



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Veille doctrinale et jurisprudentielle

Août – Septembre 2018

Table des matières

I. Veille doctrinale

1)	Lanceurs d'alerte	p.3
2)	Représentants d'intérêts	p.3
3)	Prévention de la corruption	p.3
4)	Transparence et comptabilité des partis politiques	p.4
5)	Cadre juridique des cabinets ministériels	p.4
6)	Open data et commande publique	p.5
7)	Etudes d'impact	p.5
8)	Déontologie des magistrats	p.6
9)	Maitrise des normes	p.6
10)	Activité du Conseil constitutionnel	p.6
11)	Confiance des citoyens dans la vie publique	p.7

II. Veille jurisprudentielle

1)	Contentieux des élections législatives 2017	p.7
2)	Déontologie des avocats	p.7
3)	Incompatibilités parlementaires	p.8

III. Veille parlementaire et gouvernementale

1)	Déontologie	p.8
2)	Transparence et obligations déontologiques des sénateurs	p.9
3)	Déontologie des conseillers prud'hommes	p.9
4)	Article 40 du code de procédure pénale	p.9
5)	Emplois à la décision du Gouvernement	p.9
6)	Incompatibilités	p.10
7)	Parlementaires dans les organismes extérieurs	p.10
8)	Lanceurs d'alerte	p.10

Veille doctrinale

1) Lanceurs d'alerte

- **DEPREAU Alexis, « La protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique », blogdroitadministratif.net, 7 septembre 2018**
La protection générale des lanceurs d'alerte prévue par la loi Sapin II s'applique à la fonction publique. Mais la spécificité de certains agents a justifié des procédures particulières comme par exemple la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement qui introduit un régime spécial en raison de la grande confidentialité des faits qui peuvent être révélés dans ce domaine. La Commission de contrôle des techniques de renseignement est alors seule compétente pour prendre en charge l'alerte reçue et, le cas échéant, informer le procureur de la République, qui lui-même décide de saisir la Commission du secret de la défense nationale. L'existence de nombreux garde-fous constitue toutefois un frein important et révèle l'équilibre fragile entre le signalement de conflits d'intérêts et de crimes et de délits fondés et la divulgation d'informations relevant du secret de la défense nationale.

2) Représentants d'intérêts

- **Forum International sur la Constitution et les Institutions Politiques, L'Initiative de la loi, LexisNexis, Les Cahiers du ForInCip, n°3, 2018, Paris**
Le 3ème Forum International sur la Constitution et les institutions politiques proposait en septembre 2017 une réflexion collective sur les différents types d'initiatives législatives, dans une perspective comparée. Si les contributeurs distinguent à la fois l'initiative institutionnelle et l'initiative citoyenne, ils insistent sur l'importance de l'action des représentants d'intérêts dans le processus d'élaboration de la norme législative. Leur degré et leur modalités d'intervention sont très hétérogènes selon les pays et révèlent un clivage plus profond entre des Etats considérant le lobbying comme une condition de transparence de la procédure législative et ceux pour qui les groupes d'intérêts constituent au contraire une menace pour la démocratie.

3) Prévention de la corruption

- **Groupe d'Etats contre la corruption, « [2ème rapport de conformité de la France au 4ème cycle d'évaluation concernant la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs](#) », 18 septembre 2018**
Dans ce rapport, l'organe anti-corruption du Conseil de l'Europe souligne l'insuffisante mise en œuvre de ses recommandations depuis 2013, seules 4 sur 11 ayant été réalisées. Si le GRECO note des améliorations, s'agissant notamment du statut et des obligations des collaborateurs parlementaires et de l'instauration d'un registre public de dépôt des parlementaires, il appelle la France à poursuivre ses efforts.

4) Transparence et comptabilité des partis politiques

- **SMULDERS Jef, « Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et la transparence en matière de comptabilité des partis politiques », [Courrier hebdomadaires du CRISP](#), volume 2377, n°12, pages 5 à 44, 2018.**

Cette étude porte sur l'influence du GRECO sur les Etats membres en matière de transparence des comptes annuels des partis politiques, un des aspects du Thème II de son troisième cycle d'évaluation lancé en 2007. En vue d'établir un score global en matière de transparence, l'auteur a analysé les dispositions légales en vigueur avant et après les recommandations du GRECO s'agissant de l'étendue de l'obligation de transparence, de l'existence d'un formulaire standardisé, de l'obligation de publicité et de la mise en place d'une autorité de surveillance indépendante. Sur quarante-sept recommandations concernant la compatibilité des partis politiques, vingt-sept ont été mises en œuvre, permettant de conclure que l'impact du GRECO a été significatif, bien qu'hétérogène selon les pays. Malgré l'absence de pouvoir de contrainte, le GRECO réussit à faire appliquer ses recommandations, notamment par le partage de bonnes pratiques et le cas échéant, en faisant pression sur les Etats.

5) Cadre juridiques des cabinets ministériels

- **EDEL Frédéric, « Les réformes de l'encadrement juridique des cabinets ministériels en France : quelle amélioration de la transparence et de la probité ? », [Éthique publique](#), vol. 20, n° 1, 2018.**

L'encadrement juridique des collaborateurs ministériels n'est pas à la hauteur de l'importance de ces fonctions dans le fonctionnement du système politico-administratif français. Il a cependant fait l'objet d'avancées récentes visant à élever le niveau des exigences déontologiques : nominations au Journal officiel ; interdiction d'exercice de la fonction par certains proches. La recherche de l'équité dans leur nomination est à l'origine du principe selon lequel les anciens élèves de l'ENA ne peuvent pas exercer des responsabilités en cabinet ministériel avant quatre années de services effectifs après titularisation, afin de ne pas bénéficier trop tôt de la promotion souvent associée à la sortie du cabinet. La limitation du nombre de conseillers ministériels a ravivé le débat sur une simplification du processus de décision entre les décideurs politiques et leurs services, trop souvent ralenti par les cabinets. Les réformes récentes ont participé à des améliorations notables sur la publicité et la transparence autour de la rémunération des conseillers ministériels, institutionnalisées par l'ajout d'un « jaune budgétaire ». Ces progrès demeurent toutefois insuffisants, symbolisés par l'opacité toujours existante autour des rémunérations individuelles et de la fixation des primes.

S'agissant des départs des conseillers ministériels vers le secteur privé ou le secteur public concurrentiel, les contrôles, sous l'égide de la Commission de la déontologie de la fonction publique, ont été accrus afin de renforcer la prévention des conflits d'intérêts. Ce dispositif de contrôle du « pantouflage » gagnerait à être approfondi par la transmission de plus d'éléments d'information et par la publication des avis rendus par la Commission. Enfin, il subsiste autour de la responsabilité des membres des cabinets ministériels un flou juridique qui participe à un manque de confiance et de légitimité démocratique envers ces institutions.

6) Open data et commande publique

- **ELSHOUD Méлина, « L'accès aux données essentielles de la commande publique. L'open data : une évolution juridique ? », [Revue générale du droit](#), n°29530, 2018 .**

Le poids économique important des marchés publics en France interroge sur l'utilisation et le potentiel des données de la commande publique pour les acteurs publics et privés. Si certaines données font déjà l'objet d'une publicité obligatoire au nom de la politique de concurrence, les contrats de la commande publique sont globalement toujours méconnus des citoyens, des élus, et des entreprises.

La rénovation récente du cadre juridique d'accès à ces données répond aux limites constatées avant l'application de l'open data: faible visibilité des avis d'appel à la concurrence, absence de publication de certains avis, exploitation difficile ou impossible des données publiées. L'open data appliqué à la commande publique a donc été, à partir de 2015, progressivement encadré par un dispositif juridique complet. A compter du 1er octobre 2018, les acheteurs seront obligés de publier la liste des données essentielles de leurs marchés publics dont le montant est égal ou supérieur à 25 000 euros et de leurs contrats de concession.

Le premier objectif de la réforme est de renforcer l'accessibilité et l'intelligibilité de la commande publique pour le citoyen. Il repose sur deux piliers : la gratuité de l'accès et de la réutilisation des données ainsi que l'interopérabilité du format des données (avec la mise en place de la plateforme www.data.gouv.fr). Le deuxième objectif de l'open data est de participer au développement économique des entreprises par un accès facilité à la commande publique (dématérialisation, dialogue accru avec les acheteurs publics grâce au sourcing). L'intérêt de l'open data en matière de commande publique est cependant limité pour les acheteurs publics et les autorités concédantes. L'open data contribue à une meilleure connaissance économique de leurs territoires mais sans leur permettre de réaliser des économies substantielles. L'enjeu principal réside enfin dans la capacité de l'administration à concilier l'ouverture des données et leur protection, dans un contexte juridique durci (RGPD)..

7) Etudes d'impact

- **Cour des comptes, [référé](#) au Premier ministre du 22 juin 2018 sur « Les études d'impact législatives dans les ministères sociaux » ; [réponse](#) du Premier ministre du 10 septembre 2018**

La Cour des comptes a appelé à améliorer la qualité des études d'impact et à mettre en œuvre une plus grande traçabilité des mécanismes décisionnels. Si la Cour souligne le respect de l'obligation constitutionnelle de produire une étude d'impact, elle relève toutefois, au sein des ministères sociaux, une hétérogénéité importante dans leur contenu ainsi qu'un contrôle insuffisant de leur pertinence et cohérence. Afin d'améliorer l'information du Parlement et de renforcer l'évaluation des politiques publiques, la Cour des comptes préconise notamment le recours accru à l'expérimentation normative et à une évolution de leur contrôle par un organisme indépendant et unique. Elle recommande par ailleurs au gouvernement d'évaluer l'impact budgétaire des amendements soutenus lorsque ceux-ci diffèrent des éléments constitutifs de l'étude d'impact..

8) Déontologie des magistrats

- **COUSTET Thomas, « Impartialité des juges : le syndicat de la magistrature attaque une note de service de Bertrand Louvel », [dalloz-actualite.fr](https://www.dalloz-actualite.fr), 12 septembre 2018**

Face aux soupçons de conflits d'intérêts entourant l'arrêt rendu par la Cour de Cassation en faveur de la direction Wolters Kluwer France en février dernier, le premier président de la Cour, Bertrand Louvel, a diffusé le 11 juillet une note de service consacrée à la prévention des conflits d'intérêts. Afin de renforcer leur obligation d'impartialité, les magistrats de la Cour devront solliciter auprès de leur supérieur hiérarchique une autorisation préalable pour leurs interventions dans des colloques, des formations ou leurs commentaires de jurisprudence destinés à la presse juridique. Le syndicat de la magistrature a donc décidé d'engager un recours en nullité contre ce qu'il considère comme une restriction disproportionnée aux droits statutaires des magistrats.

9) Maitrise des normes

- **BOULARD Jean-Claude et LAMBERT Alain, [rapport remis au Premier ministre](#), « Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales », 13 septembre 2018**

Face à l'inflation normative génératrice de dépenses supplémentaires importantes pour les collectivités territoriales, les auteurs du rapport préconisent un véritable « choc de simplification » construit autour de trois principes : la proportionnalité des mesures au regard des objectifs, l'adaptabilité des règles et la subsidiarité. Ils recommandent par ailleurs la reconnaissance d'un droit de dérogation sans accord du préfet pour les communes, le renforcement des compétences du Conseil national d'évaluation des normes en matière de contrôle des études d'impact et une évaluation accrue des normes après leur entrée en vigueur.

10) Activité du Conseil constitutionnel

- **Conseil Constitutionnel, [Rapport d'activité 2018](#), Septembre 2018**

L'activité juridictionnelle du Conseil Constitutionnel en 2018 s'est maintenue à un rythme élevé avec 91 dossiers traités, dont 71 questions prioritaires de constitutionnalité et 20 décisions dans le cadre du contrôle a priori. Le contentieux des élections législatives et sénatoriales de 2017 a constitué une part importante de l'activité du Conseil avec 319 affaires de contentieux électoral et 232 pour le contentieux des comptes de campagne. Enfin, plusieurs décisions rendues ont marqué l'activité du Conseil en 2017 telles que la reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de fraternité ou encore le contrôle de la loi relative à la protection des données personnelles.

11) Confiance des citoyens dans la vie publique

- **Conseil d'Etat, Etude annuelle, [La citoyenneté – être \(un\) citoyen aujourd'hui](#), septembre 2018**

Si le Conseil d'Etat réfute l'existence d'une crise de la citoyenneté aujourd'hui, il constate cependant que la notion est en proie à des mutations importantes qui remettent en cause ses fondements. Parmi elles, la défiance généralisée envers le système de représentation politique participe à ébranler le statut de citoyen. Ces critiques se dirigent principalement vers les responsables politiques et les partis politiques. Afin d'infléchir cette tendance, le Conseil d'Etat préconise un renouveau démocratique et civique fondé sur l'engagement du citoyen. Pour cela, les outils numériques et technologiques doivent permettre d'accroître la transparence des gouvernements, déjà amorcée au travers de la politique d'open data des administrations, de renforcer la participation des citoyens à la prise de décision publique et de faciliter les interactions avec les institutions et les élus. A titre d'exemple, le Conseil recommande notamment de plus impliquer les citoyens dans le contrôle et l'évaluation des politiques publiques.

Veille jurisprudentielle

1) Contentieux des élections législatives 2017

- **Conseil Constitutionnel, [décisions](#) du 7 septembre 2018, [décisions](#) du 14 septembre 2018, [décisions](#) du 21 septembre 2018 et [décisions](#) du 27 septembre 2018**

Saisi par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques, le Conseil Constitutionnel a statué sur 101 requêtes formées contre des opérations électorales lors des élections des députés en 2017. Il était amené à établir le respect ou non des conditions et de dépôts des comptes de campagnes des candidats, et prononcer, le cas échéant, une peine d'inéligibilité. Le Conseil Constitutionnel a ainsi déclaré 72 candidats aux élections législatives inéligibles, pour des durées allant de un à trois ans.

2) Déontologie des avocats

- **Cour de Cassation, 2ème chambre civile, [n°17-60.331](#), 6 septembre 2018**
L'exercice de la profession d'avocat n'est pas, en soi, incompatible avec l'indépendance nécessaire à l'inscription sur une liste d'experts judiciaires. La Cour de Cassation insiste sur la nécessité « d'apprécier la condition d'indépendance au regard de la situation de chaque candidat » sollicitant son inscription.

3) Incompatibilités parlementaires

- **Conseil Constitutionnel, [décision n°2018-41 I](#), 26 septembre 2018**
Le Conseil Constitutionnel a déclaré irrecevable la demande qui lui a été adressée directement par un député quant au régime d'incompatibilité qui lui était applicable. Il avait été saisi par le parlementaire pour apprécier si ce dernier se trouvait dans une situation d'incompatibilité au regard de ses fonctions, exercées, en position de détachement, au sein du corps des professeurs des universités. Selon les dispositions du code électoral, le Conseil Constitutionnel ne peut être saisi par un député en situation d'incompatibilité « qu'après examen par le bureau de l'Assemblée Nationale de la situation de ce député et à la condition que le bureau ait exprimé un doute à ce sujet », ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Veille parlementaire et gouvernementale

1) Déontologie

- **Ministère de la culture, [arrêté](#) du 25 juillet 2018 portant nomination au collège de déontologie du ministère de la culture**
- **Ministère des armées, [arrêté](#) du 30 juillet 2018 portant désignation des référents déontologiques et lanceurs d'alerte pour le personnel civil du ministère des armées**
- **Ministère de la transition écologique et solidaire, [arrêté](#) du 20 août 2018 modifiant l'arrêté du 7 avril 2016 modifié portant nomination à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire**
- **Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, [décision n°2018-002](#) du 15 janvier 2018 portant adoption de la charte de déontologie de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières**
- **Premier ministre, [arrêté](#) du 27 septembre 2018 portant nomination du président du comité d'éthique de la Société de livraison des ouvrages olympiques**
Jean-Marc Sauvé, ancien Vice-président du Conseil d'Etat, a été nommé président du comité d'éthique de la Société de livraison des ouvrages olympiques.

2) Transparence et obligations déontologiques des sénateurs

- Bureau du Sénat, [compte-rendu](#) du 26 septembre 2018

Déclarer les cadeaux reçus d'une valeur supérieure à 150€ sera désormais obligatoires pour les sénateurs, dans un délai de 30 jours après leur remise. Les déclarations de cadeaux seront publiées sur le site internet du Sénat, tout comme le registre des déports, en données ouvertes, à partir du 1^{er} octobre 2018. Enfin, le Bureau du Sénat a adopté des mesures de précision du fonctionnement du Comité de déontologie parlementaire permettant à son Président ou Vice-président de rendre des conseils déontologiques à la demande d'un sénateur et précisant les modalités de communication des documents nécessaires à l'exercice de ses missions.

3) Déontologie des conseillers prud'hommes

- Ministère de la justice, [circulaire](#) n°NOR WSB1821882C relative à la déontologie et à la discipline des conseillers prud'hommes

La circulaire rappelle les obligations déontologiques des conseillers prud'hommes ainsi que la procédure disciplinaire qui leur est applicable.

4) Article 40 du code de procédure pénale

- M. Jean-Louis Masson et autres, [proposition de loi](#) visant à renforcer pénalement les dispositions de l'article 40, alinéa 2, du code de procédure pénale, 19 septembre 2018

Cette proposition de loi émanant de plusieurs députés Les Républicains vise à renforcer les sanctions pénales en cas non-respect de l'obligation pour toute autorité constituée, tout officier public ou tout fonctionnaire, de signaler des crimes ou délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. L'absence de dénonciation pourrait être sanctionnée d'un an d'emprisonnement et de 30 000€ d'amende.

5) Emplois à la décision du Gouvernement

- Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, [décret n° 2018-694](#) du 3 août 2018 modifiant le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement

Compte tenu de l'accroissement progressif de leur niveau de responsabilité, certains emplois de chef de poste consulaire ayant rang de consul général ont été ajoutés à la liste des emplois à la décision du Gouvernement.

6) Incompatibilités

- **Assemblée nationale, [compte-rendu](#) de la réunion du Bureau du 1er août 2018t**
Quatre déclarations d'activité professionnelle ou d'intérêt général ne présentant pas de difficultés au regard de la législation sur les incompatibilités parlementaires ont été classées. Par ailleurs, de nouvelles règles d'attribution des cartes d'accès à l'Assemblée nationale aux membres des cabinets présidentiel et ministériels ont été adoptées. De telles cartes ne pourront dorénavant être distribuées qu'aux directeurs de cabinet (ou un conseiller délégué) et aux conseillers parlementaires..

7) Parlementaires dans les organismes extérieurs

- **[Loi n° 2018-699](#) du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination**

8) Lanceurs d'alerte

- **Ministère des armées, [arrêté](#) du 23 août 2018 relatif à la procédure de recueil des signalements des alertes au ministère des armées, pris en application du III de l'article 8 et du I de l'article 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique**
L'arrêté précise les modalités de la procédure de recueil de signalements des alertes au sein du ministère des armées, ainsi que les signalements qui sont exclus du dispositif tels que les opérations des forces armées protégées par le secret de la défense nationale.dorénavant être distribuées qu'aux directeurs de cabinet (ou un conseiller délégué) et aux conseillers parlementaires..

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

contact presse :
01 86 21 94 71

Suivez-nous
sur twitter
@HATVP

hatvp.fr