28 novembre 2022**

Patrick Mareau, directeur des affaires juridiques du conseil départemental de la Mayenne, analyse l'extension du champ de la déontologie. Initialement réservée à certaines professions (médecins, avocats etc.), elle « irrigue » désormais l'ensemble du secteur public. Cette extension permet de restaurer la confiance dans l'action publique et donc la démocratie représentative. Cependant, paradoxalement, cette omniprésence n'a pas permis de clarifier la notion en elle-même, qui se confond trop souvent avec la morale, le droit ou l'éthique. Patrick Mareau distingue la déontologie de la morale, en ce que la déontologie ne se préoccupe pas du bien, du mal ou de la justice, mais propose la « régulation » de l'action. Les principes formulés restent à visée professionnelle. Il considère ensuite qu'il est plutôt logique que l'on confonde déontologie et droit, les principes déontologiques trouvant leur traduction dans la loi et étant sanctionnés (sanction disciplinaire, voire pénale). Cependant, une situation conforme au droit peut se heurter à un principe déontologique ; de plus, les instances régulant le champ de la déontologie, à l'image de la Haute Autorité, ne sont pas des juridictions. La déontologie s'inscrit avant tout dans une démarche préventive et non coercitive.

- **DELACOUX Martin, « Dix ans après l'affaire « Cahuzac », la transparence à marche forcée », [La Gazette des Communes](#), 8 décembre 2022**

Alors même que plusieurs lois significatives ont été adoptées depuis dix ans dans le domaine de la transparence et de la prévention des atteintes à la probité, celles-ci, « nécessaires mais pas suffisantes » selon Luc Rouban, ne parviennent pas à endiguer la défiance que manifestent les citoyens envers leurs responsables publics. Ce paradoxe s'explique notamment par l'écart important entre l'adoption des lois et leur appropriation et mise en œuvre effective. Or, parmi les élus locaux par exemple, beaucoup « ne considèrent pas que les risques déontologiques font partie des risques de la vie de la collectivité » (Jérôme Deschênes) et vivent les obligations de transparence et de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposent à eux « comme une immixtion dans leur vie privée » (Aurore Granéro). Un effort de sensibilisation et de formation est donc indispensable pour parvenir à développer une plus grande culture de l'intégrité au sein des collectivités, cet effort pouvant notamment s'appuyer sur les nombreuses initiatives prises au niveau local.

2) Corruption et autres atteintes à la probité

- **Association de droit international / International law association, [Livre blanc](#), « Lutte contre la corruption », novembre 2022**

Après une rétrospective historique des politiques de lutte contre la corruption et leur évolution, le livre blanc « Lutte contre la corruption » de l'Association de droit international (ADI) revient sur plusieurs « défis » en la matière. L'ADI estime ainsi que la politique de lutte contre la corruption souffre notamment d'un cadre juridique parfois lacunaire et d'une mauvaise appréhension des cas transnationaux. Enfin, le livre blanc met en avant plusieurs axes de travail, tels que la coopération internationale, la transparence – notamment en matière de marchés publics ou de déclarations de patrimoine – la formation, la pédagogie et la prévention, ainsi qu'une plus grande attention concernant les départs d'agents public dans le secteur privé, en préconisant la mise en place d'un traité international ou de nouveaux codes de conduite internationaux pour établir une réglementation en la matière.

3) Représentation d'intérêts

- **HÉLIAS Aurélien, interview de Didier Migaud, « Les élus locaux sont plus exposés aux lobbys que les élus nationaux », [Le Courrier des maires et des élus locaux](#), novembre 2022**

Tirant le bilan des dernières années de contrôles exercés par la Haute Autorité à l'échelon local, son président Didier Migaud estime que les élus locaux respectent leurs obligations déclaratives de manière satisfaisante, malgré un travail de relance effectué par l'institution. Il constate également les progrès réalisés ces dernières années en matière de réflexe déontologique et de prévention des conflits d'intérêts, ce à quoi ont contribué les référents déontologiques. M. Migaud observe cependant que « la notion de déport n'est pas complètement intégrée » par les élus locaux, qui comprennent mal le dispositif, notamment le fait de devoir quitter la salle lors d'un vote. Enfin, le président de la Haute Autorité revient sur la mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts, jugeant que son bilan est « en demi-teinte ». Il déplore notamment que les critères d'identification du représentant d'intérêts fixés par les textes soient peu efficaces et peu lisibles, et permettent des « stratégies d'évitement ». Quant à l'extension au secteur local intervenue le 1^{er} juillet 2022, elle est trop récente pour pouvoir en tirer un premier bilan. Cependant, les élus locaux sont particulièrement exposés au lobbying et il était bienvenu d'introduire plus d'exigences de transparence. Enfin, Didier Migaud rappelle que la Haute Autorité manque encore de moyens et souhaiterait élargir son droit de communication direct auprès des banques et assureurs et bénéficier d'un pouvoir de sanction administrative qui pourrait notamment être utilisé en cas de non-dépôt d'une déclaration par un responsable public.

- **CREPAZ Michele, JUNK Wiebke Marie, HANEGRAAFF Marcel, BERKHOUT Joost, « Viral lobbying : Strategies, access and influence during the COVID-19 pandemic », *De Gruyter*, novembre 2022**

Un groupe de chercheurs a réalisé une étude auprès de plus de 1 600 représentants d'intérêts, au sein de huit pays européens (Autriche, Danemark, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) et au sein des institutions européennes en analysant les stratégies mises en place durant la pandémie de Covid-19. De très nombreuses actions ont été menées, aussi bien par des ONG et des *think tanks* que par des syndicats professionnels ou des entreprises. Dans le contexte particulier de mesures exceptionnelles prises par les gouvernements – restrictions des déplacements, mesures financières de soutien, etc. – les chercheurs ont pu observer des entités se livrant à une « compétition » pour défendre leurs intérêts propres. Ils notent également que ce contexte de crise a favorisé les représentants d'intérêts « mieux dotés » en ressources, notamment humaines, qui ont pu se mobiliser plus rapidement et plus massivement et utiliser un panel de stratégies beaucoup plus varié. Ces représentants d'intérêts mieux dotés ont également pu avoir un accès plus important aux décideurs publics et ont même été plus souvent contactés par les décideurs publics eux-mêmes. Cependant, les auteurs mettent en avant un constat positif : tant les groupes mieux dotés que ceux ayant moins de ressources ont fait l'objet d'une attention plus importante de la part des responsables publics lorsqu'ils représentaient les groupes les plus affectés par la pandémie. Cependant, les groupes les plus affectés ne semblent pas avoir été plus à même d'atteindre leurs objectifs en matière d'influence.

- **Transparency International, [rapport](#), « The elephant in the room : lobby meetings in the European Parliament », 5 décembre 2022**

L'association *Transparency International* a analysé les 28 000 rencontres enregistrées par les membres du Parlement européen avec des représentants d'intérêts entre juin 2019 et juillet 2022, répertoriées dans le registre de transparence de l'Union européenne. Ce système déclaratif a été rendu obligatoire en janvier 2019 pour les rapporteurs, rapporteurs fictifs et présidents de commission, et facultatif pour les autres députés. L'association constate en premier lieu que le système déclaratif souffre de certaines imperfections, près de la moitié des membres du Parlement européen ne l'utilisant pas. Cette appropriation disparate par les parlementaires semble en partie liée à l'acculturation à la probité au sein de leur pays. En second lieu, les

responsables tenus de déclarer les rencontres étant énumérés de manière limitative, *Transparency International* estime qu'une large part des actions de représentation d'intérêts n'entre pas dans le champ du dispositif de déclaration obligatoire.

- **Smart Lobbying, AFCL, [Observatoire du Conseil en lobbying](#), décembre 2022**

Dans son étude réalisée en partenariat avec l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL), Smart Lobbying présente, sur la base des données disponibles sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité, une « photographie de l'activité de conseil » en représentation d'intérêts par les seuls cabinets de conseil spécialisés. Les 152 cabinets inscrits au répertoire, qui emploieraient environ 630 consultants, ont déclaré une activité en hausse en 2021 (2 361 activités déclarées) par rapport à 2020 (1 808 activités déclarées). Si la profession demeure très centralisée à Paris, une « inflexion » est observée, qui peut s'expliquer par « la territorialisation accrue des stratégies des entreprises » par exemple. D'ailleurs, si le niveau national est celui qui concentre le plus l'activité des cabinets de conseil, le niveau local progresse fortement (+19,4 %).

4) Lanceurs d'alerte

- **La maison des lanceurs d'alerte, [guide](#), « Lancer l'alerte », novembre 2022**

L'association La maison des lanceurs d'alerte a publié un guide destiné aux « lanceur[s] d'alerte et [à leurs] soutiens ». Dans le sillage de la loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alertes, ce guide vise à donner des outils aux potentiels lanceurs d'alerte. Sont ainsi abordées les questions de la définition du lanceur d'alerte, des procédures de signalement en interne à l'entité concernée ou en externe, des droits dont dispose un lanceur d'alerte et des devoirs des entreprises et des administrations. Le guide aborde également le cas des statuts appelant un traitement particulier, comme ce peut être le cas pour un agent public, un militaire, ou lorsque l'alerte concerne des secteurs spécifiques comme la banque ou les services sociaux et médico-sociaux. Enfin, l'association consacre une partie du guide à la distinction entre les différents secrets professionnels pouvant faire obstacle à l'alerte.

5) Institutions européennes, internationales et étrangères

- **SCHMULOW Andrew, HAUSER Jeff, ALEMANNIO Alberto, [livre blanc](#), « Construire une autorité européenne de contrôle de l'éthique », 15 novembre 2022**

Trois chercheurs ont présenté au Parlement européen un livre blanc portant sur l'éthique au sein des institutions européennes. Ils constatent dans cette étude que la Commission européenne sous-estime les mobilités vers le secteur privé et les situations de conflit d'intérêts que celles-ci peuvent entraîner, ce qu'ils jugent préjudiciable pour les institutions européennes et la confiance que le citoyen peut y placer. Le manque de régulation en la matière permet à d'anciens responsables publics européens de rejoindre des lobbyistes exerçant dans le secteur qu'ils contrôlaient antérieurement. Les trois universitaires recommandent ainsi la création d'un organe éthique européen indépendant, conformément à la résolution adoptée en septembre 2021 par le Parlement européen. Ils répondent à plusieurs critiques d'ordre légal formulées par la Commission européenne et expliquent que cet organe éthique pourrait être doté de pouvoirs de surveillance, d'enquête, de sanction et de conseil.

- **CARRAUD Simon, COMTE Jean, « Les failles des règles déontologiques du Parlement européen au révélateur du Qatargate », [Contexte](#), 13 décembre 2022**

Un scandale de corruption met en cause l'une des vice-présidentes du Parlement européen et souligne le manque de contrôle et les lacunes des

6) Référent déontologue

- **JANUEL Pierre, « Quand la déontologie est entrée à l'Assemblée », [L'hémicycle](#), 14 décembre 2022**

L'auteur tire le bilan de l'institution d'un déontologue à l'Assemblée nationale depuis 2011. Au départ mal comprise et mal acceptée, la fonction de déontologue s'est progressivement imposée au sein de la chambre et a vu ses prérogatives étendues. Les obligations déontologiques imposées aux parlementaires pouvaient au départ être perçues comme une « contrainte » et certains comprenaient mal le but de la déclaration d'intérêts ou de la déclaration des cadeaux. À la suite de l'affaire Fillon, de nouvelles mesures ont été adoptées et ont renforcé le rôle du déontologue – interdiction des collaborateurs familiaux, suppression de la réserve parlementaire et encadrement des frais de mandat. Au cours de l'année 2020, près de 80 % des députés ont ainsi posé une question à la déontologue, contre 10 % cinq ans auparavant, témoignant de l'apparition d'un « réflexe déontologique ».



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