



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Mai-juin 2023

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.

ISSN 2724-8992

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. 5
3)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 7
4)	Institutions européennes, internationales et étrangères	p. 8
5)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 9
6)	Représentation d'intérêts	p.9

II. Jurisprudence

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 10
2)	Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	p. 10

III. Recherche et société civile

1)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 11
2)	Déontologie de la sphère publique locale	p. 11
3)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 12
4)	Corruption et autres atteintes à la probité	p. 13
5)	Représentation d'intérêts	p. 14
6)	Cabinets de conseil	p.17
7)	Transparence	p.17

Edito



La Haute Autorité a rendu public son rapport d'activité pour l'année 2022, marquée par d'importantes échéances politiques et électorales ainsi que l'extension du répertoire des représentants d'intérêts au secteur local. La Haute Autorité formule plusieurs propositions visant à améliorer ses contrôles tout en renforçant la cohérence des dispositifs existants, comme l'octroi d'un droit de communication direct, d'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement aux obligations déclaratives ou encore l'élargissement du champ de contrôle des mobilités public-privé à certains responsables publics. Par ailleurs, comme chaque année, les mois de mai et juin ont été marqués par la publication des rapports d'activité de plusieurs institutions, dont ceux des référents déontologues ou collèges de déontologie, comme le comité de déontologie et d'éthique de la métropole européenne de Lille ou la commission de déontologie de la ville de Paris.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a aussi publié au cours du printemps sa doctrine en matière de conflit d'intérêts publics pour les élus locaux, à la suite de l'adoption de la loi dite « 3DS ». Cette loi a contribué à clarifier la situation des élus siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité et à les sécuriser juridiquement. Il est cependant apparu nécessaire à la Haute Autorité d'explicitier certains critères, au travers de deux délibérations et d'un tableau récapitulatif des risques et des déports à mettre en place en fonction des différents organismes de droit public et de droit privé dans lesquels sont susceptibles de siéger les élus locaux.

Par ailleurs, dans le sillage de l'affaire dite du « Qatargate » et la mise en cause de plusieurs membres du Parlement européen, la Commission a rendu publiques deux propositions, l'une portant sur une directive relative à la lutte contre la corruption et l'autre sur le projet de création d'un organe interinstitutionnel chargé des questions d'éthique. De même, la communication du bureau du Parlement européen sur « le renforcement de la transparence et de la responsabilité » illustre la dynamique de renforcement des dispositifs de probité à l'œuvre actuellement au sein des institutions européennes.

Institutions

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Rapport d'activité 2022](#), 31 mai 2023**

L'année 2022 a été marquée par une très forte activité de la Haute Autorité, du fait notamment de l'élection présidentielle et des élections législatives. L'activité de contrôle de l'institution a connu une forte hausse, tant sur le contrôle des déclarations des membres du Gouvernement et des députés que sur les contrôles relatifs aux mobilités entre les secteurs public et privé. 4 170 déclarations ont ainsi été contrôlées et dix dossiers ont été transmis à la justice. La plupart des contrôles de déclaration d'intérêts ont conduit la Haute Autorité à demander aux intéressés des mesures de prévention des conflits d'intérêts. Par ailleurs, 41 dossiers, qui concernaient principalement des élus locaux, ont été transmis au procureur de la République pour non-dépôt de déclaration. 2022 est aussi une année record concernant le contrôle des mobilités entre secteurs public et privé, avec plus de 600 saisines. Dans le cadre des mobilités vers le secteur privé, 80 % des avis rendus étaient assortis de réserves, illustrant la recherche permanente, par la Haute Autorité, d'un équilibre entre la nécessité de sécuriser l'action publique et les agents et responsables publics tout en permettant les échanges et mobilités. Quatre dossiers ont été transmis à la justice dans le cadre des contrôles de mobilité. Par ailleurs, en matière d'encadrement de la représentation d'intérêts, 2022 a été marquée par une augmentation du nombre de mises en demeure et huit dossiers ont été transmis à la justice pour défaut de déclaration, ce qui constitue une première pour la Haute Autorité. Enfin, la Haute Autorité formule 11 propositions : elle propose notamment d'étendre le champ des responsables publics soumis à son contrôle lors de leur mobilité vers le secteur privé ou encore de se voir octroyer un droit de communication autonome ainsi qu'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement aux obligations déclaratives.

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [doctrine](#), **Le conflit d'intérêts publics après la loi « 3DS », 10 mai 2023****

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a introduit des assouplissements quant à l'appréciation des risques de nature pénale, déontologique et administrative pour un élu local siégeant dans un organisme extérieur « en application de la loi » (nouvel article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales). La Haute Autorité publie sa doctrine en la matière, au travers des délibérations [n° 2022-150](#) et [n° 2022-465](#), ainsi que d'un tableau récapitulatif du risque de conflit d'intérêts publics pour les élus locaux selon le type d'organisme dans lequel ils siègent. Il est notamment précisé que siéger dans des organismes de droit public chargés d'une mission de service public administratif ou dans une régie de la collectivité – même personnalisée et chargée d'un service public industriel et commercial – n'est pas de nature à générer de risque pénal ou déontologique et ne nécessite donc pas de dépôt, sauf pour la délibération portant sur la rémunération liée à la désignation de l'élu. De plus, la Haute Autorité estime que l'expression « en application de la loi » doit être comprise comme renvoyant aux cas de représentation de la collectivité par un élu expressément prévus par la loi, mais aussi lorsque l'application de la loi l'implique nécessairement. Cela est par exemple le cas quand la loi prévoit qu'une collectivité peut créer un organisme extérieur pour l'exercice de certaines missions, dans lequel elle doit nécessairement être représentée.

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [analyse thématique, Le lobbying autour de la loi « Sécurité globale »](#), 5 juin 2023**

La Haute Autorité publie une analyse destinée à montrer l'influence de la représentation d'intérêts au cours du processus d'élaboration de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. Ce texte vise à mieux articuler le travail des services de police et de gendarmerie, de la police municipale et du secteur de la sécurité privée – en donnant de nouvelles compétences aux acteurs de la sécurité. Il simplifie le cadre d'intervention des acteurs de la sécurité routière et des transports et renforce les moyens de la police municipale. 30 représentants d'intérêts inscrits au répertoire tenu par la Haute Autorité déclarent des activités liées au texte de loi, dont une majorité d'organisations professionnelles du secteur de la sécurité. La majorité des actions menées ont visé à transmettre des suggestions (98 actions) ou des informations (96 actions) aux décideurs publics, mais aussi à organiser des réunions informelles, à entretenir des correspondances régulières, à inviter les décideurs à des événements, etc. Elles ont ciblé le Parlement (députés, sénateurs, collaborateurs etc.) dans 82 % des cas et le Gouvernement dans 64 % des cas – une même action pouvant cibler plusieurs catégories à la fois. La Haute Autorité revient aussi sur les différentes stratégies mises en œuvre par les représentants d'intérêts dans ce cadre et les sujets spécifiques visés par certains acteurs.

2) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **[Arrêté du 24 mai 2023 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de l'intérieur et des outre-mer](#)**

Un collège de déontologie est institué au sein du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Il est compétent pour les agents du ministère et est chargé de conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie, de participer à l'actualisation des textes relatifs à la déontologie, d'émettre des avis ou recommandations, notamment en cas de conflit d'intérêts, et d'élaborer un rapport annuel d'activité. Il est présidé par un membre du Conseil d'État et composé de huit membres, cinq référents déontologiques et trois personnalités qualifiées extérieures.

- **[Arrêté du 18 avril 2023 portant nomination à la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement](#)**

- **[Comité de déontologie et d'éthique de la métropole européenne de Lille, Premier rapport d'activité mai 2021 – mai 2022, mai 2023](#)**

Le comité de déontologie et d'éthique est une instance consultative mise en place en mai 2021 et composée de trois personnalités qualifiées extérieures à la collectivité. Son rôle est d'émettre des recommandations et des avis d'ordre général sur la politique déontologique de la métropole européenne de Lille et sur toute mesure visant à prévenir les atteintes aux principes déontologiques par les élus et les agents. Sa présidente exerce les fonctions de référente déontologue des élus. Le comité a émis quatre recommandations sur la période de mai 2021 à mai 2022, relatives à la politique cadeaux de invitations, au projet de guide déontologique de la métropole, aux conséquences des manquements des élus aux règles du guide déontologique et aux relations avec les représentants d'intérêts. public industriel et commercial – n'est pas de nature à générer de risque pénal ou déontologique et ne nécessite donc pas de dépôt, sauf pour la délibération portant sur la rémunération liée à la désignation de l'élu. De plus, la Haute Autorité estime que l'expression « en application de la loi » doit être comprise comme renvoyant aux cas de représentation de la collectivité par un élu expressément prévus par la loi, mais aussi lorsque l'application de la loi l'implique nécessairement. Cela est par exemple le cas quand la loi prévoit qu'une collectivité peut créer un

organisme extérieur pour l'exercice de certaines missions, dans lequel elle doit nécessairement être représentée.

- **Ville de Paris, [Rapport d'activités 2022](#), Déontologie, mai 2023**

La commission de déontologie de la ville de Paris, qui regroupe depuis 2022 la commission de déontologie du conseil de Paris et la déontologue centrale de la ville de Paris, a publié son rapport d'activités. À l'égard des élus, l'effort d'accompagnement en matière de déontologie des élus et des collaborateurs a été renforcé : un nouveau plan de formation a été adopté et deux notes sur les modifications apportées par la loi dite « 3DS » concernant les conflits d'intérêts public-public, ainsi que sur les cadeaux et invitations ont été diffusées. 179 saisines ont été reçues par la commission de déontologie, portant principalement sur des projets de mobilité ou des questions de recrutement, tandis que la déontologue centrale en a reçu 202. Concernant plus spécifiquement les agents, ces saisines portent essentiellement sur les mobilités et sur des demandes de consultation pour cumul d'activités. La déontologue centrale est aussi intervenue à plusieurs reprises lors de formations et des formations spécifiques à destination du réseau de référents déontologues de la ville – présents dans chaque direction – ont été organisées. Enfin, le rapport consacre une partie aux enjeux déontologiques propres à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques.

- **Conseil supérieur de la magistrature, [Rapport d'activité](#), février 2023**

Le rapport d'activité du conseil supérieur de la magistrature (CSM) consacre un développement à la « déontologie des magistrats », revenant sur la création du conseil consultatif commun en mai 2021. Cet organe a pour missions l'émission d'avis consultatifs sur les difficultés d'identification, d'interprétation et d'application des questions déontologiques dans les relations entre avocat et magistrat, la formulation de recommandations et de bonnes pratiques en la matière et la suggestion d'évolutions législatives ou réglementaires qui seraient souhaitables. Plusieurs groupes de travail ont été mis en place et ont rendu leurs conclusions en juin 2022, soulignant entre autres les principales difficultés rencontrées en matière de déontologie des relations entre magistrats et avocats, à savoir : les demandes de renvoi, les conflits d'intérêts, les comportements à l'audience, la violation du contradictoire et les comportements d'intimidation et d'obstruction. Le CSM a aussi créé un « service d'aide et de veille déontologique » en 2016 : cette permanence, qui permet aux magistrats d'obtenir des informations rapidement sur leur cas personnel, a reçu 390 saisines entre juin 2016 et septembre 2022.

- **Déontologue de l'Assemblée nationale, [rapport public annuel](#), *La déontologie à l'Assemblée nationale d'une législature à l'autre*, 15 mai 2023**

L'année 2022 a été marquée par une forte activité du déontologue de l'Assemblée nationale, ce qui s'explique par le renouvellement de l'Assemblée nationale en juin. En particulier, ses missions de conseil des députés en matière de conflits d'intérêts et de cadeaux et invitations, de contrôle des frais de mandat, de contrôle du respect des règles relatives aux emplois familiaux et de conseil des employés de l'Assemblée nationale ont été particulièrement impactées. 59 % des députés réélus ou nouvellement élus ont ainsi sollicité le déontologue, notamment au sujet des frais de mandat mais aussi de potentiels conflits d'intérêts. Le déontologue fait état de 1 255 sollicitations de députés, collaborateurs ou membres du personnel de l'Assemblée nationale et de 125 entretiens individuels. Il a également rendu dix avis en 2022 dont trois à titre obligatoire sur l'utilisation de frais de mandat. Il a procédé au contrôle des frais de mandat de 202 députés et reçu près de 1 000 demandes relatives à l'interprétation de la réglementation sur ce sujet. Il souligne également plusieurs actions de sensibilisation mises en place à destination des députés – notamment nouvellement élus – via la diffusion du guide déontologique des députés, du guide des frais de mandat et la réalisation de formations.

- **Collège de déontologie de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, Rapport annuel d'activité 2022, juin 2023**
Le collège de déontologie de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports constate une activité dynamique en 2022, avec une augmentation de 9,6 % du nombre de saisines pour atteindre le chiffre de 216, dont 131 affaires recevables – soit un taux de recevabilité de 60,65 %, un chiffre également en forte augmentation depuis deux ans. Huit avis, dont l'intérêt pédagogique ou le caractère inédit le justifiait, ont été publiés. Cinq des huit avis publiés par le collège concernent des demandes de cumul d'activités par des enseignants, professeurs ou personnels de l'éducation, deux étaient relatifs au conflit d'intérêts et un au devoir de réserve.
- **Question orale n° 0631S de M. Jean-Michel Arnaud, [réponse](#) du Secrétariat d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de l'écologie, JO Sénat, 7 juin 2023, p. 4767 de Paris, Rapport d'activités 2022, Déontologie, mai 2023**
Le décret en Conseil d'État du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local répond à une double préoccupation : garantir l'impartialité de la personne nommée à ces fonctions tout en laissant aux collectivités une relative souplesse dans la nomination. Il permet en ce sens la désignation d'un référent déontologue de l'élu local mutualisé entre plusieurs collectivités ou groupements de collectivités. Cependant, certaines collectivités rencontrant des difficultés pour trouver un profil adapté, le ministre chargé des collectivités territoriales et de la ruralité diffusera prochainement un guide à leur endroit pour leur apporter une aide dans la mise en œuvre du dispositif.

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

- **Cour des comptes, [rapport portant sur une entreprise publique](#), Les activités d'investissement de Bpifrance, 12 juin 2023**
La Cour des comptes souligne que Bpifrance a mis en place un « cadre déontologique clair et bien établi » en ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts dans ses activités d'investissement. Un premier contrôle est effectué par les équipes opérationnelles puis un second par la direction de la conformité et du contrôle permanent. Par ailleurs, Bpifrance a « édifié un certain nombre de dispositifs organisationnels » pour séparer clairement les entités du groupe, entre lesquelles le partage d'information est strictement encadré. Enfin, en cas d'identification d'une situation de conflit d'intérêts, un comité consultatif des souscripteurs ad hoc peut émettre un avis sur les mesures à mettre en place pour prévenir la situation de conflit d'intérêts. Une séparation stricte est aussi observée entre souscripteurs et société de gestion.

4) Institutions européennes, internationales et étrangères

- **Commission européenne, [proposition](#) de directive relative à la lutte contre la corruption, 3 mai 2023**
La Commission européenne publie une proposition de directive dans le cadre du « paquet anti-corruption », qui comprend aussi une communication conjointe sur la lutte contre la corruption et un régime de sanctions spécifiques dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cette proposition s'articule autour des règles relatives à la prévention de la corruption, d'une harmonisation des règles – définitions communes des infractions pénales, des sanctions, des seuils pour les enquêtes et poursuites en matière de corruption – d'une meilleure coopération transfrontalière entre les autorités compétentes et des règles concernant la collecte des données pour suivre l'application de la législation. Elle comprend un volet répressif, mais aussi un volet préventif, soulignant l'insuffisance actuelle de ce dernier. Pour

ce faire, elle recommande de renforcer les programmes de sensibilisation et l'implication de la société civile, d'adopter des règles quant à l'accès aux informations d'intérêt public, au contrôle des conflits d'intérêts et du patrimoine des responsables publics et au contrôle des mobilités public-privé.

- **Commission européenne, [proposition de création d'un organe interinstitutionnel chargé des questions d'éthique](#), 8 juin 2023**
L'organe éthique européen aura vocation à définir des standards en matière d'éthique, qui seront ensuite être mis en œuvre par chaque institution européenne. Le Parlement européen, le président du Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes européenne seront concernés par le dispositif, qui requiert un accord commun entre eux pour voir le jour. Chaque institution pourra désigner un représentant pour siéger au sein de l'organe d'éthique, auxquels s'ajouteront cinq experts indépendants nommés ayant un rôle d'observateur. Ces règles communes concerneront uniquement les responsables publics, notamment les commissaires européens et les députés européens – et non les fonctionnaires européens. Elles couvriront les conflits d'intérêts, les rapports avec les représentants d'intérêts, la réception de cadeaux, d'invitations, de voyages, de récompenses ou de décorations, les mobilités vers le secteur privé ainsi que les activités exercées au cours des mandats et l'ouverture des données.
- **Parlement européen, [communiqué de presse](#), Le Bureau adopte une nouvelle décision sur le renforcement de la transparence et de la responsabilité**, 13 juin 2023
Le Bureau du Parlement européen a annoncé le renforcement des règles relatives à la participation des représentants d'intérêts aux événements en son sein. Pour pouvoir participer aux événements de manière active ou organiser conjointement un événement avec les services du Parlement européen, les représentants d'intérêts devront obligatoirement être inscrits sur le registre de transparence. 12 000 événements sont susceptibles d'être concernés par ces nouvelles obligations.
- **Groupe d'États contre la corruption, [rapport annuel de 2022](#)**, 15 juin 2023
Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) est un organe du Conseil de l'Europe. Dans son rapport d'activité, il rappelle notamment l'importance de l'accès à l'information afin de prévenir la corruption et souligne les marges de progrès de certains États, entre autres quant à l'application pleine et entière des législations en la matière. Par ailleurs, le GRECO revient sur le 5ème cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux et des services répressifs : neuf visites ont ainsi été effectuées en 2022 et huit rapports d'évaluation ont été adoptés. Le rapport annuel revient ainsi sur les constats et enseignements des différents rapports publiés précédemment. Il propose également un article thématique rédigé par l'OCDE sur « L'état actuel des activités de lobbying et de l'influence », constatant que les dispositifs varient fortement d'un pays à l'autre, tout en faisant l'objet d'un renforcement croissant.

5) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **Question écrite n° 04119 de Mme Nathalie Goulet, [réponse](#) du Ministère de la transformation et de la fonction publique, JO Sénat, 1^{er} juin 2023, p. 3540**
Il est loisible pour les membres du Gouvernement de produire des œuvres de l'esprit en sus de leurs fonctions publiques, les ouvrages ne devant toutefois porter sur des éléments couverts par le secret des délibérations. Les droits d'auteurs perçus à ce titre doivent être déclarés à la Haute Autorité. Concernant les agents publics, il leur est également permis de produire des œuvres de

l'esprit, sans demander l'autorisation à leur autorité hiérarchique (article L. 123-2 du code général de la fonction publique). Cependant, ce droit s'exerce dans le strict respect du secret professionnel, de la discrétion professionnelle et du devoir de réserve.

6) Représentation d'intérêts

- **Mission flash sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, [communication de M. Gilles Le Gendre et Mme Cécile Untermaier](#), 3 mai 2023**

Les députés Gilles Legendre et Cécile Untermaier ont rendu publics les résultats de leurs travaux sur le décret n° 2017-867 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. S'ils estiment que son bilan est satisfaisant, le dispositif étant « l'un des plus étendus au monde » et ayant permis la diffusion d'une culture de l'intégrité, ils en soulignent certaines insuffisances et appellent à des modifications. Ils recommandent notamment de rendre la déclaration des données par les représentants d'intérêts trimestrielle plutôt qu'annuelle. Par ailleurs, ils suggèrent de supprimer le critère de l'initiative, une action n'étant inscrite au répertoire que si elle a été initiée par le représentant d'intérêt à ce jour. Ils jugent nécessaire d'étendre le registre aux membres du Conseil d'État et de préciser le niveau de détails sur les personnes contactées devrait être affiné – indiquer par exemple si l'on a contacté le ministre ou bien son cabinet. Enfin, ils souhaitent que la Haute Autorité se voie conférer un pouvoir de sanction administrative afin de contraindre les représentants d'intérêts à se mettre en conformité avec leurs obligations.

Jurisprudence

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Conseil d'État, 20 juin 2023, n° [472366](#)**

A l'occasion de cette décision, le Conseil d'Etat indique que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui se prononce en vertu de la loi sur la compatibilité de l'exercice d'une activité privée lucrative avec les fonctions gouvernementales exercées dans les trois ans précédents, examine non pas si les éléments constitutifs de la prise illégale d'intérêts définie à l'article 432-13 du code pénal sont réunis dans les faits, mais si « le risque qu'ils puissent l'être » afin d'éviter à la personne contrôlée comme à l'administration d'être mises en cause. Au surplus, le Conseil d'État s'est aussi prononcé sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : le requérant estimait que cet article méconnaissait le principe de séparation des pouvoirs, la liberté d'entreprendre et la présomption d'innocence, garantis par les articles 16, 4 et 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Le Conseil d'État a rejeté cette QPC au motif que le Conseil constitutionnel avait déjà déclaré cet article conforme à la Constitution dans sa décision n° 2013-676 DC et que les modifications apportées à cet article de loi depuis lors, visant notamment à allonger les délais dans lesquels la Haute autorité se prononce et à permettre la publicité de certains avis, ne caractérisaient pas un changement de circonstances. En l'espèce, un ancien membre du gouvernement souhaitait rejoindre une entreprise ayant bénéficié de plusieurs plans de soutien sectoriels et de subventions par l'État, exposant l'intéressé au risque de prise illégale d'intérêts selon la Haute Autorité. Cette dernière avait donc rendu un avis d'incompatibilité quant au projet de mobilité de l'intéressé, décision attaquée par l'intéressé. La requête de celui-ci est rejetée.

2) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **Tribunal administratif de Paris, 12 juin 2023, n° [2107162](#)**

Le tribunal administratif de Paris a annulé la décision portant nomination d'un directeur d'hôpital, occupant précédemment les fonctions de directeur adjoint de l'ARS Ile-de-France, en raison d'irrégularités tenant au non-respect des procédures permettant de résoudre les situations de conflit d'intérêt. En premier lieu, le tribunal a relevé que la liste des candidats présélectionnés avait été établie au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que le recours à une voix prépondérante n'était pas prévu par les textes. En second lieu, le directeur de l'ARS Île-de-France, autorité de recrutement, a mis en place une procédure de déport pour ne pas avoir à se prononcer sur la nomination de son propre adjoint, en déléguant la décision à deux personnalités qualifiées indépendantes et extérieures à l'institution. Toutefois, le tribunal a relevé que d'autres mesures permettant de faire cesser le déport étaient prévues par le texte et que le directeur général de l'ARS aurait dû saisir son supérieur hiérarchique, et qu'au surplus, la procédure ad hoc mise en place n'apportait pas les garanties d'indépendance suffisantes pour mettre fin à la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouvait le directeur de l'ARS. En troisième lieu, le tribunal a retenu l'illégalité de la décision en raison de la méconnaissance des lignes directrices de gestion, spécifiques pour les candidats aux emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière, lesquelles comportent une « règle d'incompatibilité territoriale » qui doit être observée durant trois ans et interdit d'être nommé à la tête d'un établissement dans le département ou la région où le candidat a exercé des fonctions de direction, d'inspection,

de contrôle et de tutelle. Enfin, le juge a retenu que compte tenu des liens entretenus entre le directeur général de l'ARS et le candidat retenu ainsi que de la procédure inédite mise en place, le principe d'impartialité avait été méconnu.

Recherche et société civile

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

- **SÉNÉCAT Adrien et BARUCH Jérémie, enquête, « Les conflits d'intérêts des députés, une zone grise à l'Assemblée nationale », [Le Monde](#), 28 avril 2023**
Les journalistes Adrien Sénecat et Jérémie Baruch soulignent que seuls 19 députés ont mis en place des mesures de déport depuis juin 2022 et estiment que les « questionnements éthiques » sont « presque unanimement ignorés » par les élus de l'Assemblée nationale. Afin d'assurer le respect des obligations déontologiques, la fonction de déontologue de l'Assemblée nationale a été instituée en 2011. Son pouvoir semble toutefois « limité ». Lorsqu'un député ne se conforme pas aux recommandations du déontologue, celui-ci peut transmettre la question au bureau de l'Assemblée nationale, mais les auteurs estiment que les sanctions sont trop peu sévères. Selon l'ancien déontologue de l'Assemblée nationale, Christophe Pallez, les députés doivent s'interroger de manière plus approfondie, notamment sur la question de « l'apparence du conflit d'intérêt », et avoir le réflexe de saisir plus souvent le déontologue en cas de doute sur leur situation. Il est également souhaitable que les députés se penchent sur leurs participations financières au sein d'entreprises.
- **Le Cercle d'éthique des affaires, [enquête](#), « 11ème édition du baromètre du climat éthique », 22 juin 2023**
L'institut de sondage Ifop a réalisé une enquête auprès de 1 001 salariés français travaillant dans des entreprises de 500 salariés et plus. 79 % des salariés interrogés estiment que l'éthique est nécessaire au sein de leur entreprise. Ils sont 56 % à avoir été sensibilisés à l'éthique ou à la conformité au cours de l'année écoulée et 58 % à connaître les dispositifs d'alerte. Par ailleurs, le manager est perçu comme jouant un rôle essentiel sur ces questions.
- **BUGE Éric et OLLION Étienne, « Que vaut un député ? Ce que l'indemnité dit du mandat parlementaire (1914-2020) », [Annales](#), avril 2023**
Dans cet article, les chercheurs retracent l'évolution des revenus des députés du début du XXème siècle à nos jours. Alors que la question de la professionnalisation de la politique fait l'objet d'un regain d'intérêt, l'étude de l'évolution de l'indemnité parlementaire permet d'éclairer celle des fonctions de député. Ces dernières décennies, de nouvelles préoccupations sont apparues avec l'idée de faire du mandat de député l'activité unique de son titulaire tout en garantissant l'indépendance mais aussi l'exemplarité des élus, ce qui peut être illustré par plusieurs mesures : interdiction du cumul des mandats, déclaration de situation patrimoniale à partir de 1988, modulation de l'indemnité selon la présence en commission, règles déontologiques, publication des intérêts détenus, etc. Les auteurs soulignent ainsi l'intérêt de mener plus d'études sur la rémunération politique, car celles-ci permettent d'interroger les fonctions des élus de la Nation, la professionnalisation des députés ou encore la théorie de la représentation politique.

2) Déontologie de la sphère publique locale

- **UNTERMAIER Cécile, « Déontologue des élus locaux : le rôle central des centres de gestion », *La Gazette des communes*, 25 mai 2023**

À compter du 1er juin 2023, les collectivités territoriales doivent avoir nommé un référent déontologue pour les élus locaux. La députée Cécile Untermaier salue ce nouveau dispositif qui contribue à la diffusion d'une culture déontologique et rappelle que l'accompagnement des élus locaux est essentiel afin de prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts et protéger ainsi juridiquement les intéressés. Pour mettre en œuvre cette mesure de manière « simple et efficace », elle estime que les centres de gestion sont la structure idéale, y compris pour de grandes collectivités comme des métropoles, permettant ainsi de limiter les structures.

- **KERLÉO Jean-François, « L'étrange destin de la charte de l'élu local », *AJCT*, p. 256, 18 mai 2023**

Si la charte de l'élu local, inscrite à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, est inopposable aux élus locaux et donc dénuée de valeur juridique, elle revêt une « portée symbolique » qui constitue un « mode de diffusion original ». Celle-ci doit en effet être lue lors de la première réunion du conseil municipal nouvellement élu. Ce premier acte révèle l'importance politique de la charte et une « normativité hybride » a émergé, la loi « 3DS » en ayant fait le socle premier des conseils déontologiques que peut solliciter un élu local auprès de son référent déontologue. Cette disposition crée un décalage puisque la charte de l'élu local, sur laquelle doit s'appuyer le référent déontologue, n'a aucune valeur au plan contentieux. De plus, la charte apparaît incomplète puisqu'elle n'évoque pas l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts par les membres de certains exécutifs locaux et ne comprend pas non plus de dispositions concernant le cumul d'activités – qui n'est abordé qu'au travers du prisme du conflit d'intérêts. Par ailleurs, elle est aussi trop imprécise et ne mentionne par exemple pas la nécessité de mesures de déport. Jean-François Kerléo conclut ainsi à la nécessité de réécrire la charte dans le cas où l'on souhaiterait lui donner une valeur contraignante.

- **BRASSELET-VINCENT Morgane et MATHEVET-BIDINI Louis, « Nécessité de concilier la cartographie des risques déontologiques avec l'évaluation des RPS dans les collectivités locales », *Village justice*, 5 juin 2023**

La loi du 9 décembre 2016, dite loi « Sapin II », conseille aux collectivités territoriales de mettre en place plusieurs dispositifs déontologiques, dont une cartographie des risques d'atteinte à la probité. Pour ce faire, ils peuvent notamment être accompagnés par la Haute Autorité. Dans ce cadre, les documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et l'évaluation des risques psycho-sociaux (RPS) peuvent représenter une aide. En effet, les employeurs publics ont l'obligation d'élaborer un plan d'évaluation et de prévention des RPS, amenant à évaluer et hiérarchiser ces risques et de prévoir des actions de prévention. La cartographie des risques et le DUERP présentent en effet de nombreuses similitudes, dans leur objectif, dans le portage administratif et hiérarchique dont ils doivent faire l'objet, ou encore dans leur rythme – une mise à jour annuelle étant souhaitable ou à l'apparition de tout nouvel élément. Les RPS peuvent donc aussi servir à analyser les raisons qui peuvent pousser au passage à l'acte dans le cas des atteintes à la probité. Les risques de stress, d'isolement social, de harcèlement, de discrimination ou de souffrance psychologique peuvent par exemple être pris en compte dans la cartographie des risques d'atteinte déontologique, sans en être des causes directes. L'administration gagnera à adopter une vision globale en regroupant des approches complémentaires, en s'intéressant notamment à l'organisation du travail, aux relations de travail et aux conditions d'emploi, y compris dans le cadre de la prévention des atteintes à la probité.

- **[Observatoire Smacl](#), « Référent déontologue : suites et pas fin... », 22 juin 2023**
L'Observatoire Smacl avait publié en décembre 2022 un court « guide » concernant le référent déontologue des élus locaux. Ce nouvel article en constitue le prolongement. Dans celui-ci, il revient sur l'obligation de nomination à compter du 1er juin 2023 mise en place par la loi dite « 3DS ». Le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 ne prévoyant pas de sanction en l'absence de nomination du référent déontologue de l'élu local, certaines collectivités peuvent être tentées de ne pas se conformer dans les temps à cette nouvelle obligation. L'observatoire Smacl souligne néanmoins l'importance de cette nouvelle fonction, afin de prévenir des risques de nature pénale. Par ailleurs, il est rappelé que le législateur n'a pas entendu permettre aux élus de saisir le référent déontologue au sujet de la situation personnelle d'un autre élu et que le référent déontologue ne peut, à ce titre, être un instrument mobilisable par l'opposition contre la majorité.

3) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **BIJOTAT Arthur, « L'incessante valse, en un an, des conseillers ministériels », [Le Figaro](#), 14 mai 2023**
Le journaliste Arthur Bijotat fait état des nombreux mouvements des conseillers ministériels depuis un an, phénomène qu'il juge relativement inhabituel, les mouvements ayant d'habitude surtout lieu en fin de mandat, lorsque les conseillers envisagent une défaite politique. 116 conseillers ministériels ont ainsi quitté leur poste en un an, sur les 660 personnes nommées. Cela suscite l'interrogation, d'autant plus lorsque les personnes quittent des postes de directeurs de cabinet ou de chef de cabinet. Par ailleurs, sur les 116 départs, 24 concernent des conseillers en communication, ce qui rend complexe la construction d'un « récit politique cohérent », ces postes demandant par ailleurs du temps pour être pleinement opérationnel.

4) Corruption et autres atteintes à la probité

- **BAVITOT Alexis, NOGUES Jean-Stéphane, BARLATIER Jérôme, « Analyse des données pénales de la gendarmerie en matière d'atteintes à la probité », [AJ Pénal](#), mai 2023**
Le Centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN) collabore avec un chercheur afin d'analyser les données de la gendarmerie en matière d'atteinte à la probité. L'étude porte sur 1 579 procédures recensées sur les années 2018, 2019 et 2020 et regroupant les infractions de « corruption active », de « corruption passive », de « trafic d'influence actif » ou passif, de « concussion », de « favoritisme », de « détournement de fonds publics » et de « prise illégale d'intérêts ». Les auteurs constatent que la position de la personne dans l'organisation est déterminante dans la commission d'infractions à la probité, une personne détenant l'autorité ou le pouvoir étant concernée dans 73 % des cas. Par ailleurs, les 18-35 ans sont peu représentés, tandis que les tranches d'âge de 36 à 55 ans sont plus représentées dans les infractions à la probité. De même, les hommes représentent 81 % des auteurs de ces infractions, lesquelles sont plus représentées dans les zones à forte densité de population. Dans 32 % des cas, le but recherché par l'auteur – pour lui ou pour un tiers – est l'obtention de droits supplémentaires et dans 31 % un gain financier personnel. Enfin, le degré de contrôle de l'agent par son autorité hiérarchique et la régularité à laquelle il doit rendre compte de son travail jouent un rôle important dans la commission de ces infractions. Le passage à l'acte n'est pas nécessairement déterminé par des facteurs individuels mais relève plutôt d'une « opportunité » offerte par l'organisation.

- **Dossier, « Loi Sapin, 30 ans après, où en est-on ? », [La Semaine juridique administrations et collectivités territoriales](#), n° 18, 9 mai 2023**

La revue La Semaine juridique administrations et collectivités territoriales publie les contributions de plusieurs chercheurs et praticiens au colloque organisé par l'université Jean Moulin Lyon 3 en mars 2023. Ce dossier permet notamment de revenir plus en détails sur les outils de mesure de la corruption (Alexis Bavitot, Simon Cahour, Benjamin Monnery et Jean-Marc Villa) et sur l'approche sociologique de la corruption comme « fait social » évolutif selon les époques. Par ailleurs, dans une étude consacrée à la « Représentation d'intérêts et trafic d'influence... ou les affres de la dépenalisation par la transparence », Marc Segonds revient sur les liens parfois ambigus entre lobbying et trafic d'influence et se demande si le dispositif d'encadrement est à la hauteur des risques encourus. Dans un autre article, « L'extension des atteintes à la probité en droit pénal », Jean-Marie Brigant revient sur les évolutions de la législation pénale depuis 30 ans en matière de lutte contre la corruption et souligne certaines évolutions possibles telle que l'absence d'incrimination du trafic d'influence passif de personnel judiciaire et la nécessité de modifier certains délits spéciaux de corruption. Le dossier permet également d'aborder la question à l'aune des enjeux propres à la passation de marchés publics.

5) Représentation d'intérêts

- **KOLBE-ANDRÉ Jimmy, tribune, « Lobbying : renforcer la transparence grâce aux institutions ? », [Les Échos](#), 29 mars 2023**

Jimmy Kolbe-André estime que la régulation de la représentation d'intérêts devrait être envisagée sous un « angle plus institutionnel ». Il juge en effet souhaitable, outre les obligations déclaratives imposées aux représentants d'intérêts, que les responsables publics eux-mêmes déclarent certaines informations. Une obligation de « sourcing » des amendements, c'est-à-dire une obligation pour les parlementaires de déclarer qui a rédigé un amendement, pourrait être envisagée. De même, comme cela avait déjà pu être envisagé, une plateforme permettant aux représentants d'intérêts de proposer des amendements, donnant un libre accès aux données et gérée par le Parlement, pourrait être mise en place. Ces mesures permettraient de renforcer la transparence du processus législatif pour le citoyen, tout en permettant à la Haute Autorité de renforcer ses contrôles en disposant d'informations complémentaires.

- **BOURA Rémi, « Comment les lobbyistes influencent-ils la vie politique française ? », [The Conversation](#), 3 mai 2023**

Pour Rémi Boura, le « lobbying » consiste en une présentation « partielle ou subjective de faits sociaux » visant à influencer des acteurs, afin de bénéficier de rétributions. Il est un phénomène intervenant à toutes les étapes du processus législatif ou réglementaire. Cependant, l'auteur estime que les professionnels de la représentation d'intérêts ont finalement une influence mineure sur les décisions publiques. Ceux-ci ont souvent des liens privilégiés avec le Parlement, dont Rémi Boura estime qu'il n'est plus le lieu privilégié ou « stratégique » pour fabriquer des normes. Le pouvoir législatif aurait connu un déclassement au profit du pouvoir exécutif. Cela explique que le professionnel de la représentation d'intérêts voit son rôle supplanté par des « collègues experts » d'un secteur ou d'un domaine – et non des stratégies de représentation d'intérêts – qui entretiennent des liens avec les hauts fonctionnaires. Par ailleurs, une part importante des actions de représentation d'intérêts est, de fait, exercée par des syndicats professionnels, des associations etc. et non par des personnes dont la représentation d'intérêts est expressément le métier. Ces derniers exercent cependant une influence via le Parlement sur des « détails » de la loi qui peuvent présenter des enjeux économiques majeurs.

- **COURTY Guillaume, [tribune libre](#), « Le lobbying en France : peut-on le réguler ? », Capital, 1^{er} mai 2023**

Les représentants d'intérêts, qu'ils soient des entreprises, des syndicats ou encore des ONG, conseillent les décideurs publics au cours du processus décisionnel. Guillaume Courty salue le dispositif d'encadrement mis en place en 2017 mais en souligne plusieurs insuffisances. Il déplore ainsi le critère de dix actions de représentation d'intérêts, déclenchant l'inscription au répertoire des représentants d'intérêts mais également que le champ du répertoire exclue les cultes ou les associations d'élus du côté des représentants d'intérêts et du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel pour les responsables publics contactés. Il suggère notamment d'ouvrir les agendas des décideurs contactés, de faire évoluer le registre des représentants d'intérêts afin de permettre « d'évaluer le respect du pluralisme dans la fabrique de la loi » en retraçant pour chaque texte les parties prenantes. Il rappelle enfin que le registre est un outil présentant des limites, puisque les représentants d'intérêts les plus dépensiers ou leurs plus prolifiques ne sont pas nécessairement les plus écoutés.

- **BONNAUD Octave, enquête, « Vieilles ficelles et nouveaux filons des cabinets de lobbying qui montent », [La Lettre A](#), 15 mai 2023**

Le journaliste Octave Bonnaud constate que l'activité des huit cabinets de représentation d'intérêts consacrant plus de 800 000 euros de dépenses à des actions de représentation d'intérêts selon le répertoire de la Haute Autorité a connu une hausse significative en 2022. Cela s'explique entre autres par la tenue de l'élection présidentielle et par l'obtention d'une majorité relative à l'Assemblée nationale. Ces deux faits politiques ont amené les gros cabinets à « ajuster leur stratégie » pour être plus présents au Parlement. Ils ont notamment recruté d'anciens responsables de la majorité présidentielle pouvant faire usage de leur influence politique, et renforçant leur présence au sein des institutions européennes. Le journaliste revient ensuite sur les stratégies individuelles mises en place par les plus gros cabinets de représentation d'intérêts.

- **Transparency international France, [dossier spécial](#), « Aidez-nous à convaincre nos dirigeants de rendre le lobbying transparent, équilibré et éthique », 15 juin 2023**

L'association Transparency international France publie un dossier consacré à la représentation d'intérêts, qui comprend notamment une infographie explicative, les propositions de l'association en la matière et une interview de Guillaume Courty, professeur de sciences politiques ayant récemment publié un ouvrage sur le sujet. Dans ce dossier, les membres de l'association estiment que le contexte actuel est propice à une réforme de la représentation d'intérêts, à laquelle le Gouvernement est favorable. Bien que le système de régulation français soit considéré comme l'un des plus ambitieux au monde, le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts souffre de lacunes. L'association propose des modifications réglementaires mais aussi législatives : supprimer le critère d'initiative pour prendre ne compte les communications initiées par des responsables publics ; décompter le nombre d'activités au niveau de la personne morale ; passer à un rythme de déclaration trimestriel ; la mention exacte de la décision et du décideur visés ainsi que du montant exact de dépenses d'action de représentation d'intérêts ; étendre la définition des représentants d'intérêts de façon à inclure les États étrangers, les associations culturelles, les associations d'élus et les organisations syndicales ; élargir la liste des responsables publics visés en y incluant le Président de la République, les membres du Conseil constitutionnel et les membres des sections administratives du Conseil d'État.

- **KERLÉO Jean-François, « Pour un contrôle de la représentation d'intérêts efficace et transparent », [Observatoire de l'éthique publique](#), 12 juin 2023**

Jean-François Kerléo revient sur la genèse de la loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin II » qui adopte, pour la première fois, un régime d'encadrement de la représentation d'intérêts. Cependant, le décret d'application de cette loi fait l'objet de nombreuses critiques, ce que souligne notamment la mission flash de l'Assemblée nationale sur le sujet (cf. supra). Dans cette note, l'Observatoire de l'éthique publique formule ainsi plusieurs propositions destinées à améliorer le dispositif actuel. Il est notamment préconisé de supprimer le critère d'initiative – une action de représentation d'intérêts n'étant aujourd'hui reconnue comme telle que si elle est initiée par le représentant d'intérêts et non le responsable public. Il est aussi nécessaire d'étendre le champ du registre des représentants d'intérêts aux associations culturelles et à certains responsables publics comme le Président de la République, les membres du Conseil constitutionnel ou les membres des sections administratives du Conseil d'État. Il recommande aussi de supprimer la catégorie « autres décisions publiques » afin d'être plus précis quant aux décisions visées par les représentants d'intérêts. Il souhaite aussi imposer un délai maximal de publication de 15 jours pour une action de représentation d'intérêts et que la Haute Autorité ait l'obligation, pour une expérimentation de deux ans, de publier en quasi temps-réel les influences sur les textes législatifs et les décrets. Il propose de renforcer les pouvoirs de la Haute Autorité et de lui accorder un pouvoir de sanction en cas de non-respect des obligations déontologiques ou de l'obligation d'inscription au registre des représentants d'intérêts. Enfin, il préconise d'interdire aux ministres, conseillers ministériels, parlementaires et à certains élus locaux ou titulaires d'emplois à la discrétion du Gouvernement d'exercer des activités de représentation d'intérêts durant deux ans à compter de la cessation de leurs fonctions ou de leur mandat.

6) Cabinets de conseil

- **KLOPFER Michel, libres propos, « Faut-il réglementer les activités de conseil auprès des collectivités locales ? », [La Semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales](#), 19 juin 2023**

Michel Klopfer, consultant en finances locales, estime que les risques de conflits d'intérêts identifiés par le rapport de mars 2022 de la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence des cabinets de conseil au sein de l'État sont aussi valables pour le secteur local. L'auteur souligne que ces risques sont particulièrement importants dans le cadre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur de grands projets, des délégations de service public ou des partenariats publics privés. Plusieurs articles de la proposition de loi actuellement en discussion sont transposables aux collectivités territoriales dans leurs rapports aux cabinets de conseil. Il est ainsi souhaitable que le consultant ne puisse pas utiliser le logo, l'adresse e-mail ou toute autre signe caractéristique de la collectivité sur les livrables. En revanche, il estime que demander la liste des missions effectuées au cours des cinq dernières années ne serait pas pertinent pour les collectivités, les consultants ayant souvent de très nombreux clients, ce qui rendrait les documents inexploitable. Il serait plus cohérent de demander une liste des 10 à 20 plus gros clients ainsi que leur part dans le chiffre d'affaires. Enfin, il formule plusieurs propositions de nature à renforcer l'encadrement au niveau local, notamment l'interdiction pour un consultant de concourir à un marché aval lié à l'opération. En l'état actuel, il estime que la proposition de loi est mal adaptée aux particularités du secteur local.

7) **Transparence**

- **SÉNÉCAT Adrien, « Ces « courriers manquants » qui font obstacle à la transparence des gouvernements », [Le Monde](#), 26 mai 2023**

La loi oblige les institutions publiques à communiquer certains documents, ce qui a parfois permis de révéler dans les médias des « affaires ». Cependant, Adrien Sénecat juge ce droit « fragile », un constat partagé par d'autres journalistes d'investigation. Si la loi permet à tout citoyen de demander la communication de documents administratifs sous certaines conditions, les institutions publiques refusent parfois de se conformer à ces obligations, obligeant le citoyen à saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), voire à initier un recours devant le juge administratif. Même dans le cas où une décision a été rendue, les administrations invoquent parfois l'absence d'archivage des documents ou que ceux-ci ont été supprimés suite au départ d'un agent. Le juge peut alors estimer qu'il n'existe pas de preuve de « dissimulation volontaire ». En avril 2023, les Pays-Bas ont ainsi décidé d'interdire la suppression des conversations des membres de l'exécutif et d'archiver leurs boîtes e-mail après leur départ, sur le modèle du dispositif américain.



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