



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Septembre – Octobre 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)	Déontologie de la sphère publique locale	p. 5
5)	Institutions européennes, internationales et étrangères	p. 5
6)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 6

II. Jurisprudence

1)	Représentation d'intérêts	p. 7
2)	Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	p. 7
3)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 7
4)	Transparence	p. 8

III. Recherche et société civile

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 9
2)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 9
3)	Déontologie de la sphère publique locale	p. 11
4)	Représentation d'intérêts	p. 13

Edito



La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a fêté ses dix ans le 11 octobre dernier. À cette occasion, elle a organisé un colloque à l'Hôtel de Lassay sur le thème « La probité dans la vie publique : dix ans après les lois transparence, quelles avancées et quels nouveaux défis ? ».

L'anniversaire des lois de transparence de la vie publique de 2013 a aussi été l'occasion pour la société civile et les chercheurs de dresser un bilan des progrès réalisés en matière de transparence et de déontologie et de souligner les grands enjeux à venir. L'*AJCT* consacre ainsi un dossier à la Haute Autorité, tandis que la *Revue de droit d'Assas* dédie son un numéro à la notion de transparence. Plus généralement, de nombreuses contributions ont été consacrées ces deux derniers mois aux notions de « transparence », de « vertu », de « confiance » au sein de diverses institutions – Présidence de la République, justice pénale internationale etc. – et sur les liens qu'elles entretiennent entre elles et avec le concept de démocratie représentative.

Témoignant de la vitalité des réflexions au sein de la sphère publique locale, de nombreux articles de chercheurs, de journalistes et de praticiens ont été publiés au sujet des innovations introduites par la loi dite « 3DS », notamment sur le référent déontologique de l'élu local et sur la notion de conflit d'intérêts. Deux questions écrites adressées par des parlementaires au Gouvernement attestent également de cette attention particulière.

Institutions

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Ressources relatives à la représentation d'intérêts](#), octobre 2023**
Les « liens utiles », les fiches pratiques et les modèles mis à disposition des représentants d'intérêts ont été mis à jour afin de tenir compte des dernières évolutions et des nouvelles lignes directrices publiées par la Haute Autorité (voir veille juillet et août 2023).

2) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **[Décision](#) du 19 septembre 2023 portant nomination du référent déontologue de l'inspection générale de l'administration**
- **Question écrite n° 07486 de M. Jean-Louis Masson, réponse du ministre de l'intérieur et des outre-mer, 31 août 2023, JORF, p. 5202**
Un avocat employé régulièrement par une collectivité peut, lorsque celle-ci souhaite le nommer aux fonctions de référent déontologue de l'élu local, se trouver « dans une situation de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et impartial » de cette fonction. Chaque collectivité doit apprécier cette situation au cas par cas, afin que le référent déontologue désigné puisse exercer ses fonctions dans le respect des exigences d'indépendance et d'impartialité fixées par l'article R. 1111-1-A du code général des collectivités territoriales.
- **Collège de déontologie du ministère de la culture, [Rapport annuel d'activité](#), juin 2023**
Le collège de déontologie du ministère de la culture, créé en 2018, fait état d'une activité soutenue durant la période de mai 2022 à avril 2023 avec la publication de 24 avis sur des situations individuelles. Il estime néanmoins que les agents et chefs de service sont encore trop peu au fait de leurs obligations déontologiques : les situations de conflits d'intérêts sont mal appréhendées, les rôles de la Haute Autorité et du référent déontologue en matière de contrôle des mobilités sont peu connus, et le nombre de saisines relatives aux activités accessoires est élevé, les textes étant « parfois difficiles à interpréter ». Afin d'aiguiller les services qui souhaiteraient se doter d'une charte de déontologie, le collège a publié un document cadre (« Élaborer une charte de déontologie. Pourquoi ? Comment ? »). Par ailleurs, la première réunion du réseau des correspondants déontologues présents dans les différents services et établissements s'est tenue en mars 2023. Faisant œuvre de pédagogie, le rapport annuel restitue également les avis rendus sous forme de réponses aux grandes questions qui lui ont été posées.

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

- **Arrêté du 2 octobre 2023 fixant le modèle de la déclaration d'intérêts prévue à l'article D. 4644-6 du code du travail**
- **Question écrite n° 9578 de Mme Christine Pires Beaune, réponse de la Première ministre, 3 octobre 2023, JORF, p. 8770**
Les collaborateurs du président de la République et les agents de ses services doivent respecter les principes déontologiques, les règles d'utilisation des moyens mis à disposition, les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts et les obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité prévues ou rappelées au sein d'une « charte des collaborateurs de la présidence de la République ». Celle-ci date de 2014 et est en cours de mise à jour. Elle détaillera notamment les règles relatives aux mobilités entre les secteurs public et privé, aux déclarations d'intérêts, aux cadeaux et invitations et à l'utilisation des moyens mis à disposition. La présidence de la République envisage également la nomination d'un « déontologue référent ».

4) Déontologie de la sphère publique locale

- **Question écrite n° 01641 de M. Daniel Gremillet, réponse du ministère auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité, 24 août 2023, JORF, p. 5034**
La loi dite « 3DS » a permis la mise en place d'un régime protecteur pour les élus locaux représentant leurs collectivités au sein des organes d'une personne morale lorsqu'ils y sont désignés « en application de la loi ». Ils bénéficient d'une « présomption d'absence d'intérêts » en ce que le simple fait d'être désigné dans ces instances ne fait pas d'eux des conseillers intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, ni ne constitue un intérêt au sens de l'article 432-12 du code pénal. Le ministère rappelle que le dispositif de la loi « 3DS » s'applique uniquement lorsque l'élu local est nommé dans un organisme extérieur pour y représenter sa collectivité en application de la loi. Ce régime ne s'applique pas dans le cas du vote d'une subvention à une association dans laquelle l'élu exercerait des responsabilités qui ne seraient pas prévues « en application de la loi ». Afin de prévenir le risque, pour l'élu, de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal, comme d'être considéré comme « intéressé à l'affaire » au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, la Haute Autorité recommande le dépôt de toute décision relative à une association où un élu exerce des fonctions, même à titre bénévole, « notamment les décisions leur octroyant des subventions et portant sur les contrats susceptibles d'être conclus avec elles ».

5) Institutions européennes, internationales et étrangères

- **Parlement européen, Règlement intérieur, 13 septembre 2023**
Le Parlement européen a procédé à la révision de son règlement intérieur afin de renforcer « l'intégrité, l'indépendance et la responsabilité » de ses membres. Ces nouvelles règles entreront en vigueur le 1^{er} novembre 2023. Ainsi, les députés doivent déclarer obligatoirement les réunions avec des représentants d'intérêts et des représentants de pays tiers. En complément de l'interdiction d'exercer une activité de représentation d'intérêts dans les six mois suivant la fin des fonctions, les députés dont le mandat est en cours ne pourront contacter les anciens députés ayant quitté leur poste au cours des six derniers mois. De plus, les députés européens devront déclarer toute activité rémunérée, peu importe qu'elle soit occasionnelle ou régulière,

et ils devront effectuer une déclaration de patrimoine en début et en fin de mandat. La définition du conflit d'intérêts, énoncée à l'article 3 du règlement intérieur, est élargie, tandis que les règles concernant les cadeaux et invitations sont renforcées. Enfin, le règlement de procédures du Parlement européen est modifié (règle 176) afin de prévoir l'application des sanctions en cas de non-respect du code de conduite au regard de « l'intégrité et de la transparence ».

- **Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, [Rapport annuel 2022-2023 ayant trait au code régissant les conflits d'intérêts des députés, octobre 2023](#)**
Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (CCIE) du Canada publie un rapport annuel sur l'application du « Code régissant les conflits d'intérêts des députés » dans lequel il souligne ses efforts de formation et de pédagogie auprès des députés. Sur la période 2022 – 2023, le CCIE a prodigué 866 conseils et a procédé à 468 publications au sein d'un registre public d'informations déclarées par les députés. Outre les informations relatives aux déclarations d'intérêts, les cadeaux et autres avantages figurent aussi au registre public, ainsi que les déplacements parrainés et les changements importants dans les déclarations. Le CCIE a aussi ouvert treize dossiers suite à la réception d'informations sur une éventuelle infraction au « Code régissant les conflits d'intérêts des députés », dont quatre sont encore en cours d'examen et sept ont été clos sans conduire à une enquête. Le CCIE a par ailleurs répondu à environ 1 800 demandes émanant des médias ou du grand public.
- **Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, [Rapport annuel 2022-2023 ayant trait à la loi sur les conflits d'intérêts, septembre 2023](#)**
Sur la période 2022-2023, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada (CCIE) a prodigué 2 501 conseils aux « titulaires d'une charge publique » (2 200 personnes comprenant notamment les ministres, les personnes nommées par le gouverneur en conseil, le personnel ministériel, les secrétaires parlementaires, membres des conseils, commissions et tribunaux fédéraux), afin qu'ils se conforment à leurs obligations légales en matière de prévention des conflits d'intérêts. Il a procédé à 914 inscriptions au registre public d'informations déclarées par ces responsables publics. Parmi ces derniers, on distingue au Canada ceux qui doivent se conformer aux règles générales et ceux qui doivent observer des règles supplémentaires, notamment en matière de publicité d'informations et d'incompatibilité à la suite de la cessation des fonctions ou du mandat. Les responsables publics ne doivent pas « se laisser influencer par des offres » d'emploi et doivent signaler les offres fermes reçues au CCIE. S'ils envisagent d'accepter l'offre, ils doivent vérifier leurs obligations légales et le déclarer par écrit au CCIE. Après leur mandat, les anciens « titulaires de charge publique » sont encouragés à signaler chaque nouvel emploi au CCIE. Le CCIE souligne également le plan de communication et mobilisation mis en œuvre afin de sensibiliser les titulaires de charge publique.

6) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **Question écrite n° 8586 de M. Stéphane Rambaud, réponse du ministère de l'Intérieur et des outre-mer, 3 octobre 2023, JORF, p. 8817**
Les incompatibilités pour les militaires en activité relatives aux mandats électoraux, prévues à l'article L. 46 du code électoral, ont été instaurées afin de garantir la neutralité et l'indépendance des militaires et d'éviter les conflits d'intérêts. Les seuils de 9 000 habitants pour le mandat de conseiller municipal et de 25 000 habitants pour celui de conseiller communautaire, au-delà desquels le mandat est incompatible avec l'activité de militaire, sont justifiés par la nécessité de trouver un « juste équilibre » entre la disponibilité et la neutralité des militaires et leurs droits en tant que citoyens. Le ministre précise qu'en instaurant ces seuils, le gouvernement a mis en conformité les dispositions législatives avec les exigences constitutionnelles.

Jurisprudence

1) Représentation d'intérêts

- **Conseil d'État, 4 octobre 2023, n° 454659, B**
D'une part, pour apprécier la notion d'activité principale ou régulière, permettant de qualifier une personne ou entreprise de représentant d'intérêts, la Haute Autorité peut apprécier les actions visant à influencer la décision publique en prenant en compte une période de douze mois, ce qui n'implique pas qu'elle doive prendre en compte les « douze derniers mois » précédant sa décision. D'autre part, le Conseil d'État juge qu'une action ayant pour objet d'influer sur les caractéristiques d'un appel d'offre à venir – à l'inverse de discussions ayant lieu durant cet appel d'offres – constitue une action de représentation d'intérêts. En l'espèce, la société *Deveryware* a été mise en demeure par la Haute Autorité de se conformer à ses obligations déclaratives en tant que représentant d'intérêts. La société a contesté cette décision devant le Conseil d'État en soutenant que la Haute Autorité n'avait pas recherché si les démarches de la société portaient sur des décisions publiques dont l'objectif était d'influencer celles-ci et qu'elle avait retenu une période continue de douze mois erronée. Le Conseil d'État considère que la société n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération de la Haute Autorité.

2) Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

- **Cour administrative d'appel de Paris, 9^{ème} chambre, 28 août 2023, n° 22PA03737, C**
Des propos outranciers tenus par un agent public à l'encontre du maire de sa commune sur un réseau social, ayant vocation à être diffusés à « une large partie de la population de la commune » et étant « susceptibles d'exploitation à des fins électorales » constituent un manquement au devoir de réserve. En l'espèce, une agente a critiqué de manière virulente l'action du maire et sa personnalité sur le réseau social Facebook, ces propos ayant été publiés sur son propre compte sans restriction de diffusion, mais aussi sur la page Facebook dédiée à la campagne électorale du maire. Le maire a entrepris des poursuites disciplinaires qui ont mené à la révocation de l'agente. La sanction a été annulée par le tribunal administratif. La cour administrative de Paris juge que la sanction est proportionnée à la gravité des fautes commises par l'intéressée et annule le jugement du tribunal administratif.

3) Carrières publiques, mobilités public/privé

- **Cour administrative d'appel de Versailles, 6^{ème} chambre, 12 octobre 2023, n° 21VE03405, C**
Un agent public doit rembourser intégralement à son administration les sommes perçus du fait d'un cumul d'activité illégal. En l'espèce, une psychologue titulaire du conseil départemental du Val-d'Oise a exercé une activité de psychologue libéral sans autorisation préalable de son autorité hiérarchique. Exclue temporairement de ses fonctions pour une durée de six mois, à titre de sanction disciplinaire, le président du conseil départemental a en outre réclamé le remboursement de 47 549 euros correspondant à son chiffre d'affaires au titre de l'activité privée lucrative exercée illégalement. L'intéressée a contesté cette décision devant le tribunal administratif qui a rejeté sa demande. La cour administrative d'appel confirme le jugement du tribunal administratif et rejette la demande de l'intéressée.

- **Cour administrative d'appel de Paris, 7^{ème} chambre, 18 juillet 2023, n° 22PA02330, C**
Un agent qui a illégalement cumulé ses fonctions avec une activité privée lucrative ne remplit pas les conditions d'aptitude nécessaires pour la titularisation. En l'espèce, le maire d'une commune avait titularisé un agent contractuel. Après un recours gracieux, le préfet du département a déféré l'arrêté de titularisation devant la juridiction administrative. La Cour administrative d'appel a estimé que l'arrêté contesté était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en raison de la situation de cumul non autorisé de l'agent, qui exerçait des fonctions de dirigeant dans une société sans autorisation préalable de son autorité hiérarchique. La cour administrative d'appel a jugé que c'était à tort que le tribunal administratif avait rejeté la demande du préfet et a annulé l'arrêté.

4) **Transparence**

- **Cour de justice de l'Union européenne, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, C-162/22, 7 septembre 2023**
Les données à caractère personnel relatives à des communications électroniques, qui ont été conservées par un fournisseur de services de communications électroniques afin de lutter contre la criminalité grave et prévenir les menaces graves contre la sécurité publique, ne peuvent pas être utilisées dans le cadre d'enquêtes relatives à des fautes de service apparentées à la corruption, qui sont d'une importance moindre. En l'espèce, le parquet général lituanien a ouvert une enquête administrative contre un procureur accusé d'avoir illégalement communiqué des informations à un suspect et son avocat dans le cadre d'une instruction. Le parquet général lituanien a constaté une faute de service menant à la révocation du procureur. Ce dernier a contesté la décision en soutenant que l'accès aux données relatives au trafic et au contenu des communications électroniques constituait une atteinte aux droits fondamentaux contraire à la directive « vie privée et communications électroniques » et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La CJUE, saisie pour clarifier la portée de la directive, s'est prononcée en ce sens.

Recherche et société civile

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **Actualité Juridique Collectivités Territoriales, [dossier](#), « Transparence de la vie publique : les dix ans des lois du 11 octobre 2013 », 19 novembre 2023**
Le dossier dresse un bilan de l'action de la Haute Autorité et offre un panorama de ses missions et de leurs enjeux. Le président de la Haute Autorité, Didier Migaud, y explique comment l'institution s'est imposée comme un « tiers de confiance », en exerçant ses missions de contrôle et en accordant une grande importance à la prévention, via l'accompagnement des responsables et agents publics et des représentants d'intérêts. Claire Demunck, rédactrice en chef de l'AJCT, explicite le champ des contrôles des responsables publics par la Haute Autorité, tandis que Pierre Villeneuve revient sur « les doctrines » de la Haute Autorité en matière de prévention des conflits d'intérêts – déclarations, autorisation de cumul d'activités, conflits d'intérêts public-public, etc. Samuel Dyens y détaille le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts au niveau local, en regrettant qu'il soit encore trop méconnu par les acteurs locaux, bien que son extension à la « sphère décentralisée » constitue une avancée pour la transparence. Enfin, Alexandre Mangio villano y revient sur le contentieux des actes pris par la Haute Autorité.
- **DÉCHAUX Raphaël, « Les décisions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en matière de contrôle des mobilités public-privé », [AJFP](#), 24 octobre 2023**
Raphaël Déchaux estime que le contrôle des mobilités exercé par la Haute Autorité est un « important gage de qualité de notre vie démocratique ». L'article présente les deux types de saisine de la Haute Autorité – obligatoire ou subsidiaire – avant de revenir plus précisément sur le bilan de ce contrôle. Le rapport d'activité 2022 de la Haute Autorité souligne un accroissement significatif du nombre de saisines en 2022, du fait notamment des élections. 27,2 % des projets de mobilité ont fait l'objet d'un avis de compatibilité simple, 69 % d'un avis de compatibilité avec réserves et 3,8 % d'un avis d'incompatibilité. Cette faible proportion d'avis d'incompatibilité fait craindre à l'auteur des critiques, déjà adressées à la Commission de déontologie de la fonction publique, relatives à un « prétendu manque de sévérité ». Par ailleurs, il regrette le manque de données quant aux saisines subsidiaires et un accès à la doctrine trop difficile du fait de l'absence de publication de certains avis, qui pourraient être anonymisés. Il suggère que la Haute Autorité publie chaque année un compte rendu résumant les avis rendus et permettant de mettre en avant sa doctrine.

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

- **KERLÉO Jean-François, UNTERMAIER-KERLÉO Élise, *Déontologie de la fonction publique*, [PUF](#), 20 septembre 2023**
Cet ouvrage revient sur la notion de déontologie d'un point de vue théorique et historique puis s'attache à en présenter les acteurs – parmi lesquels la Haute Autorité – et les grands principes. Il décrit en particulier les obligations des agents publics dans leurs rapports hiérarchiques, dans l'expression de leurs opinions et croyances, ainsi que leurs obligations en matière d'intégrité. Il détaille également le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé. Enfin, il expose les sanctions possibles en cas de manquement déontologique – champ disciplinaire, responsabilité pénale, civile ou financière.

- **FAURE Valentine, « Les infortunes de la vertu en politique », [Le Monde](#), 1^{er} septembre 2023**

Selon Éric Buge, il existe deux manières de garantir l'intégrité des responsables publics : l'une passe par le fait de susciter la vertu chez l'individu, notamment par l'acculturation et l'éducation, l'autre passe par les institutions. Dans la pensée de Platon et durant l'Antiquité romaine, c'est la première voie qui fut privilégiée, en accordant une grande importance à la vertu personnelle des dirigeants. Cette conception a peu à peu évolué, sous l'influence des théories du contrat social de Hobbes, Locke et Rousseau, puis de l'idée de séparation des pouvoirs développée par Montesquieu. La vertu individuelle ne suffit alors plus à assurer l'intégrité des responsables publics. Olivier Christin, historien spécialiste du catholicisme moderne, déplore que la garantie de gouvernants probes aujourd'hui passe plutôt par le bon fonctionnement et le « bon agencement » des institutions et que la notion de vertu au sens politique et civil – « le don de soi, le renoncement à l'intérêt, l'intérêt général » – ait perdu de son importance.
- **Projet Ethica, [guide](#), « Principes déontologiques pour les juges pénaux internationaux », 22 septembre 2023**

Le projet Ethica a été lancé en 2017 par l'École nationale de la magistrature (ENM), l'Académie internationale des principes de Nuremberg et l'Institut international de Syracuse pour la justice pénale et les droits de l'Homme. La publication de ce guide fait suite à l'organisation de deux séminaires durant l'année 2023, qui ont permis aux protagonistes de débattre sur les spécificités de la déontologie pour les juridictions pénales internationales. Ce guide est le résultat du consensus sur les principes déontologiques devant être observés au sein de ces juridictions. Les principes sont regroupés en trois grandes catégories : ceux relatifs à l'indépendance et à l'impartialité, ceux relatifs à la dignité, l'intégrité et la probité, puis ceux touchant à la carrière et à la conscience professionnelle. Les auteurs recommandent aux juges pénaux internationaux d'éviter d'exercer une activité susceptible de les placer en situation de conflit d'intérêts, de refuser les décorations, distinctions et médailles susceptibles de les placer dans cette même situation ou de menacer leur indépendance. Ils recommandent également de refuser les cadeaux ou de les déclarer à la présidence du tribunal.
- **Transparency International France, [note de position](#), « Inscrire dans la Constitution la lutte contre la corruption et les dispositions organisant la transparence de la vie publique », 10 octobre 2023**

Transparency International France propose de constitutionnaliser les dispositions relatives à la transparence de la vie publique afin de consolider les dispositifs législatifs, de conforter le rôle de la Haute Autorité et de légitimer l'ensemble du dispositif en permettant d'en débattre hors de tout contexte de scandale ou d'affaires. L'association estime que la Haute Autorité possède des caractéristiques particulières justifiant son inscription dans la Constitution, à l'inverse d'autres AAI et à l'image du Défenseur des droits, puisqu'elle joue « un rôle majeur dans la vie démocratique ». Les obligations de dignité, de probité et d'intégrité des responsables publics pourraient également se voir inscrire dans la Constitution.
- **DUPONT Marion, enquête, « La politique à la recherche de la confiance perdue », [Le Monde](#), 13 octobre 2023**

Constatant une baisse préoccupante du niveau de confiance des citoyens envers leurs représentants, la journaliste cherche à examiner les causes de cette crise préjudiciable à la démocratie. Le Royaume-Uni du XVIII^{ème} siècle se caractérise par une défiance importante qu'incarnent les pétitions adressées au souverain. Afin d'y apporter une solution, les théoriciens du contrat social se concentrent sur la logique représentative plutôt que sur une souveraineté reposant sur le droit divin. Dès lors, la défiance apparaît comme le corollaire nécessaire de la confiance puisqu'elle

manifeste la vigilance face aux éventuels abus du pouvoir confié aux représentants. Ainsi il convient de distinguer la crise de la représentation – consubstantielle du régime représentatif – et la crise de la démocratie représentative. L'abstention élevée, la baisse d'adhésion au sein de partis, la baisse du taux de syndicalisation semblent souligner la gravité du phénomène actuel. La progression de l'externalisation de la décision publique à des acteurs privés contribue aussi à entretenir la défiance en brouillant la frontière entre les intérêts publics et privés. Intégrer plus d'éléments de démocratie directe au sein de nos institutions pourrait constituer un début de réponse.

- **Revue de droit d'Assas, dossier, « La transparence et le droit », pp. 34 à 136, octobre 2023**

La Revue de droit d'Assas propose un dossier consacré à la notion de transparence, « qui a progressivement conquis l'ensemble du système juridique », au travers d'une série de neuf articles permettant d'aborder la sociologie du droit, l'impact de la notion sur les règles et les hommes mais aussi la transparence en tant que démarche scientifique. La notion de transparence est ainsi analysée à l'aune du droit administratif (Maxime Boul), du droit des contrats (Nicolas Bonnardel), du droit des affaires (Thibaut Duchesne), du droit fiscal (Édouard Coulon), du droit européen du numérique (Emmanuel Netter) ou encore de la motivation des décisions de justice (Claire Saunier). Le premier article du dossier, de Jean-Vincent Holeindre, est consacré à la transparence dans le domaine politique, définie comme « le libre accès, par les citoyens et usagers, à l'information quant aux différentes formes d'action publique » : il revient sur le lien entre régime représentatif, transparence et démocratie, avant de consacrer un développement à la transparence dans les relations internationales et la nécessité du secret dans ce domaine. Nathan Alix étudie « la transparence dans l'élaboration de la norme » en s'interrogeant sur ses « vertus » et ses « vices ». Enfin, le dossier se clôt sur une contribution de Jean-François Kerléo qui présente une définition juridique de la notion, plaidant pour la « définition d'un concept de norme de transparence en vue de rationaliser le discours juridique ».

3) Déontologie de la sphère publique locale

- **DIRE Camille, « Collectivité territoriale : focus sur la notion d'élu intéressé, quelles conséquences ? », *Village de la justice*, 13 octobre 2023**

Une relation d'intéressement entre une commune et l'un de ses élus présente trois principaux risques : celui de conflit d'intérêts, celui de l'illégalité de la délibération, et celui de prise illégale d'intérêts. Deux critères, détaillés par l'article, doivent être examinés pour déterminer si un élu est intéressé à l'affaire : l'intérêt personnel, qui doit être distinct de celui de la « généralité des habitants de la commune », et la capacité à avoir influencé la délibération. La participation au vote d'un conseiller intéressé n'entraîne pas automatiquement la nullité de la délibération et s'apprécie au cas par cas. Le juge peut par exemple prendre en compte les résultats du vote ou la présence de l'élu dans la salle, et ce même s'il n'a pas pris part au vote, afin d'apprécier l'influence exercée. Le cas des élus siégeant dans des organismes extérieurs sur désignation de leur collectivité est également abordé. Outre le risque d'illégalité de la décision, il existe un risque de conflit d'intérêts, défini par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. L'article rappelle enfin que certaines personnes sont soumises à une obligation de déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité et que le maire ou le président d'un EPCI doit donner délégation à un membre du conseil municipal ou communautaire sur les affaires où l'un des élus serait en situation de conflit d'intérêts.

- **MATHEVET BIDINI Louis, « Le recours au référent déontologue pour les élus locaux, un luxe réservé aux élus des grandes collectivités ? », [Village de la justice](#), 17 octobre 2023**

Si la nomination d'un référent déontologue de l'élu local est devenue obligatoire dans chaque collectivité à compter du 1^{er} juin 2023, la mise en œuvre de ce dispositif peut s'avérer délicate. L'auteur, lui-même référent déontologue, estime qu'il peut être difficile pour une collectivité de trouver une personne ayant les compétences juridiques ou les connaissances en déontologie nécessaires sans que celle-ci ne se trouve en conflit d'intérêts avec la collectivité. De plus, le mode de rémunération du référent déontologue, sous forme d'indemnités de vacations plafonnées par dossier ou par séance de collège, pose aussi des questions : le budget à y consacrer est difficilement prévisible car il dépend du nombre de saisines futures et le secret et la discrétion professionnels entourant les avis rendus par le référent déontologue empêche la collectivité d'exercer un contrôle sur cette dépense. En raison du potentiel impact budgétaire, l'auteur craint une déontologie « à deux vitesses », difficile à prendre en charge pour les plus petites collectivités.
- **UNTERMAIER-KERLÉO Élise (dir.), guide pratique, « Maîtriser les risques d'atteinte à la probité dans les collectivités territoriales », [Observatoire de l'éthique publique](#), octobre 2023**

Dans le prolongement des Assises de l'éthique publique locale organisées en novembre 2022, l'Observatoire de l'éthique publique propose un guide pratique à destination des élus, des agents publics et des acteurs de l'intégrité et référents déontologues. Des acteurs de premier plan y témoignent afin de proposer des solutions et des outils concrets. Revenant d'abord sur les prérequis d'une démarche de prévention des atteintes à la probité, ce guide se concentre ensuite sur la gestion des conflits d'intérêts. Il détaille notamment les risques pour les élus locaux désignés par leur collectivité pour siéger dans un organisme extérieur et les déports à mettre en œuvre : en ce sens, la doctrine de la Haute Autorité y est rappelée, l'institution apportant elle-même son expertise au sein du guide pratique. Celui-ci revient aussi sur les obligations en matière d'encadrement de la représentation d'intérêts, et conclut sur la nécessité d'une « démarche vivante » et de long terme, en proposant des outils pour animer une politique de probité dans le temps.
- **BUÈS Jacques, « La prévention et la répression des conflits d'intérêts dans la fonction publique territoriale », [Village de la justice](#), 27 octobre 2023**

Rappelant la définition du conflit d'intérêts issue la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique et également codifiée à l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique, l'auteur souligne l'obligation de prévention ainsi que l'obligation de probité imposées aux fonctionnaires. Il met en avant les spécificités liées aux conflits d'intérêts dans le domaine des marchés publics et les obligations concernant une personne privée chargée d'assister la personne publique dans l'analyse des offres. L'auteur traite également es manquements au devoir de probité et leur sanction pénale, regrettant que la coopération entre les juridictions financières et judiciaires soit encore trop limitée en la matière. Si des mécanismes de coopération ont été mis en place afin de détecter la « *délinquance économique et financière* », l'application sur le territoire n'est pas encore uniforme. L'auteur appelle donc à une réforme ambitieuse en matière de conflits d'intérêts en France.

4) Représentation d'intérêts

- **Observatoire de l'éthique publique et université Jean Moulin Lyon III, [livre blanc](#), « Pour une « loi Sapin 3 » visant à renforcer la lutte contre la corruption et les autres atteintes à la probité », septembre 2023**

Les recommandations du présent livre blanc s'inscrivent dans le prolongement de la [proposition de loi](#) du député Raphaël Gauvain tout en l'amendant. Le livre blanc souligne l'importance de « perfectionner les dispositifs déjà créés par la loi » plutôt que d'en créer de nouveau et formule plusieurs propositions quant à l'encadrement de la représentation d'intérêts. Le principe « no registration, no meeting » serait introduit dans la loi afin d'interdire toute entrée en communication avec un décideur public en l'absence d'inscription au répertoire des représentants d'intérêts, et la définition du représentant d'intérêts serait clarifiée (suppression des notions d'activité principale ou régulière) et recentrée sur les personnes contactant un responsable public « dans le cadre d'une activité professionnelle ou associative », rémunérée ou bénévole. Les associations culturelles seraient ajoutées comme représentants d'intérêts et les membres du Conseil constitutionnel, les membres de la section consultative du Conseil d'État et le Président de la République compteraient parmi les responsables publics concernés par le dispositif. Les responsables publics visés par la loi ne pourraient exercer une activité de représentation d'intérêts dans les trois ans suivant la cessation de leurs fonctions ou mandats. Concernant les contrôles déontologiques, les auteurs préconisent l'extension du champ des emplois pour lesquels doit être effectué un contrôle préalable à la nomination, l'extension du champ de la saisine à titre subsidiaire de la Haute Autorité par l'autorité hiérarchique et la notification de l'avis de la Haute Autorité au référent déontologue.

- ***The Good Lobby*, [rapport](#), « *The Good Lobby Tracker Report* », octobre 2023**
« The Good lobby tracker » évalue la prise en compte par les agences de notation et les standards en vigueur des questions de conduite responsable des affaires, de lobbying éthique. Cette étude entend ainsi contribuer à l'amélioration de la responsabilité et de la transparence des entreprises en intégrant à la démarche RSE les enjeux de la représentation d'intérêts. Selon le rapport, les trente agences et standards évalués portent trop peu sur la représentation d'intérêts et les données manquent de précision en raison d'une définition non consolidée de ces activités, d'une méconnaissance du phénomène et de l'absence de reconnaissance de la représentation d'intérêts « positive ». Les indicateurs sont classés selon plusieurs catégories, telles que « l'influence via des tiers », « le lobbying et le plaidoyer », « l'engagement en matière de pratique de lobbying responsables », « les contributions politiques », etc.



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 X
[@HATVP](#)

veillejuridique@hatvp.fr

hatvp.fr