



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Juillet – Août 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. 4
3)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 5
4)	Institutions européennes, internationales et étrangères	p. 6
5)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 6
6)	Confiance	p. 6
7)	Représentation d'intérêts et influence étrangère	p. 7
8)	Cabinets de conseil	p. 8

II. Jurisprudence

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 9
2)	Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	p. 9
3)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 10

III. Recherche et société civile

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 11
2)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 12
3)	Déontologie de la sphère publique locale	p. 13
4)	Corruption et autres atteintes à la probité	p. 13
5)	Représentation d'intérêts	p. 14

Edito



La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a publié au cours de l'été un bilan des déclarations d'activités des représentants d'intérêts au titre de l'exercice 2022. Elle y constate une hausse des inscriptions et une activité plus soutenue. L'extension du répertoire des représentants d'intérêts le 1^{er} juillet 2022 aux actions menées auprès des collectivités territoriales et de nouveaux responsables publics a poussé 431 nouveaux représentants d'intérêts à s'inscrire. Dans le cadre de cette extension, la Haute Autorité a aussi publié de nouvelles lignes directrices qui entreront en vigueur le 1^{er} octobre 2023. Celles-ci précisent les règles applicables à la déclaration des activités, pour faciliter leur appropriation par les représentants d'intérêts. Elles permettront également de mieux prendre en compte le phénomène de l'influence étrangère.

La période estivale a aussi été propice à la poursuite de réflexions de fond sur la mise en place du référent déontologue de l'élu local, obligatoire depuis le 1^{er} juin 2023. La loi dite « 3DS » consacre en effet le droit pour tout élu local de saisir un référent déontologue et donc de bénéficier d'un conseil confidentiel sur toutes les questions déontologiques qu'il rencontre dans l'exercice de ses fonctions. Ce nouveau dispositif, qui marque une avancée pour la prévention des atteintes à la probité au niveau local, a fait l'objet d'une publication de la direction générale des collectivités locales (DGCL), d'une réponse du Gouvernement à une question écrite, et d'articles de la société civile interrogeant les profils et les modalités concrètes de désignation du nouveau référent déontologue.

Institutions

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Bilan 2022 du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts](#), 3 juillet 2023**
2 873 représentants d'intérêts sont aujourd'hui inscrits au répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité, soit une augmentation de 16% par rapport à 2021. Plus de 90 % des représentants d'intérêts se sont conformés à leurs obligations déclaratives, éventuellement après relance, mais 239 n'ont déclaré aucune information au 31 mars 2023. Plus de la moitié des 13 579 actions déclarées au répertoire visaient à influencer un projet ou une proposition de loi. Par ailleurs, le répertoire a été étendu aux collectivités territoriales et à de nouvelles catégories de responsables publics le 1^{er} juillet 2022, impliquant l'inscription de 431 nouveaux représentants d'intérêts.
- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Répertoire des représentants d'intérêts, Lignes directrices : nouvelle version](#), 3 juillet 2023**
La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique publie de nouvelles lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, qui précisent en particulier les modalités de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux actions menées auprès des titulaires de certaines fonctions exécutives locales et de certains agents publics, et ce depuis le 1^{er} juillet 2022. Ces nouvelles lignes directrices ont aussi pour objet l'identification renforcée des influences étrangères : les administrations étrangères devront désormais être déclarées comme clientes. Elles apportent également des précisions sur le dispositif pour faciliter son appropriation par les représentants d'intérêts et doivent ainsi contribuer à rendre le répertoire plus lisible et à fournir une vision plus juste et complète de l'activité de représentation d'intérêts. Ces lignes directrices seront applicables à compter du 1^{er} octobre 2023.

2) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **Question écrite n° 05593 de M. Jean-Louis Masson, [réponse du ministère de l'intérieur et des outre-mer](#), JO Sénat, 22 juin 2023, p. 3933**
Interrogé sur les garanties d'indépendance et de compétence des référents déontologiques des élus locaux, le ministère de l'intérieur et des outre-mer rappelle que le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022, adopté « après une large concertation des associations d'élus locaux », prévoit des dispositions en ce sens. Le décret exige que les missions du référent déontologue de l' élu local soient exercées en toute indépendance et impartialité « par des personnes choisies en raison de leur expérience et de leurs compétences » et fixe une liste d'incompatibilités de fonctions – élus ou anciens élus de la collectivité dont le mandat a cessé depuis moins de trois ans, agents de la collectivité, personne en conflit d'intérêts avec la collectivité. Par ailleurs, l'indemnisation doit être prévue expressément par une délibération de l'assemblée délibérante, en respectant les plafonds fixés par l'arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret précité.
- **Direction générale des collectivités locales, [Guide relatif à la désignation du référent déontologue de l' élu local](#), juillet 2023**
Ce guide, publié par la direction générale des collectivités locales (DGCL), vise à expliciter le dispositif réglementaire encadrant la désignation des référents déontologiques de l' élu local, qui devait intervenir au plus tard le 1^{er} juin 2023 au sein de chaque collectivité territoriale. Il rappelle le rôle du référent déontologue de l' élu local et revient en détail sur les modalités de sa désignation. Pour apprécier l'expérience et les compétences de l'ensemble de

personne désignée, la collectivité peut prendre en compte le statut de la personne (en activité ou retraite par exemple), sa profession juridique ou judiciaire etc.) et un « faisceau d'indices » comprenant notamment les connaissances juridiques ou déontologiques, l'expérience au sein de la sphère publique locale, les connaissances quant à l'exercice d'un mandat local, etc. Le guide rappelle également la possibilité de mutualiser les déontologues entre collectivités territoriales par délibérations concordantes et de nommer un collègue, tout en soulignant les incompatibilités de fonctions.

- **Ministère de la santé et de la prévention, ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, [instruction interministérielle n° DSS/SD4B/SG/SAFSL/2023/62 du 11 mai 2023 relative aux règles déontologiques applicables aux personnels des organismes de sécurité sociale, particulièrement en matière de prévention des conflits d'intérêts et de moyens mis en œuvre pour cesser dans les meilleurs délais toute situation contrevenant à ces règles, Bulletin officiel « Santé, protection sociale, solidarité », p. 53, 15 mai 2023](#)**

En qualité de personnes « chargées d'une mission de service public », les personnels des organismes de sécurité sociale sont soumis aux principes de dignité, de probité et d'impartialité et doivent prévenir ou faire cesser les situations de conflits d'intérêts. Cette instruction vise ainsi à rappeler plus en détails les obligations déontologiques incombant au personnel et l'obligation de nomination d'un référent déontologue dans chaque organisme de sécurité sociale. Elle fixe les outils à mettre en place en matière de prévention des conflits d'intérêts. Tout agent de direction doit ainsi transmettre une déclaration de liens d'intérêts, le champ des personnes concernées étant adaptable par chaque organisme en fonction de ses spécificités. Outre la déclaration des liens d'intérêts, l'instruction revient sur le déport obligatoire, l'instauration d'une charte de déontologie – dont un modèle valable pour l'ensemble de la sécurité sociale est annexé à l'instruction – et les sanctions en cas de manquement aux règles déontologiques.

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

- **Décret [n° 2023-609](#) du 13 juillet 2023 relatif au code de déontologie des greffiers des tribunaux de commerce**

Le présent décret, pris pour l'application de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 (cf. veille des mois de mars et avril 2022) instaure un code de déontologie pour la profession de greffier des tribunaux de commerce. Ce code est structuré en plusieurs parties : il définit les devoirs du greffier et ses missions et énonce notamment que celui-ci est soumis aux devoirs de dignité, de secret professionnel, de réserve et de discrétion.

- **Agence française anticorruption, [Rapport d'activité 2022](#), 19 juillet 2023**

L'Agence française anticorruption (AFA) a recensé 363 condamnations portant sur des infractions à la probité en 2021, contre 278 en 2020 (40 % pour des faits de corruption, majoritaires ; 18,2 % pour des faits de prise illégale d'intérêts). La mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la corruption 2020 - 2022 fait ressortir des progrès dans les cinq axes que l'agence s'est fixés. Ainsi, l'AFA a lancé des travaux afin de mieux exploiter les données relatives à la corruption et fait aussi état d'efforts de sensibilisation auprès des entreprises et des collectivités territoriales, ainsi que d'un meilleur suivi des sanctions des atteintes à la probité. S'agissant des obligations de mise en conformité, l'AFA a initié 39 contrôles en 2022 (contre 34 en 2021), avec un rééquilibrage en faveur des acteurs publics, davantage ciblés que les années précédentes. L'Agence fait également état d'une activité importante en matière d'encouragement et d'accompagnement de la recherche sur les thématiques de lutte contre la corruption. Enfin, elle est activement mobilisée

sur ses fonctions de conseil, qui passent notamment par la publication de plusieurs guides et outils pédagogiques.

4) Institutions européennes, internationales et étrangères

- **Commission européenne, 4ème rapport annuel sur l'État de droit, chapitre relatif à l'État de droit en France, 5 juillet 2023**

La Commission européenne estime dans son 4ème rapport annuel sur l'État de droit que la France a réalisé des efforts importants pour accroître l'efficacité du système judiciaire et le succès du plan national de la lutte contre la corruption 2020-2022. Elle souligne néanmoins l'absence de progrès sur le statut des procureurs, en ce qui concerne leur régime disciplinaire et les règles de leur nomination. Le rapport évoque également le rôle de la Haute Autorité et souligne que la recommandation sur le lobbying formulée en 2022 selon laquelle la France devait « veiller à ce que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif », n'a pas été mise en œuvre. Il souligne que la Haute Autorité manque d'un pouvoir de sanction administrative et de moyens financiers et humains pour faire face à la hausse des inscriptions au répertoire des représentants d'intérêts. La Commission accueille favorablement la démarche de certains élus de publier leurs agendas et leurs réunions avec les représentants d'intérêts, malgré l'absence d'obligation légale en ce sens. Enfin, elle relaie la proposition émanant de certaines ONG d'instaurer une période de carence d'un an pour les parlementaires souhaitant exercer des activités de représentation d'intérêts à l'issue de leur mandat.

5) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **Conseil d'État, Avis consultatif relatif à la possibilité de cumuler la qualité de fonctionnaire ou de magistrat français avec celle de fonctionnaire de l'Union européenne, 21 juillet 2023**

Le Conseil d'État maintient la position adoptée dans un avis de 1994 selon laquelle il est possible de cumuler la qualité de fonctionnaire français et celle de fonctionnaire de l'Union européenne, estimant que depuis cette date, aucun principe de valeur constitutionnelle n'a été dégagé qui conduirait à modifier cette réponse. L'agent et l'autorité hiérarchique, le cas échéant sur recommandation de la Haute Autorité, doivent prendre les mesures nécessaires afin de prévenir ou faire cesser toute situation de conflit d'intérêts qui pourrait résulter d'un tel cumul. Concernant plus spécifiquement le cas des magistrats, le cumul des deux qualités est possible et ne contrevient pas au principe d'indépendance, sous réserve de la mise en place d'une « procédure d'abstention » en cas de conflit d'intérêts. Les autorités constitutionnelles chargées de la nomination des magistrats (en France, le Conseil supérieur de la magistrature) apprécient si les conditions sont réunies pour éviter tout conflit d'intérêts ou toute atteinte aux principes d'impartialité et d'indépendance.

6) Confiance

- **Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Panorama des administrations publiques 2023, rapport, juillet 2023**

41 % des personnes vivant dans un des 29 pays de l'OCDE étudiés ont un niveau élevé ou modérément élevé de confiance dans leur gouvernement. Le pays présentant le plus fort taux de confiance est la Norvège (63 %) tandis que celui présentant le taux le plus bas est la Lettonie (24 %). La France se situe à un niveau relativement bas, à 28 %. Dans ces pays, les citoyens accordent une plus

grande confiance aux administrations publiques locales et aux fonctionnaires qu'aux gouvernements nationaux et aux parlementaires. L'OCDE estime que la fiabilité des services administratifs, la transparence sur la collecte et l'utilisation des données personnelles, la capacité d'adaptation de la fonction publique ou encore l'équité de traitement sont des facteurs déterminants de la confiance dans l'action publique. Enfin, le rapport relève que 22 des 29 pays étudiés disposent d'un cadre réglementaire de sanctions en cas de violation des dispositions relatives aux conflits d'intérêts. L'OCDE estime qu'un tel encadrement est « *d'une importance vitale pour décourager la non-conformité et garantir la légitimité des systèmes d'intégrité et la confiance qu'ils inspirent* ».

7) Représentation d'intérêts et influence étrangère

- **Groupe parlementaire européen Socialistes et démocrates, [rapport indépendant, Enquête et évaluation sur l'interférence politique et recommandations concernant sa prévention, 4 juillet 2023](#)**

Le groupe Socialistes et démocrates (S&D) du Parlement européen a commandé un rapport à trois experts indépendants sur les pratiques de ses membres face à la représentation d'intérêts et à l'influence étrangère, dans le sillage de l'affaire du « Qatargate ». Pour faire face au phénomène de l'influence étrangère, le rapport recommande que les députés européens déclarent leurs liens d'intérêts, notamment avant qu'ils soient désignés coordinateur du groupe au sein d'une commission ou candidat à un comité ou à une délégation interparlementaire. Il recommande également que le personnel du groupe déclare les rendez-vous avec des entités entrant dans le champ du registre de transparence européen et avec des représentants d'États tiers. Par ailleurs, plutôt que de se cantonner à la suspension ou l'exclusion, le groupe devrait mettre en place un panel plus important de sanctions, permettant une gradation. Enfin, les experts encouragent les autres groupes à initier la même démarche que le groupe S&D.

- **Assemblée nationale, [Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux révélations des Uber files : l'ubérisation, son lobbying et ses conséquences, 18 juillet 2023](#)**

Le rapport de la commission d'enquête relative aux révélations des Uber Files estime que les autorités publiques n'ont pas toujours fait observer les règles relatives à la représentation d'intérêts dans leurs relations avec l'entreprise Uber. Il présente 47 propositions afin de mieux encadrer ces pratiques et garantir l'application des lois à ce type de plateformes. Parmi ses 12 « principales propositions », le rapport recommande notamment de supprimer le critère d'initiative pour l'inscription au registre des représentants d'intérêts, d'« imposer la publicité des agendas des députés, sénateurs et membres du Gouvernement » en précisant un ensemble d'informations, et de créer une plateforme de publication des amendements proposés par les représentants d'intérêts.

- **Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, « Panorama des ingérences contre la sphère de défense », [La lettre d'information économique, juin 2023](#)**

La direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) fait état d'une hausse continue des « menaces humaines », tel que le chantage, le vol d'ordinateur ou la tentative de débauchage, depuis la crise de la Covid. Elle recommande pour s'en prémunir de mettre en place des clauses de non-concurrence et de confidentialité dans les contrats, et invite les chercheurs à prendre contact avec leur agent référent de la DRSD. L'ingérence peut aussi passer par une tentative d'atteinte réputationnel aux entreprises françaises, par une menace juridique (matérialisée par une mise en place de normes très contraignantes pour les entreprises françaises), ou encore par une menace

physique. Dans ce dernier cas, la DRSD constate une hausse des intrusions par survol de drones. Le panorama dressé par la DRSD revient également sur les ingérences cybernétiques consistant en des cyberattaques rendant les services indisponibles

8) Cabinets de conseil

- **Cour des comptes, *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, [Rapport public thématique d'initiative citoyenne](#), 10 juillet 2023**

Les prestations de conseil auxquelles a recours l'État de manière externe – prenant la forme de « travaux d'études, de conception, d'accompagnement et d'aide à la mise en œuvre de projets » – représentent un coût de plus de 200 millions d'euros en 2022, soit 0,04 % des dépenses de l'État. Entre 2017 et 2021, on observe un triplement de ces dépenses. La Cour des comptes estime que les données disponibles sont « imprécises », en raison notamment de l'absence de « définition précise et partagée des différents types de prestations de conseil, de l'hétérogénéité des pratiques et d'interprétations divergentes des nomenclatures utilisées ». Par ailleurs, les dépenses de conseil des opérateurs de l'État ne sont pas comptabilisées de la même manière que pour les ministères. La Cour souligne également la nécessité de compléter la doctrine de recours aux cabinets de conseil définie par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, à laquelle pourrait s'ajouter « un guide pratique » explicitant les conditions de recours à un cabinet de conseil. La Cour déplore un pilotage interministériel « mal assuré » ainsi que des dispositifs de recours au marché « mal adaptés ». Elle recommande d'adopter une « définition unique et stable des prestations intellectuelles de conseil », d'établir des données de suivi exhaustives et fiables, d'assurer un pilotage unifié et de faire appel « à chaque fois que possible aux ressources internes » de l'État.

Jurisprudence

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Conseil d'État, 19 juillet 2023, n° 473461, C**

Le principe constitutionnel d'égalité ne s'oppose pas à l'application aux magistrats administratifs du contrôle de la Haute Autorité des projets de mobilité vers le secteur privé des agents publics. En l'espèce, une magistrate administrative souhaitant exercer la profession d'avocat s'était vu opposer un avis de compatibilité avec réserves par la Haute Autorité, avis qu'elle contestait. À l'appui de sa requête au fond, elle a soulevé l'exception d'inconstitutionnalité en se prévalant notamment du principe d'égalité. Elle soutenait que l'application aux magistrats administratifs, qui souhaitent exercer la profession d'avocat, des articles L 124-5, L 124-12 et L 124-14 du code général de la fonction publique, relatifs au contrôle préalable par la Haute Autorité des projets de mobilité vers le secteur privé des agents publics, méconnaîtrait le principe constitutionnel d'égalité du fait d'une différence de traitement entre les « magistrats administratifs en disponibilité ou à la retraite entendant exercer la profession d'avocat et ceux en position de détachement au sein d'une administration », seuls les premiers faisant l'objet d'un avis de la Haute Autorité préalable à l'exercice de leur activité. Le Conseil d'État estime que cette différence de traitement présente un rapport avec la différence de situation entre magistrats administratifs « selon qu'ils exercent ou non une activité privée lucrative », au regard notamment du risque de commettre le délit de prise illégale d'intérêts. Cette différence de traitement est en lien direct avec l'objet des dispositions contestées et vise à prévenir les risques de conflit d'intérêts et à « renforcer la confiance des citoyens envers le service public de la justice ». Dès lors, ce moyen ne soulève pas de question présentant un caractère sérieux ou nouveau justifiant la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

2) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **CJUE, T.A.C. contre Agenția Națională de Integritate (ANI), 4 mai 2023, aff. C-40/21**

Une peine d'inéligibilité n'est pas une sanction pénale et peut être infligée à un élu en situation de conflit d'intérêts sans contrevenir au droit de l'Union européenne, notamment à la Charte des droits fondamentaux, sous réserve de l'application du principe de proportionnalité, principe général du droit européen, et d'une appréciation in concreto par le juge. En l'espèce, le litige concernait le manquement d'un maire roumain aux règles régissant les conflits d'intérêts en matière administrative, entraînant un rapport de l'Agence nationale de l'intégrité (ANI) roumaine, qui déchoit le maire de son mandat et lui interdit d'exercer toute fonction électorale durant trois ans. Si la sanction d'inéligibilité ne peut être qualifiée de sanction pénale, le principe de proportionnalité s'y applique, en tant que principe général du droit de l'Union européenne, même en l'absence d'harmonisation législative sur les sanctions applicables. La CJUE estime que la sanction d'inéligibilité de trois ans est proportionnée au regard de l'objectif consistant à « garantir l'intégrité et la transparence dans l'exercice des fonctions et des charges publiques ainsi [qu'à] prévenir la corruption institutionnelle ».

3) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **Conseil d'État, 19 juillet 2023, n° 464504, B**

Les dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, codifiées en 2022 aux articles L. 123-7 et suivants du code général de la fonction publique, ne font pas obstacle à ce qu'une demande d'autorisation de cumul d'activités soit formée sans en préciser le terme. Si l'autorité appelée à statuer sur cette demande peut lui fixer un terme, elle n'y est toutefois pas tenue, sans préjudice de la possibilité qu'elle a de s'opposer à tout moment, dans l'intérêt du service, à la poursuite de l'activité dont l'exercice a été autorisé et de l'obligation faite à l'intéressé de solliciter une nouvelle autorisation pour tout changement substantiel intervenant dans les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité qu'il exerce à titre accessoire. En l'espèce, un brigadier-chef de la police nationale réclamait une indemnité en réparation du préjudice causé par plusieurs décisions du ministre de l'intérieur lui refusant le cumul de ses fonctions avec des activités d'enseignement musical. Le tribunal administratif de Versailles lui a accordé une indemnité et le brigadier-chef a fait appel afin d'obtenir une indemnité plus importante, avant que la cour administrative d'appel ne rejette sa demande. Le brigadier-chef s'est pourvu en cassation. Le Conseil d'État estime que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en considérant que les autorisations de cumul d'activités accessoires ne peuvent être demandées que pour une durée limitée.

Recherche et société civile

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **CORTE Danae et ROMELOT Odile, interview de Didier Migaud, « Transparence de la vie publique : la prévention est essentielle lorsqu'il s'agit de possibles atteintes à la probité », *AEF info*, 27 juillet 2023**

Revenant sur l'évolution de la Haute Autorité depuis 2013 – notamment au travers de la loi de transformation de la fonction publique de 2019 – le président de la Haute Autorité, Didier Migaud, rappelle les progrès encore nécessaires dans le champ de la probité, afin de répondre au sentiment de défiance des citoyens à l'égard de leurs représentants. Il estime notamment que les moyens de la Haute Autorité ne sont pas « tout à fait à la hauteur des missions », bien qu'ils aient été progressivement renforcés. Il évoque le pouvoir de sanction administrative, demandé par l'institution depuis plusieurs années pour les cas où une personne ne remplit pas ses obligations déclaratives et ignore les relances et injonctions de la Haute Autorité. Au-delà de cette dernière, de nombreux acteurs de la société civile promeuvent la probité. Les médias et les citoyens ont aussi un rôle essentiel à jouer, tout comme le Parlement, par exemple dans son rôle de contrôle du Gouvernement.

- **GUILLAUMONT Béatrice, « La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : une autorité inédite dans le paysage politique français », *Les Cahiers Portalis*, n° 11, pp. 159 à 174, juillet 2023**

Béatrice Guillaumont estime que la Haute Autorité s'est « autonomisée » de sa catégorie juridique d'autorité administrative indépendante (AAI) et qu'elle contribue à développer une quatrième branche de la séparation des pouvoirs française, celle du « contrôle de la probité ». Le pouvoir de publicité (qui s'exerce notamment via la publicité donnée aux déclarations et via l'appréciation de leur caractère exhaustif, exact et sincère) distinguerait selon elle la Haute Autorité des autres AAI. Par ailleurs, la Haute Autorité a vu ses missions régulièrement élargies depuis sa création. Elle s'inscrit dans un long processus « de recherche de limitation du pouvoir politique, d'équilibre des pouvoirs », résultat d'une volonté politique de mettre un place un contrôle de la probité. On observe d'ailleurs le même mouvement dans d'autres pays, dans lesquels le constitutionnaliste Bruce Ackerman évoque l'apparition d'une branche de la séparation des pouvoirs dédiée à la probité et jouant le rôle de contre-pouvoir.

- **PERERA Sandrine, « La valeur juridique des règles déontologiques en question », *Les Cahiers de la justice*, n°2, pp. 363 à 376, août 2023**

L'auteure estime que les règles déontologiques acquièrent une valeur normative croissante, se transformant progressivement en règles de droit. Alors que la déontologie relevait initialement d'une forme de morale personnelle, les règles déontologiques se sont imposées de manière externe dans le cadre de la régulation de certaines professions. Cette évolution s'observe en particulier au sein des professions réglementées, de la magistrature et de la fonction publique. Le mouvement de juridicisation n'est pas « uniforme ni même explicite », mais les règles déontologiques sont désormais de plus en plus codifiées et contraignantes, « ou du moins obligatoire[s] ». L'enjeu réside dans le fait de trouver un équilibre entre cette intégration croissante dans le droit positif et la flexibilité nécessaire à la matière déontologique. Cette juridicisation se justifie notamment par la perte de confiance des citoyens en leurs responsables publics, par un « mouvement de transparence de l'administration » et par l'idée de restaurer la légitimité de l'administration. Cependant, ce phénomène n'est pas sans poser question en termes de fragmentation des sources de la déontologie de transformation de prin-

cipes de bon sens en règles de droit et de confusion possible entre la déontologie et le champ disciplinaire. Enfin, cette intégration de la déontologie dans le droit pose aussi la question de la responsabilisation des individus et des institutions, avec en creux l'enjeu de ne pas faire reposer sur le juge ou le référent déontologue la réflexion individuelle que chacun doit mener personnellement dans le cadre de sa profession.

- **KERLÉO Jean-François, MONNERY Benjamin, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », *Revue française d'administration publique*, n° 184, pp. 1097 à 1113, juin 2023**

Bien que la Haute Autorité ait rapidement établi sa légitimité et exercé un contrôle efficace des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts, la société civile (ONG et médias) joue encore un rôle considérable de vigilance. Les parlementaires respectent ainsi de mieux en mieux leurs obligations déclaratives (caractère complet et respect du délai de dépôt) et la Haute Autorité permet l'accès à des « informations de meilleure qualité, mieux contrôlées et plus facilement exploitables ». Par ailleurs, les citoyens français connaissent encore peu l'institution, alors que le baromètre annuel du Cevipof révèle un niveau de défiance envers les élus et dirigeants politiques relativement élevé par rapport à certains de nos voisins, tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Ainsi, une enquête par sondage menée sur un échantillon de 3 000 personnes a révélé que seuls 38 % des sondés avaient déjà « entendu parler » de la Haute Autorité. Seuls 3 % des personnes interrogées font « tout à fait confiance » à l'institution. Ces faits soulignent l'importance de la communication et de la pédagogie, ainsi que la nécessité d'accroître les données disponibles et d'évaluer leur influence sur l'opinion publique, tout en s'appuyant sur la société civile pour relayer l'action de la Haute Autorité.

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

- **DYENS Samuel et VILLENEUVE Pierre, « Contrôle de la prévention des conflits d'intérêts par les chambres régionales et territoriales des comptes : un marchepied pour la compliance ? », *AJCT*, p. 407, 21 juillet 2023**

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) jouent un rôle essentiel en matière de prévention des conflits d'intérêts au sein des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, thème qui s'est imposé « comme l'un des premiers piliers de l'édifice déontologique local ». Cette prise en compte croissante s'inscrit dans le contexte de réforme des juridictions financières, dite « JF2025 », de lancement d'une plateforme de signalement par la Cour des comptes et de mise en place d'un nouveau régime de responsabilité unifié pour les gestionnaires publics. Les CRTC formulent ainsi régulièrement des recommandations portant sur la nécessité de procédures de prévention et de gestion des conflits d'intérêts, en particulier dans le champ de la commande publique et celui des entreprises publiques locales. Le rapport d'observations définitives des CRCT constitue un outil de sensibilisation et fournit des indications sur les dispositifs éventuels à mettre en place, dans une logique d'accompagnement des collectivités.

3) Déontologie de la sphère publique locale

- **DELACOUX Martin, « Les incompréhensions sur les règles des déports persistent », [La Gazette des communes](#), 11 juillet 2023**
La loi dite « 3DS » vise à clarifier le régime des déports pour les élus locaux et à renforcer la sécurité juridique des élus et des collectivités face au délit de prise illégale d'intérêts. Le journaliste Martin Delacoux estime que cette loi n'a pas produit les effets escomptés et que le dispositif n'a pas gagné en lisibilité, malgré l'effort doctrinal de la Haute Autorité, qui « traduit un vrai souhait de simplifier les choses ». Des collectivités ont procédé à la refonte de leurs règlements intérieurs et modifié les arrêtés de déport pour répondre au nouveau cadre législatif. Cependant, beaucoup d'élus locaux restent inquiets face à une potentielle mise en cause. La question du quorum, notamment pour les votes budgétaires, se pose également pour les collectivités.
- **JOURDAN Fleur, TABONE Virginie, « Conflits d'intérêts publics : la HATVP éclaire les zones d'ombres subsistant après la loi 3DS », [La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales](#), n° 27, 10 juillet 2023**
La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a récemment publié sa doctrine sur les conflits entre intérêts publics, dans le sillage des modifications apportées par la loi dite « 3DS ». Les auteures estiment tout d'abord que les deux avis publiés par la Haute Autorité viennent clarifier le nouveau cadre relatif aux obligations de déport des élus locaux. Ainsi, la loi 3DS a écarté le risque de conflit d'intérêts, de prise illégale d'intérêts ainsi que celui d'être considéré comme conseiller intéressé à l'affaire lorsque les élus sont désignés « en application de la loi » dans une entreprise publique ou un organisme privé créé par une personne publique. La Haute Autorité précise la portée de l'expression « en application de la loi », signifiant soit que les textes prévoient expressément la désignation, soit que l'application de la loi l'implique nécessairement. La Haute Autorité souligne aussi l'absence de risque de conflit d'intérêts lorsqu'un élu siège dans un organisme de droit public chargé d'une mission de service public administratif.

4) Corruption et autres atteintes à la probité

- **CAMBY Jean-Pierre, « La Cour de cassation peut-elle refuser par avance un assouplissement de la loi pénale ? », [Actu-juridique](#), 11 juillet 2023**
Jean-Pierre Camby critique dans cet article la position adoptée par la Cour de cassation dans sa décision n° 21-86676 du 5 avril 2023, dans laquelle elle estime que « les prévisions de l'article 432-12 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 (...) sont équivalentes à celles résultant de sa rédaction antérieure » ([cf. veille juridique des mois de mars et avril 2023](#)). Selon Jean-Pierre Camby, l'intention du législateur était clairement, comme le montrent les travaux préparatoires de la loi, de définir plus précisément le délit de prise illégale d'intérêts. Le rapport de la commission mixte paritaire adoptant le dispositif en question souligne par exemple que l'objet de cette modification est de remédier à la situation où des « élus locaux [sont] incriminés alors que leur comportement ne constitue en rien une atteinte à la probité et relève d'un simple défaut de procédure ». L'auteur estime ainsi que la position de la Cour de cassation est dommageable, en ce qu'elle nie la portée de la loi nouvelle et maintient une interprétation que le législateur souhaitait voir s'assouplir.

- **Dossier, « Combattre la corruption en Europe : enjeux et perspectives », [Revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires](#), n° 4, 27 juillet 2023**

Le dossier thématique proposé retrace les échanges et enseignements du colloque organisé en mai 2023 par la chaire droit & éthique des affaires de l'université de Cergy, l'institut de recherche IRDEIX de l'université de Toulouse et le cabinet Clifford Chance Paris. Il revient sur les développements en matière d'instruments et d'acteurs de lutte contre la corruption. Si des instruments européens et internationaux ont progressivement été mis en place, peu d'États disposent finalement d'un cadre légal réellement contraignant. Les méthodes de lutte contre la corruption ont évolué, passant d'une approche répressive à une approche préventive basée sur les risques, dont le « Bribery Act » britannique ou la loi Sapin II sont des exemples. Aujourd'hui, de nouvelles évolutions sont envisagées notamment à l'échelle européenne, avec une nouvelle proposition de lutte contre la corruption sur laquelle Ophélie Claude, avocate, revient un article dédié. Par ailleurs, la lutte contre la corruption implique de nombreux acteurs, tels que des agences nationales ou européennes – à l'image d'Euro-pol et Eurojust au sein de l'Union européenne. En France, de nouvelles autorités spécialisées ont émergé, telles que la Haute Autorité, le Parquet national financier (PNF) ou l'Agence française anticorruption (AFA). L'émergence de nouveaux acteurs et leur nombre a pu susciter des questions en matière d'indépendance et de coordination.

5) Représentation d'intérêts

FOUCRAUT Elsa, Guide du plaidoyer, [Dunod](#), juin 2023

Cet ouvrage d'Elsa Foucraut est destiné, entre autres, aux ONG et associations qui souhaitent mettre en place une stratégie d'influence auprès des décideurs publics et de l'opinion publique, afin que leurs préoccupations soient prises en compte dans l'agenda médiatique et dans les décisions publiques. Une partie du chapitre 3, intitulée « Transparence et éthique du plaidoyer », rappelle les critères rendant obligatoire l'inscription au répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité. Cette partie s'accompagne d'un tableau récapitulatif des obligations déclaratives, de conseils et de « bonnes pratiques » au-delà des obligations déontologiques – tel que le fait de se doter de règles internes concernant les cadeaux et invitations. L'ouvrage revient sur la manière de construire une stratégie de représentation d'intérêts, l'importance de l'expertise – cartographie, veille, production de données – et l'influence en tant que telle. L'un des chapitres est consacré à la façon de faire inscrire ses priorités à l'agenda, tandis que d'autres reviennent sur la représentation d'intérêts ciblant spécifiquement le législateur ou le pouvoir exécutif.



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