



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille juridique

Janvier – Février 2024

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

Table des matières

I. Institutions

- | | | |
|----|---|------|
| 1) | Référents déontologiques et commissions de déontologie | p. 4 |
| 2) | Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts | p. 4 |
| 3) | Prévention de la corruption | p. 5 |

II. Jurisprudence

- | | | |
|----|--------------|------|
| 1) | Impartialité | p. 7 |
|----|--------------|------|

III. Recherche et société civile

- | | | |
|----|---|-------|
| 1) | Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts | p. 8 |
| 2) | Déontologie de la sphère publique locale | p. 8 |
| 3) | Prévention de la corruption | p. 9 |
| 4) | Représentation d'intérêts | p. 10 |
| 5) | Transparence administrative | p. 11 |

Édito



Le début de l'année a été marqué par la publication de plusieurs rapports relatifs à la corruption en France. Le rapport de l'*Observatoire SMACL* sur les mises en cause pénales des élus locaux et des agents publics territoriaux atteste d'une hausse des poursuites portant sur des atteintes à la probité sur la mandature 2014-2020, par rapport à la mandature précédente.

L'ONG *Transparency International* a quant à elle publié, comme chaque année, son classement des pays au regard de l'indice de perception de la corruption (IPC) qu'elle établit. La France s'y classe 20ème sur 180 pays, sans que des progrès majeurs ne soit identifiés. De fait, certaines administrations de l'État font part d'une inquiétude grandissante quant à une corruption « de basse intensité » qui toucherait de plus en plus d'agents publics, notamment dans des services tels que les douanes ou la police, en lien avec la croissante du trafic de stupéfiants en Europe.

Enfin, plusieurs décrets de déport ont été adoptés par les membres du Gouvernement. Ceux-ci sont en effet tenus de prévenir le Premier ministre de toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle ils se trouveraient. Ce dernier adopte un décret identifiant les matières pour lesquelles le ministre s'abstient d'exercer ses compétences.

Institutions

1) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **Arrêté du 25 janvier 2024 modifiant l'arrêté du 5 avril 2018 relatif au collège de déontologie au sein du ministère chargé de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports**
Le collège de déontologie du ministère chargé de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports peut désormais être saisi par « les maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association ».
- **Décret du 8 janvier 2024 portant nomination au sein de la commission de déontologie des militaires**

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

- **BELLAMY Béatrice, SEBAIHI Sabrina, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégué de service public, 19 décembre 2023***
Parmi les dysfonctionnements des instances dirigeantes dans le sport identifiés, la commission d'enquête déplore notamment dans son rapport que le sport, « secteur particulièrement exposé aux risques d'atteintes à la probité », ne soit pas parvenu à mettre en place des garde-fous suffisants. L'Agence française anticorruption (AFA) a ainsi rappelé lors de son audition que les huit contrôles de fédérations sportives qu'elle avait réalisés avaient dans l'ensemble témoigné d'une « faible maturité en matière de maîtrise des risques d'atteinte à la probité ». La Haute Autorité a également souligné l'appropriation difficile des obligations déclaratives par les dirigeants des fédérations sportives, dont un nombre important était en défaut de déclaration. Quant aux comités d'éthique mis en œuvre par la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, le rapport estime que ceux-ci, insuffisamment indépendants et transparents, n'ont pas permis d'amorcer les progrès espérés dans la prévention des atteintes à la probité. La commission d'enquête soutient la création d'une autorité indépendante en charge de l'éthique et de l'intégrité du sport à laquelle serait transférée la compétence disciplinaire des fédérations et qui serait garante des divers dispositifs de transparence proposés.
- **Premier ministre, décret n° 2024-22 du 16 janvier 2024 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
Le ministre de l'intérieur et des outre-mer se déporte de tous les actes relatifs à la *Fondation ARCHERY*, établissement reconnu d'utilité publique.
- **Premier ministre, décret n° 2024-25 du 18 janvier 2024 pris en application du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
La ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques de déporte de tous les actes relatifs aux sociétés

des groupes AXA, Carrefour, Société Générale, Capgemini et Sportbudiz. Elle se déporte également des décisions concernant directement l'association *Fédération française de tennis*, l'association *Rénovons le sport français* et l'établissement privé catholique sous contrat d'association avec l'État Stanislas.

- **Premier ministre, décret n° [2024-26](#) du 22 janvier 2024 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

Le présent décret remplace et abroge le décret pris le 18 janvier 2024. Outre le périmètre des sports déjà défini dans ce précédent décret, la ministre se déporte également de tous les actes relatifs aux sociétés du groupe *Sanofi*.

- **Premier ministre, décret n° [2024-101](#) du 12 février 2024 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, se déporte de tous les actes relatifs à la société *École de la rénovation énergétique*.

- **Premier ministre, décret n° [2024-115](#) du 16 février 2024 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

La ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de la santé et des solidarités, chargée des personnes âgées et des personnes handicapées, se déporte de tous les actes relatifs à l'association des centres *Pierre et Louise Dumonteil (ACD)*.

- **Premier ministre, décret n° [2024-137](#) du 23 février 2024 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**

Le ministre de la transformation et de la fonction publiques se déporte de tous les actes relatifs à la société *Alphabet Inc.* et ses filiales ainsi que des actes relatifs à l'hébergement en nuage des données de l'État.

3) Prévention de la corruption

- **Tribunal judiciaire de Paris, [convention judiciaire d'intérêt public \(CJIP\)](#) conclue avec les sociétés *Seves Group* et *Sediver*, 4 décembre 2023**

Le tribunal judiciaire de Paris a homologué le 4 décembre 2023 la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) signée le 28 novembre 2023 par le parquet national financier (PNF), le groupe *Seves*, et une filiale de ce dernier, la société *Sediver*. Reconnaisant des faits intervenus en République Démocratique du Congo, en Algérie, en Libye et au Nigéria, qui étaient selon le PNF susceptibles de recevoir la qualification de corruption active d'agent public étranger, la société *Sediver* s'engage au versement d'une amende d'intérêt public d'un montant de 13,37 millions d'euros et à la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, en échange de l'abandon des poursuites.

- **Tribunal judiciaire de Marseille, [conventions judiciaires d'intérêt public \(CJIP\)](#) conclues avec les sociétés *Société d'isolation et de peinture Omnium, Sud-Est Étanchéité et Entreprise Ventre appartenant au groupe Omnium Développement*, 22 décembre 2023**

Le tribunal judiciaire de Marseille a homologué le 22 décembre 2023 les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) signées par le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Marseille et les sociétés *Société d'isolation et de peinture Omnium, Sud-Est Étanchéité et Entreprise Ventre* appartenant au groupe *Omnium Développement*. Reconnaisant des faits qui étaient selon le parquet susceptibles de recevoir la qualification de corruption active d'une personne chargée d'une mission de service public, de trafic d'influence actif sur une personne chargée d'une mission de service public, de recel de favoritisme et de recel de prise illégale d'intérêts, les trois sociétés précitées s'engagent au versement d'une amende d'intérêt public d'un montant de 1,7 million d'euros, à la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, ainsi qu'au versement d'indemnités à la commune de Martigues et à la société d'économie mixte immobilière de la ville de Martigues (SEMIVIM) pour le préjudice subi, en échange de l'abandon des poursuites.

Jurisprudence

1) Impartialité

- **Tribunal administratif de Montreuil, 12 janvier 2024, jugement n° [2315368](#)**
La prise de position publique d'un membre de la commission chargée de l'évaluation des offres dans une procédure de passation d'une délégation de service public, à l'encontre de l'une des sociétés candidates, justifie l'annulation de la procédure de passation par le juge des référés. En l'espèce, un conseiller municipal de Sevran avait publié sur un réseau social un commentaire déclarant que le marché forain de la commune était « mal géré » et que le renouvellement à venir du bail de concessionnaire serait « l'occasion de le réformer pour qu'il soit plus diversifié et qu'on y trouve plus de commerces de proximité ». Le délégataire sortant, non retenu au terme de la procédure, a saisi le juge des référés. Celui-ci reconnaît la violation du principe d'impartialité, considérant que la critique émise par l'élu « mettait exclusivement en lien la résolution de cette mauvaise gestion avec la procédure de renouvellement de la concession engagée quelques semaines plus tôt », et visait donc directement la société sortante. Dans la mesure où l'élu, président de la commission de délégation de service public chargée de l'analyse des candidatures, a participé activement à la procédure de passation, la violation du principe d'impartialité caractérisée justifie l'annulation de la procédure de passation.
- **Cour administrative d'appel de Lyon, 29 septembre 2023, arrêt n° [21LY02876](#)**
La présence au sein du jury d'examen du Centre régional de formation professionnelle des avocats (CRFPA) d'un membre ayant pour activité, même accessoire, la préparation des candidats à cet examen, constitue une méconnaissance du principe d'impartialité. En l'espèce, une candidate ayant été ajournée à l'issue des épreuves d'admission à l'école d'avocat de la région Auvergne-Rhône-Alpes a contesté cette décision devant le tribunal administratif de Lyon, qui l'a annulée et a enjoint à l'école d'avocats de réexaminer la situation de l'intéressée. Saisie en appel par l'école d'avocats, la Cour administrative d'appel de Lyon a considéré que, dès lors que l'article 4 de l'arrêté du 17 octobre 2016 fixant le programme et les modalités de l'examen d'accès au CRFPA disposait que « [les] examinateurs et les membres du jury ne peuvent enseigner simultanément dans une formation publique et privée préparant à l'examen d'accès aux centres régionaux de formation professionnelle d'avocats au cours de l'année universitaire au titre de laquelle l'examen est organisé et l'année universitaire précédant celle-ci », les principes d'impartialité et d'égalité de traitement des candidats avaient été méconnus, justifiant l'annulation par le Tribunal administratif de Lyon de la décision d'ajournement de la requérante.

Recherche et société civile

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

- **LASSERRE CAPDEVILLE Jérôme**, « Retour sur les règles de déontologie applicables au personnel des services de l'ACPR », *Revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires*, n° 1, 14 février 2024

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a, par une [décision](#) du 11 juillet 2023, modifié les règles de déontologie qui s'appliquent aux agents de son secrétariat général. Les règles édictées tiennent compte des spécificités du statut des agents de l'Autorité, qui peuvent relever du statut général de la fonction publique ou des dispositions propres aux agents de la Banque de France, ainsi que des activités de contrôle exercées par l'Autorité. Outre une stricte obligation de secret professionnel qui s'impose au-delà de l'exercice des fonctions, les agents de l'ACPR sont soumis à des règles déontologiques particulières en matière de cumul d'activités – interdiction d'exercer une activité au sein d'un établissement de crédit ou de paiement par exemple – et de gestion de leur patrimoine personnel.

- **GIRARD Léa et CHAZAUD Émeline**, « Le risque de conflit d'intérêts anticipé par l'acheteur public », *La Gazette des communes*, 10 janvier 2024

Si les dispositions de l'article L. 2141-10 du code de la commande publique définissent le conflit d'intérêts et établissent des mesures visant à en prévenir les effets, ces dispositions concernent uniquement la prévention d'une situation de conflit d'intérêts entre les candidats et les personnes intervenant au cours de la procédure d'attribution d'un marché public. Dans une décision du 12 avril 2023 (n° [466740](#)), le Conseil d'État a précisé que ces dispositions n'avaient pas pour objet de prévenir la survenance d'éventuelles situations de conflit d'intérêts lors de l'exécution des missions prévues par le marché, postérieurement à son attribution. Toutefois, le Conseil d'État a considéré que les conditions de participation à la procédure de passation propres à garantir les capacités professionnelles des candidats, définies par l'acheteur public en application de l'article L. 2142-1 du code de la commande publique, pouvaient notamment porter sur l'indépendance et l'impartialité dont devrait faire preuve le titulaire du contrat lors de son exécution. Ce faisant, l'acheteur public peut définir dès le stade de la présentation des candidatures des conditions visant à empêcher « tout risque de conflit d'intérêts qui pourrait avoir une incidence négative sur l'incidence du marché, ceci sous réserve de fixer des conditions liées et proportionnées à l'objet du marché ». Cette faculté d'anticipation se joint de façon complémentaire à la possibilité pour l'acheteur public d'inclure, au titre des conditions d'exécution des prestations, imposées à son cocontractant en application de l'article L. 2112-2 du code de la commande publique, des mesures visant à éviter d'éventuels conflits d'intérêts durant l'exécution du marché.

2) Déontologie de la sphère publique locale

- *Transparency International France*, « Évaluation à mi-mandat de la mise en œuvre des engagements pris par des candidats aux élections municipales de 2020 et régionales de 2021 auprès de Transparency International France », 15 janvier 2024

L'association *Transparency International France* évalue les 27 élus qui s'étaient engagés à réaliser au moins l'un des six engagements proposés par l'association

lors des élections municipales de 2020 et des élections régionales de 2021. Elle estime que 41 % des engagements ont été réalisés, que 27 % sont en cours de réalisation et que 33 % n'ont pas été réalisés. Les six engagements comprenaient la mise en place d'un plan de prévention de la corruption, la publication des rencontres des décideurs publics locaux avec des représentants d'intérêts sous forme d'agenda ouvert, le renforcement de l'encadrement de l'usage des frais de représentation des responsables d'exécutifs locaux, la mise en œuvre d'un registre public des dépôts, la publication en open data des jeux de données et documents administratifs et la publication du montant cumulé des indemnités des élus.

- **Observatoire SMACL, rapport annuel 2023, « Le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux », [SMACL Assurances](#), janvier 2024**

Le rapport annuel de l'*Observatoire SMACL* confirme la hausse des mises en causes pénales des élus et des agents territoriaux sur la mandature 2014-2020 (+55 % par rapport à la mandature précédente). 2 000 élus étaient concernés sur cette période, soit, rapporté au nombre total d'élus, un taux de mise en cause de 0,351 %. En se basant sur de premières estimations, l'Observatoire SMACL estime que le nombre d'élus locaux faisant l'objet de poursuites pourrait à nouveau augmenter entre 2020 et 2026, de 13 %. Cette tendance se vérifie pour les agents de la fonction publique territoriale, selon une pente moins prononcée. Pour les élus comme pour les fonctionnaires territoriaux, le taux de condamnation est de l'ordre de 37 % environ. Les manquements au devoir de probité restent le premier motif de poursuites d'élus locaux (40,57 % pour 2014-2020), ce qui confirme une évolution très visible au cours des quinze dernières années.

3) Prévention de la corruption

- **BALENSI Benjamin, LLORENTE Géraldine, CABANIS Sofia, « Enquête sur la maturité des dispositifs anti-corruption », [Deloitte Société d'Avocats](#), 25 octobre 2023**

La société *Deloitte Société d'Avocats* observe un degré de maturité perfectible dans la mise en œuvre, par les acteurs publics comme privés, des dispositifs de prévention des manquements à la probité issus de la loi du 9 décembre 2016, dite Sapin 2. Aux termes d'une enquête menée auprès de ses clients, la société constate un investissement inégal dans les huit mesures prévues par l'article 17 de la loi Sapin 2 : le code de conduite (88 %), la cartographie des risques de corruption (81 %) et les dispositifs d'alerte (73 %) sont les mesures les plus communément mises en œuvre parmi les répondants, mais les procédures de contrôles comptables et la formation des personnels les plus exposés ne sont déployées que par moins de la moitié des répondants.

- **ALBERTINI Antoine, « La montée de la corruption d'agents publics, un défi pour l'État », [Le Monde](#), 8 février 2024**

L'Inspection générale de la police nationale (IGPN) a relevé entre 2021 et 2022 un quasi-doublement des saisines pour des soupçons de corruption et faits apparentés (de 30 à 56 saisines). Cette hausse serait notamment due à une multiplication des faits de corruption « de basse intensité », comme l'illustre la pratique de la « tricoche », qui désigne la consultation illégale de fichiers de police que des réseaux de trafiquants de stupéfiants sollicitent parfois contre rémunération. Les administrations douanières ou les dockers sont eux aussi particulièrement exposés à des pratiques de corruption de basse intensité, qui permettent et facilitent la poursuite de divers trafics. L'augmentation de la corruption dans certains États voisins – au Maroc, en Belgique et surtout aux Pays-Bas – en lien notamment avec le trafic de stupéfiants, constitue une source d'inquiétude pour la situation de la France, et appelle à une prise en compte anticipée du phénomène.

- FILHOL Vincent, CHIRAT Emmanuel, « 2003 – 2023 : l’impact en France de la Convention des Nations unies contre la corruption », [Revue internationale de la compliance et de l’éthique des affaires](#), n° 1, 14 février 2024**

Ouverte à la signature en 2003, la convention des Nations unies contre la corruption, dite convention de Mérida, a principalement été suivie d’effets en France à compter de 2013 : les lois du 11 octobre 2013 ont institué la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et les lois du 6 décembre 2013 ont institué le parquet national financier (PNF) et introduit de nouvelles mesures en matière de lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Parallèlement à ces avancées majeures, la convention a été la source de plusieurs évolutions du droit pénal en matière de lutte anticorruption, qu’il s’agisse de l’extension du champ de certaines infractions (subornation de témoin par exemple) ou de la création du délit de corruption dans le secteur privé. La convention de Mérida a également été une source d’inspiration et d’appui importante pour l’adoption de la loi du 9 décembre 2016, dite Sapin 2. Cet instrument, qui « porte en germe un encouragement, directement adressé à la communauté des États parties, à approfondir les dispositifs normatifs et opérationnels », comprend des ressources qu’il reste encore à exploiter, tel que son invitation à développer la pratique de l’audit interne dans les entreprises privées.
- Transparency International, [rapport](#), *Corruption Perceptions Index 2023*, 30 janvier 2024**

L’ONG *Transparency International* publie chaque année un classement du niveau de corruption perçue dans 180 pays, en agrégeant les données et indices produits par divers organismes. En Europe occidentale, le rapport souligne les progrès de l’Estonie et de l’Italie, et déplore la régression de l’Autriche, de la Pologne et du Royaume-Uni au cours des dernières années. La France se classe 20ème sur 180 pays, avec un score de 71/100. Elle gagne une place mais perd un point par rapport à 2022. Selon [Transparency International France](#), la France pâtit du manque d’exemplarité de son Gouvernement et de l’absence d’une véritable politique gouvernementale de lutte contre la corruption, malgré une législation et un appareil institutionnel parmi les meilleurs au plan européen. Le manque d’indépendance de l’autorité judiciaire et la faiblesse des moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique sont également présentés comme des facteurs d’affaiblissement.

4) Représentation d’intérêts

- Entretien avec Didier Migaud, « Lobbying responsable : en matière de transparence, les enjeux sont sérieux », [Servir](#), n° 525, décembre 2023**

Créée dans le contexte de l’affaire dite « Cahuzac » en 2013, la Haute Autorité a connu un accroissement continu de ses compétences. L’exercice de sa mission d’encadrement du lobbying se heurte aujourd’hui à la nécessité d’une révision du dispositif dont la complexité et les lacunes pèsent sur l’ensemble des parties prenantes, ainsi que la Haute Autorité l’avait relevé dans son étude publiée en 2022. L’extension du répertoire des représentants d’intérêts à la sphère publique locale, depuis juillet 2022, est encore trop récente pour que la Haute Autorité dispose d’un « réel recul », mais de premières données témoignent d’une hausse des représentants inscrits et des activités déclarées au niveau local. Plus globalement, et alors que l’institution célèbre en 2024 ses dix années d’existence, des évolutions apparaissent souhaitables. Celles-ci concernent les prérogatives de la Haute Autorité (exercice d’un pouvoir de sanction administrative et d’un droit de communication direct) mais aussi

l'amélioration du dispositif d'encadrement du lobbying et celle de la prévention des conflits d'intérêts, dans le cas des membres du Gouvernement notamment.

- **ROUX Fanny, FAURE Agnès, « Comment les lobbys préparent les élections européennes », [Contexte](#), 24 janvier 2024**

Les représentants d'intérêts qui agissent au niveau européen disposent de moyens très variables, ce qui conditionne la nature et l'ampleur des stratégies d'influence qu'ils déploient. Tous seront cependant confrontés à une période particulièrement intense qui va s'échelonner de la fin des travaux parlementaires en avril 2024 jusqu'à la prise de fonction effective de la nouvelle Commission, fin 2024 ou début 2025, en passant par les élections européennes de juin. La plupart s'attendent à une évolution importante des priorités politiques, dans une « ère post-Green Deal » où émergent à nouveau des thématiques économiques et industrielles fortes. L'évolution des équilibres politiques au sein du Parlement européen est également prise en compte. Pour les lobbyistes, les stratégies d'influence partent souvent de la préparation de manifestes qui synthétisent les grandes priorités de leurs clients, ainsi que par un ciblage des acteurs pertinents pour les défendre. Les grands partis politiques européens, les cadres de la Commission européenne ainsi que les États membres et leurs représentations permanentes font l'objet d'approches différenciées.

5) **Transparence administrative**

- **DELAUNAY Béatrice, « Le secret administratif », [Titre VII](#), 2023/1, n° 10**

Longtemps régi par des règles coutumières, le secret administratif a fait l'objet d'un encadrement graduel par le législateur à partir de la fin des années 1970, à l'occasion d'un mouvement de transparence qui est passé par l'élargissement de la communication des documents administratifs. Le principe du droit d'accès aux documents administratifs est limité par la protection de certains secrets, tels que ceux de la défense nationale, de la sûreté de l'État ou des affaires ainsi que par la protection, croissante, de la vie privée des individus qui peuvent être concernés par lesdits documents. Le Conseil d'État, comme le Conseil constitutionnel, veillent au respect de ce principe, et le Conseil d'État en a même reconnu le bénéfice à certains organismes à but non lucratif non couverts par le secret des affaires. Prenant pour exemple l'accès aux archives classifiées au titre de la défense nationale et l'accès aux informations environnementales, la Pr. Delaunay estime que le secret administratif fait désormais l'objet d'un meilleur encadrement. Afin d'apprécier les demandes d'accès à certains documents administratifs sensibles et protégés, le juge constitutionnel et le juge administratif recourent à de nouveaux instruments (article 15 de la DDHC, article 10 de la CEDH), et mettent en balance les intérêts en présence.



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