



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

VEILLE JURIDIQUE

Septembre – octobre 2025

*La HATVP n'est pas responsable du contenu des articles
dont elle fait état dans la veille juridique.*

Table des matières

Table des matières	2
Édito	3
I. Institutions	4
1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.....	4
2) Conflit d'intérêts public-public	4
3) Détection des atteintes à la probité.....	5
II. Jurisprudence	6
1) Contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé.....	6
2) Cumul d'activités	6
III. Recherche et société civile	7
1) Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.....	7
2) Déontologie des agents et responsables publics	7
3) Obligations déontologiques dans la sphère publique locale	8

Édito

- Le **répertoire relatif à la transparence des actions d'influence étrangère**, dont la gestion a été confiée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par la loi du 25 juillet 2024, a été ouvert le 1^{er} octobre 2025. Il recense les entités agissant pour le compte d'un mandant étranger, qui ont désormais l'obligation de s'y inscrire, et, à compter de janvier 2026, d'y déclarer les actions entreprises auprès des responsables publics ou de l'opinion publique, que ce soit pour influencer ou tenter d'influencer une décision publique ou la conduite d'une politique publique.
- Le **Conseil d'État rejette le recours** pour excès de pouvoir **exercé contre un avis de la Haute Autorité** portant sur le projet d'un ancien directeur de cabinet adjoint du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et de l'énergie, de rejoindre une société chargée de la conception et la fabrication de satellites, en qualité de vice-président des affaires institutionnelles. Le recours portait plus précisément sur le champ des réserves assortissant l'avis de compatibilité.
- Louise Cadin, maîtresse des requêtes au Conseil d'État, dresse **un bilan de la jurisprudence du Conseil d'État sur les avis de la Haute Autorité portant sur des projets mobilité entre les secteurs public et privé**, à la lumière des dernières décisions qu'il a rendues en la matière au cours de l'année 2025.

1) *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

- [Répertoire](#) relatif à la transparence des activités d'influence étrangère, 1^{er} octobre 2025

Le répertoire relatif à la transparence des actions d'influence étrangère, dont la gestion a été confiée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par la loi du 25 juillet 2024, a été ouvert le 1^{er} octobre 2025. Il recense les entités agissant pour le compte d'un mandant étranger (puissance hors Union européenne, entreprise que cette puissance contrôle ou finance majoritairement, parti politique étranger non européen), qui ont désormais l'obligation de s'y inscrire, et, à compter de janvier 2026, d'y déclarer les actions qu'elles auront entreprises auprès des responsables publics ou de l'opinion publique, que ce soit pour influencer ou tenter d'influencer une décision publique ou la conduite d'une politique publique.

- Délibération n° 2025-242 du 15 juillet 2025, [résumé](#), publié le 6 octobre 2025

La Haute Autorité, quand elle contrôle la compatibilité entre la future activité dans le secteur privé et les fonctions publiques passées, ne peut examiner que les seules fonctions passées qui sont effectivement des fonctions publiques. Elle n'est en revanche pas compétente pour examiner à ce titre une activité passée qui est assimilée à une activité dans une entreprise privée, en l'espèce, la fonction de directeur général de l'EPIC *Parc et grande halle de la Villette*.

2) *Conflit d'intérêts public-public*

- Question écrite n° [00716](#) de M. Sébastien FAGNEN, réponse du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation publiée le 21 août 2025 au *JO du Sénat* du 21 août 2025, p. 4555

Le ministre est interpellé sur les difficultés posées par les dispositions de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale relatives aux procédures de déport s'imposant aux élus locaux siégeant au conseil d'administration de sociétés publiques locales, lors de l'attribution d'un contrat de commande publique ou de la délibération sur l'octroi de certaines aides ou garanties d'emprunt. La pertinence de ces procédures serait à interroger, dans la mesure où il existerait une convergence d'intérêts entre la collectivité représentée et la société publique locale uniquement composée d'entités publiques œuvrant pour l'intérêt général. Le ministre rappelle le caractère dérogatoire des obligations de déport de l'élu mandataire au sein de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités, ainsi que l'équilibre recherché par le cadre en vigueur entre la sécurisation des élus au regard du risque de conflit d'intérêts et le bon fonctionnement des instances de décision des entreprises publiques locales, des collectivités territoriales et de leurs groupements qui en sont actionnaires. Il reconnaît néanmoins que le cadre relatif au conflit d'intérêts dit « public-public » mérite d'être « modernisé » et apporte l'appui du Gouvernement aux dispositions

visant à supprimer cette notion dans le cadre de la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local actuellement en discussion au Parlement.

3) *Détection des atteintes à la probité*

- Tracfin, [rapport annuel d'activité](#), tomes I à III publiés entre juin et septembre 2025

Tracfin publie son rapport annuel d'activité et d'analyse en trois volumes, consacré à un état des lieux de la participation des professionnels assujettis au dispositif LCB-FT (tome I), à l'activité du service (tome II), et à l'analyse des tendances et risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (tome III). S'agissant de l'activité du service, Tracfin a transmis en 2024 à ses partenaires – autorités judiciaires, services de renseignement, administrations – 3 998 notes d'information, contre 3 649 en 2023, progression qui s'accompagne d'une augmentation des signalements globalisés. Tracfin a amplifié ses travaux selon ses priorités stratégiques : la lutte contre le terrorisme, la préservation des finances publiques, la lutte contre la criminalité organisée et le narcotrafic. Le service a poursuivi ses actions en matière de lutte contre la fraude à la rénovation énergétique ou de lutte contre le travail dissimulé : ainsi, en 2024, 17 % des montants redressés par l'Urssaf étaient issus de contrôles en lien avec Tracfin. Ses investigations en matière de financement du terrorisme ont permis la diffusion de plus de 2 000 notes de renseignement en 2024. Enfin, plusieurs notes de Tracfin ont été diffusées dans le cadre la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris.

1) *Contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé*

- Conseil d'État, section du contentieux, 7^{ème} chambre, n° [502192](#), 29 octobre 2025

Le Conseil d'État rejette le recours pour excès de pouvoir formé par un ancien directeur de cabinet adjoint du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et de l'énergie, contre une délibération de la Haute Autorité relative à son projet de rejoindre une société chargée de la conception et la fabrication de satellites, en qualité de vice-président des affaires institutionnelles. Saisie pour avis de ce projet de mobilité sur le fondement des articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique, la Haute Autorité a rendu un avis de compatibilité entre les fonctions envisagées par l'intéressé et ses précédentes fonctions publiques, sous réserve qu'il s'abstienne, dans le cadre de sa nouvelle activité professionnelle, de réaliser toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès du ministre délégué auprès duquel il a exercé des fonctions en cabinet ministériel, de ses anciens collègues au sein de ce cabinet et de la direction générale des entreprises (DGE). Le requérant concluait à l'annulation de cette délibération, en tant qu'elle lui interdisait de réaliser toute démarche auprès de l'ensemble de la DGE. Le Conseil d'État estime que compte tenu du niveau et de la nature des responsabilités antérieures de l'intéressé, qui le mettaient en position de connaître de l'ensemble des sujets relevant du ministre délégué, la Haute Autorité n'avait pas commis d'erreur d'appréciation en assortissant son avis de compatibilité d'une réserve visant l'ensemble de la DGE, ses futures fonctions de vice-président des relations institutionnelles l'exposant à des interactions avec des agents sur lesquels il avait pu antérieurement avoir une autorité.

2) *Cumul d'activités*

- Tribunal administratif de Montreuil, 3^{ème} chambre, n° [2417135](#), 11 juillet 2025

L'exercice, par un agent public placé en position de congé maladie, d'une activité salariée non déclarée au sein d'un établissement privé, dans le cadre de missions d'intérim et pour une durée de travail d'environ soixante heures, constitue une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire. Il appartient à l'autorité hiérarchique de prendre en compte, pour rendre une sanction proportionnée, le nombre de missions d'intérim effectuées, l'ancienneté de l'exercice de l'activité salariée non déclarée, le montant de la rémunération perçue et le niveau de responsabilité de l'agent concerné.

1) *Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

- CADIN Louise, « *La HATVP à l'ère du soupçon. L'appréciation du risque de prise illégale d'intérêts et du risque déontologique par la HATVP* », AJDA [32/2025](#), 22 septembre 2025, p. 1637

L'article dresse un bilan de la jurisprudence du Conseil d'État sur les avis de la Haute Autorité portant sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé, à la lumière des dernières décisions rendues en la matière au cours de l'année 2025. Le Conseil d'État a très rapidement donné des orientations jurisprudentielles au contrôle confié à la Haute Autorité par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, d'ordre procédural – par exemple sur l'articulation des avis du référent déontologue et de ceux de la Haute Autorité – comme sur le fond. L'autrice revient plus particulièrement sur la « sévérité » de l'appréciation du risque de prise illégale d'intérêts opérée par la Haute Autorité et, dans la grande majorité des cas, validée par le Conseil d'État. Celle-ci découle de la rigueur de la loi elle-même, dont l'esprit est de conjurer tout soupçon dont les agents publics pourraient faire l'objet. Elle découle aussi de la position du juge administratif qui, en la matière, ne peut que « suivre » l'application de l'article 432-13 faite par le juge pénal, lequel retient la prise illégale d'intérêt dès lors que les faits en présentent l'apparence. Par conséquent, le juge administratif ne tient compte d'aucun élément de proportionnalité, qui pourrait permettre de « tempérer » le contrôle fait par la Haute Autorité de ce risque. Une évolution en ce sens semble, qui émanerait du législateur lui-même, semble se profiler. L'autrice revient également sur l'appréciation par la Haute Autorité du risque déontologique, sur laquelle le Conseil d'État s'est prononcé dans deux décisions récentes. Celle-ci n'apparaît pas moins sévère que l'appréciation du risque pénal, dans la mesure où elle est fondée sur le même standard élevé de probité, donnant beaucoup de poids aux apparences et à la perception que les citoyens peuvent avoir des situations soumises au contrôle de la Haute Autorité.

2) *Déontologie des agents et responsables publics*

- CASTAING Cécile, « *Discipline et déontologie dans la petite fonction publique* », RFDA [04/2025](#), 22 septembre 2025, p. 599

À rebours de l'approche unifiée qui a présidé à la création du statut général de la fonction publique depuis 2016, Cécile CASTAING met en lumière la coexistence de cadres différenciés en matière disciplinaire et déontologique pour les agents de la « haute » et de la « petite » fonction publique, cette dernière englobant les agents de catégorie C et certains agents de catégorie B. La « haute » fonction publique ferait en effet l'objet d'un contrôle renforcé, en raison de l'impérative nécessité de prévenir les conflits d'intérêts dans lesquels les agents concernés pourraient se trouver, par exemple à l'occasion de reconversion

professionnelle dans le secteur privé. Pour autant, certaines dispositions visant à prévenir les conflits d'intérêts apparaissent plus contraignantes et plus variables dans leur application pour les agents de la « petite » fonction publique : c'est le cas notamment des dispositions relatives à l'autorisation de cumul d'activités, qui permettent relativement facilement aux cadres qualifiés de compléter leurs revenus, tandis que cette possibilité est laissée à l'appréciation de l'autorité hiérarchique pour les agents publics de catégories B ou C, créant de fait des inégalités selon les fonctions publiques et les territoires. Sur ce volet, l'autrice envisage plusieurs voies afin d'assouplir le régime actuel, comme l'alignement du régime dérogatoire à l'obligation de se consacrer intégralement à sa fonction sur le régime déclaratif des agents occupant un emploi à temps incomplet ou non complet d'une durée inférieure ou égale à 70 % de la durée légale réglementaire. Dans ce cadre, l'autorité hiérarchique ne pourrait s'opposer à un cumul que si l'intérêt du service le justifie, ou si le cumul est incompatible avec les fonctions exercées. Elle suggère également la suppression de la liste des activités pouvant être exercées à titre accessoire, au bénéfice du seul examen par l'autorité hiérarchique du caractère proprement accessoire, et non de la nature de l'activité envisagée et propose la fixation d'un seuil de 30 % du temps de travail au-delà duquel l'activité privée cesserait d'être accessoire.

- DOSIERE René, CARON Matthieu, « *À quand un déontologue au palais de l'Élysée ?* », note n° [46](#) de l'Observatoire de l'éthique publique, 3 octobre 2025

L'Observatoire de l'éthique publique revient sur les progrès accomplis au cours des vingt dernières années par la Présidence de la République en matière de transparence, notamment en matière financière, mais regrette que l'engagement pris en 2023 par l'Élysée de se doter d'un organe de déontologie n'ait à ce jour pas été suivi d'effet. Il formule onze propositions visant à dessiner le statut et les compétences d'une telle institution. Les auteurs recommandent ainsi le choix d'un collège (plutôt que d'un référent unique), composé pour moitié de représentants des agents de la Présidence de la République, et pour moitié de personnalités extérieures qualifiées, retraitées et n'exerçant aucun mandat politique. Le mandat des membres de ce collège, de la durée du mandat présidentiel, serait non-révocable, et les membres seraient assujettis à des obligations déclaratives. Selon les auteurs, ce collège devrait également se voir doté d'un droit de communication de tous les documents nécessaires à l'exercice de sa mission sous réserve des documents mentionnés à l'article L. 311-1 à R311-8-2 du code des relations entre le public et l'administration, et de la faculté de faire appel aux inspections générales ministérielles et interministérielles.

3) *Obligations déontologiques dans la sphère publique locale*

- UNTERMAIER-KERLÉO Élise, « *Le recrutement d'un agent public territorial par une entreprise publique locale : quel cadre déontologique ?* », AJFP [09/2025](#), 20 septembre 2025, p. 425

Élise UNTERMAIER-KERLÉO revient sur le cadre de la prévention des conflits d'intérêts et du risque de prise illégale d'intérêts pouvant naître de mobilités professionnelles d'agents publics

territoriaux vers des entreprises publiques locales. S'agissant de la prévention du risque pénal, l'autrice rappelle qu'il convient de distinguer les sociétés d'économie mixte (SEM) des sociétés publiques locales (SPL), ces dernières n'étant *a priori* pas considérées comme des entreprises privées au sens de l'article 432-13 du code pénal. Cette disposition empêche ainsi un ancien agent territorial de rejoindre une SEM avec laquelle il a noué des liens dans le cadre de ses fonctions publiques, liens dont l'autrice fournit quelques exemples tirés d'avis de la Haute Autorité et de l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique. Dans le cas des SPL, si le risque pénal est écarté, la vigilance doit rester de mise, la qualification d'entreprise privée ayant pu être retenue par la Haute Autorité si les conditions de quasi-régie ne sont pas réunies, par exemple quand la collectivité, actionnaire minoritaire de la SPL, ne dispose pas de représentant direct au sein de cette dernière ou n'exerce pas d'influence déterminante sur celle-ci. S'agissant du risque déontologique, le contrôle préalable vise à s'assurer que la mobilité envisagée ne remet pas en cause l'impartialité avec laquelle l'agent a exercé ses fonctions publiques, et que dans l'exercice des fonctions privées envisagées, il ne portera pas atteinte au fonctionnement normal et à l'indépendance de la collectivité. L'autrice signale cependant que la Haute Autorité a pu considérer que les intérêts de la collectivité détenant une part prépondérante d'une SEM ou d'une SPL étaient convergents avec ceux de ces dernières, permettant ainsi à des anciens agents territoriaux souhaitant rejoindre cette SEM ou SPL de continuer à avoir des liens professionnels avec leurs anciens services ou collaborateurs.