



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

Veille juridique

Mars–Juin 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.

ISSN 2724-8992

Table des matières

I. Institutions

1)	Référénts déontologues et commissions de déontologie	p. 3
2)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 5
3)	Prévention de la corruption	p. 5
4)	Représentation d'intérêts et influence étrangère	p. 5
5)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 6
6)	Lanceurs d'alerte	p. 6

II. Jurisprudence

1)	Impartialité	p. 7
2)	Intégrité et probité	p. 8
3)	Référent déontologue	p. 9
4)	Devoir de neutralité	p. 10
5)	Mobilités entre les secteurs public et privé	p. 10

III. Recherche et société civile

1)	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	p. 11
2)	Déontologie, intégrité de la vie publique et prévention des conflits d'intérêts	p. 11
3)	Carrières publiques, mobilités public/privé	p. 13
4)	Lutte contre la corruption et les autres atteintes à la probité	p. 14
5)	Représentation d'intérêts	p. 16
6)	Transparence administrative	p. 16

Institutions

1) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- [Arrêté](#) du 15 avril 2024 portant nomination des membres du collège de déontologie au sein du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Question écrite [n° 10580](#) de M. Éric Woerth, réponse du ministère des collectivités territoriales et de la ruralité, 23 avril 2024, JORF, p. 3200
En application de l'article L. 1111-1 du code général des collectivités territoriales, chaque élu local, sans distinction, doit pouvoir saisir le référent « en cas d'interrogation ou de doute relatif à l'application de la charte de l'élu local le concernant ». Il ne peut toutefois pas saisir le référent déontologue de la situation d'un autre élu. Les modalités de saisine du référent déontologue, prévues par la collectivité, peuvent rappeler l'exigence d'un lien entre l'objet de la consultation et la situation personnelle de l'élu. En outre, les obligations de secret et de discrétion professionnels auxquelles sont soumis les référents implique de prévoir « des modalités spécifiques de versement des indemnités [qu'ils] peuvent percevoir, afin de les concilier avec les exigences applicables en matière de dépense publique ». Les règles en la matière seront précisées prochainement au sein d'une foire aux questions, complémentaire du [guide relatif à la désignation des référents déontologiques des élus locaux](#) élaboré par la direction générale des collectivités territoriales en juillet 2023.
- [Arrêté](#) du 30 avril 2024 portant nomination au collège de déontologie du ministère de la culture
- [Arrêté](#) du 6 mai 2024 portant nomination au collège de déontologie du ministère de l'agriculture
- [Arrêté](#) du 7 mai 2024 modifiant l'arrêté du 3 janvier 2019 portant désignation des membres du collège ayant la fonction de référent déontologue au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
- [Arrêté](#) du 23 mai 2024 portant désignation des référents déontologiques pour le personnel civil du ministère de la défense
- [Arrêté](#) du 20 juin 2024 portant nomination du suppléant de la présidente de la commission de déontologie des militaires
- Ministre des armées, [décret](#) du 21 juin 2024 portant nomination de la présidente de la commission de déontologie des militaires
- Commission de déontologie de la Ville de Paris, [Rapport annuel 2023, juin 2024](#)
Le neuvième rapport de la commission de déontologie de la ville de Paris met en avant l'ancrage d'une culture déontologique et de transparence, moyennant, entre 2022 et 2023, un doublement des demandes d'avis s'agissant des recrutements et une multiplication par quatre des cadeaux déclarés. De même, un guide illustré sur la déontologie a été mis en circulation en 2023 et véhicule une information accessible dans un format favorisant l'appropriation des informations à destination des agents. Les saisines de la commission de déontologie concernent dans plus d'un tiers des cas des demandes d'avis relatives à des risques de conflits d'intérêts et sont en augmentation aussi bien pour les agents que pour les élus et leurs collaborateurs, témoignant d'une appropriation encourageante de ces sujets au sein de la collectivité.

- **Comité de déontologie du Sénat, [rapport](#), « Session parlementaire 2022 - 2023 » 1^{er} mars 2024**

Sur la session parlementaire 2022-2023, l'appropriation des règles de déontologie s'est manifestée par une activité accrue du comité de déontologie du Sénat. Cette dernière s'illustre notamment par le doublement en trois ans du nombre de conseils déontologiques sollicités auprès du comité, par l'accroissement de plus de huit points en trois ans du taux de contrôle sur l'usage des frais de mandat, ou encore par la mise en demeure d'un représentant d'intérêts ayant manqué à ses obligations déontologiques. Sur la session, 127 sénateurs ont saisi le comité, soit 36 % de l'effectif total de la chambre haute. Dans la moitié des cas, cette saisine concerne les frais de mandat. En parallèle, le guide déontologique du Sénat a fait l'objet d'un travail d'actualisation, spécialement sur la question de l'encadrement de l'activités des représentants d'intérêts dont le code de conduite au sein de l'institution a également été actualisé par l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions.
- **[Rapport du déontologue de l'Assemblée nationale](#), Jean-Éric GICQUEL, « La consolidation de la déontologie parlementaire » 10 avril 2024**

Le déontologue de l'Assemblée dresse un bilan des progrès réalisés en matière de déontologie au sein de l'institution depuis le renouvellement intervenu en 2022. 72 % des députés de la XVI^{ème} législature ont consulté le déontologue de l'Assemblée pour un total de 1 070 sollicitations, contre 642 sur l'année 2021. Les remboursements d'avances de frais de mandat demandés en conséquence des mésusages de ces avances de frais n'ont jamais été aussi faibles lors des contrôles semestriels, instaurés en 2018, que lors des six premiers mois de la XVI^{ème} législature. Un guide des frais de mandat a en sus été élaboré et 800 consultations de députés ou de collaborateurs parlementaires ont permis d'améliorer la compréhension des règles en vigueur. Le déontologue a été saisi 77 fois en 2023 sur des questions de cumul d'activités et de conflit d'intérêts, soit quatre fois plus que sur l'année 2021, dernier comparatif avant l'entrée en fonctions de la nouvelle législature. Afin de consolider ces acquis et compte-tenu du nombre croissant de cadeaux déclarés par les députés, le déontologue propose d'interdire aux représentants d'intérêts de proposer ou de remettre à leurs correspondants à l'Assemblée des cadeaux d'une valeur supérieure à 150 €, comme prévu au Sénat.
- **[Décision](#) du 29 mai 2024 relative à la charte de déontologie de l'inspection générale des finances**

Rappelant d'abord « les principes déontologiques prévus par la loi » applicable aux agents de l'inspection générale des finances (IGF), la charte vise plus spécifiquement à formaliser une éthique professionnelle pour les inspecteurs, notamment en ce qu'ils doivent « s'appuyer sur des éléments et données leur permettant de fonder des constats objectifs et des propositions étayées » et préserver la confidentialité des informations auxquelles ils ont accès dans le cadre de leurs missions, induisant une obligation de non-divulgaration de leurs travaux. En matière de libéralités, les cadeaux et avantages doivent en principes être refusés. En revanche, ceux « s'inscrivant dans une pratique usuelle de courtoisie, d'un montant modique et dénués de caractère répété sont tolérés ». Le chef de service de l'IGF est garant du respect de l'ensemble des principes et obligations de la charte.

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

- [Décision](#) du 11 janvier 2024 portant adoption de la charte de déontologie de l'inspection générale des affaires culturelles
- **Premier ministre, décret n° 2024-384 du 25 avril 2024 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
La secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée du développement et des partenariats internationaux, se déporte de toute décision concernant directement la fondation Afrique-Europe.
- **Premier ministre, décret n° 2024-471 du 25 mai 2024 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
La ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse se déporte des actes de toute nature en lien avec la fondation Varenne.
- **Premier ministre, décret n° 2024-485 du 30 mai 2024 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres**
La secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée du numérique, se déporte des actes de toute nature liés à la société Lunabee Studio et à l'association INES plateforme formation évaluation.
- **Premier ministre, décret n° 2024-489 du 30 mai 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 chargée des collectivités territoriales et de la ruralité se déporte des décisions concernant les sociétés du groupe Grant Thornton.

3) Prévention de la corruption

- [Arrêté](#) du 10 mai 2024 portant nomination au conseil stratégique de l'Agence française anticorruption

4) Représentation d'intérêts et influence étrangère

- **AFCL, APAP, A-CAP, SCRIP, [Guide pratique](#) du RGPD à destination des professionnels des affaires publiques, élaboré en concertation avec la CNIL, mars 2024**
En concertation avec la CNIL, plusieurs associations et syndicats représentant les professionnels des affaires publiques ont publié un guide pratique afin de mieux appréhender les obligations en matière de collecte, de traitement et de protection des données personnelles utilisées dans le cadre de leurs activités. Les traitements concernés, propres aux affaires publiques, ont plusieurs finalités : comprendre les positions, les attentes et le champ d'action des parties prenantes, en réalisant une cartographie ; construire et entretenir un dialogue entre les parties prenantes ; élaborer une stratégie de communication et des plans d'engagement mais aussi maintenir des relations professionnelles. Ces lignes directrices offrent des précisions et des exemples relatifs à la qualification juridique des acteurs, aux conditions de traitement des données sensibles ou encore aux durées de conservation des données. Il est notamment rappelé que dans le cadre de leurs obligations déclaratives, les représentants d'intérêts doivent conserver et tenir à disposition de la Haute Autorité

les éléments relatifs à leurs actions d'influence, aux dépenses qu'ils y ont consacrées ainsi que les pièces permettant de justifier du respect des règles déontologiques et ce pendant cinq ans à compter de la clôture de l'exercice comptable suivant celui au cours duquel l'activité de représentation d'intérêts a été menée.

- **Ministère de l'intérieur et des outre-mer, « Approches étrangères ciblant des salariés d'entités sensibles hors du cadre professionnel », [Flash Ingérence économique DGSJ #102, avril 2024](#)**

Les salariés d'entités stratégiques peuvent être des cibles pour des entités étrangères concurrentes au vu de la sensibilité des informations auxquelles ils peuvent avoir accès. Souvent, les acteurs étrangers agissent hors du cadre professionnel. Différentes approches menées par ces entités sont étudiées dans ce document (lors de réceptions, lors de rendez-vous d'associations, ...). La DGSJ préconise plusieurs solutions afin d'éviter la divulgation de données sensibles, comme la sensibilisation des salariés, la discrétion quant au métier pratiqué ou la vigilance dans les lieux publics (ne pas travailler sur des documents sensibles dans ce type de lieux, être prudent lors de rencontre informelles, ...). Enfin, il est nécessaire d'adopter de bonnes pratiques lors d'approches inhabituelles ou suspectes, comme par exemple mettre un terme aux échanges ou contacter la DGSJ afin de signaler un incident.

5) Carrières publiques, mobilités public-privé

- **Premier ministre, décret [n° 2024-283](#) du 28 mai 2024 permettant aux agents publics d'exercer à titre accessoire une activité lucrative salariée d'agent privé de sécurité dans le cadre des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**

Le présent décret permet aux agents publics d'exercer à titre accessoire une activité lucrative d'agent privé de sécurité dans le cadre des jeux Olympiques et Paralympiques, sur autorisation de cumul délivrée par leur autorité hiérarchique. L'exercice d'une telle activité ne doit cependant pas porter atteinte au « fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service d'affectation de l'agent » et ne doit pas placer ce dernier en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts.

6) Lanceurs d'alerte

- **[Arrêté](#) du 23 mai 2024 relatif à la procédure interne de recueil et de traitement des signalements des alertes au ministère de la défense**

Faisant suite au décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte, la procédure écrite de signalement anonyme ou non anonyme des alertes auprès du référent alerte est ouverte aux personnes ayant un lien de travail passé ou actuel avec le ministère (agents, prestataires, candidats...) pour toute information portant sur une infraction à la loi ou à un accord international et sur toute menace ou préjudice portés à l'intérêt général. L'alerte donnée devant faire état de l'entièreté des faits connus par la personne à l'origine du signalement, elle est traitée par le référent qui peut y donner suite ou la déclarer irrecevable. Conformément aux dispositions de la loi du 9 décembre 2016, l'arrêté prévoit un régime de protection pour les lanceurs d'alerte dont le signalement est recevable.

Jurisprudence

1) Impartialité

- **Conseil d'État, ass., 15 avril 2024, N° 469719, A**

Le fait, pour un membre de la juridiction administrative, de participer à une formation de jugement se prononçant sur une affaire impliquant une administration au sein de laquelle il a, par le passé, exercé des fonctions, n'est pas en lui-même constitutif d'une situation de conflit d'intérêts mettant en cause son impartialité et portant atteinte au droit à une juridiction indépendante et impartiale. L'intéressé ne saurait en revanche participer au jugement des affaires mettant en cause les décisions administratives dont il est l'auteur, qui ont été prises sous son autorité, à l'élaboration ou à la défense en justice desquelles il a pris part. Il doit également s'abstenir de participer au jugement des autres affaires pour lesquelles, eu égard à l'ensemble des données particulières propres à chaque cas, notamment la nature des fonctions administratives exercées, l'autorité administrative en cause, le délai écoulé depuis qu'elles ont, le cas échéant, pris fin, ainsi que l'objet du litige, il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité. En l'espèce, le département des Bouches-du-Rhône contestait un jugement rendu par le tribunal administratif de Marseille au motif que l'une des membres de la formation de jugement avait exercé par le passé – vingt-et-un mois auparavant – les fonctions de cheffe du service juridique et contentieux de ce département. D'une part, le Conseil d'État relève qu'aucune pièce du dossier ne permet de rendre compte d'une éventuelle implication de la magistrate dans la défense du département dans ce litige lorsqu'elle y exerçait des fonctions. D'autre part, il estime qu'« eu égard à la nature des fonctions précédemment occupées par l'intéressée, au délai écoulé depuis qu'elle les avait quittées et à l'objet du litige, de caractère individuel, qui porte sur les droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi d'un ancien agent contractuel du département », il n'existe pas « de raison sérieuse de mettre en doute » l'impartialité de la magistrate concernée.

- **Tribunal administratif de Nancy, 1^{er} février 2024, n° 2102295**

Saisi d'un moyen contestant le respect de l'obligation d'impartialité, qui implique l'absence de situation de conflit d'intérêts, au cours d'une procédure d'attribution d'un marché public, le juge administratif recherche si l'agent public a mis en place des mesures de prévention et s'il a pu exercer une influence effective sur la procédure. La société requérante, non retenue par la région Grand Est à l'issue d'un appel d'offre portant sur des services de transport routier, contestait l'impartialité de la procédure de passation au motif que la cheffe de projet contrôle de gestion-qualité de la direction routière de la région avait exercé des fonctions de direction au sein de l'une des sociétés lauréates. Considérant que la région a imposé à l'intéressée des procédures de déport et que l'intervention de cette dernière s'est limitée à des modifications techniques mineures, le tribunal administratif conclut à l'absence de manquement du pouvoir adjudicateur au principe d'impartialité.

2) Intégrité et probité

- **Conseil d'État, 5 juin 2024, n° 490987, C**

Les obligations déontologiques applicables aux agents relevant du statut de militaire s'appliquent pendant le service et en dehors du service afin de protéger l'image de l'institution militaire. En l'espèce, un officier de gendarmerie attaquait une sanction de trente jours d'arrêt avec dispense d'exécution, prise en raison d'un mode de commandement inadapté et de manquements déontologiques. Il faisait valoir que cette sanction se fonde sur des conversations électroniques privées qui ne figurent pas dans son dossier et se prévalait de l'obligation de communication de ce dossier à l'agent mis en cause. Le juge relève toutefois que la sanction trouve son fondement dans des témoignages concordants faisant état de l'usage anormal de véhicules de service, de détournement de munitions d'exercice, de son attitude déplacée lors de soirées festives et de comportements vis-à-vis de son peloton contraires à l'éthique, à la déontologie et au respect à l'égard des subordonnés attendus d'un officier.
- **Conseil d'État, 28 mai 2024, n° 474617, B**

Des manquements aux obligations déontologiques, dont le caractère suffisant de gravité et de vraisemblance est établi, justifient la suspension de l'agent public, qui emporte nécessairement, en application de l'article L. 951-4 du code de l'éducation, interdiction d'accès aux enceintes et locaux d'une université. En l'espèce, un arrêté de suspension d'une durée maximale de quatre mois sans privation de traitement est pris à titre conservatoire par le président d'une université à l'encontre d'une professeure aux motifs de manquements à la déontologie et de faits de harcèlement moral à l'origine d'une dégradation des conditions de travail. Le Conseil d'État relève que des doctorants dont l'intéressée dirigeait la thèse ont témoigné de comportements humiliants, de sollicitations abusives et de propos déplacés, ayant concouru à une dégradation du climat de travail. Compte tenu du caractère suffisant de vraisemblance et de gravité des faits rapportés, la mesure de suspension est justifiée.
- **Cour administrative d'appel de Nancy, n° 23NC03572, 28 mai 2024**

Le désintérêt au travail, le manque d'implication et de motivation sur ses fonctions ainsi que le manque de déontologie et de probité sont de nature à caractériser une insuffisance professionnelle. En l'espèce, la cour examine le cas d'un fonctionnaire pénitentiaire stagiaire faisant l'objet d'une mesure de licenciement pour insuffisance professionnelle dans le cadre de son stage, le recours ayant été rejeté en première instance. Le fonctionnaire en cause aurait manifesté un « désintérêt au travail » et aurait « manqué d'implication et de motivation sur ses fonctions ». Il a en sus été relevé « un manque de déontologie et de probité ». Si la cour donne raison au demandeur en raison d'un vice de procédure relatif à la possibilité de présenter ses observations préalablement à la décision contestée, elle retient que le « manque de déontologie et de probité » de l'agent est susceptible de caractériser une insuffisance professionnelle et des fautes disciplinaires.

- **Tribunal administratif de Strasbourg, n° 2203858, 19 décembre 2023**
Le fait, pour l'agent d'une municipalité exerçant les fonctions de comptable public, de dérober des bouteilles d'alcool dans une enseigne de la commune puis, une fois découvert, d'en imputer les frais au compte ouvert par la municipalité, est constitutif d'un manquement au devoir de probité et de loyauté justifiant une sanction d'exclusion temporaire de deux ans. En l'espèce, l'intéressée a été identifiée comme ayant à plusieurs reprises dissimulé des bouteilles de vin dans un cabas sans les payer et, à une reprise, tenté de mettre une partie de ses achats sur le compte de la ville, qui s'approvisionnait dans cette enseigne. Pour justifier de la proportionnalité de la sanction prononcée par le maire de la commune et contestée par l'intéressée, le tribunal administratif de Strasbourg retient que les manquements constatés « revêtent une particulière gravité et ce d'autant plus qu'elle exerçait les fonctions de comptable au sein de la collectivité, et qu'il n'est pas contesté qu'elle était en charge de la grande majorité des achats au sein de cette enseigne. »

3) Réfèrent déontologue

- **Tribunal administratif de Bordeaux, n° 2205183, 19 juin 2024**
Le réfèrent déontologue qui révèle à un agent le saisissant avoir déjà fait l'objet d'une saisine, de la part d'un autre agent, relative à la même problématique, manque à son obligation de discrétion professionnelle. Un agent de l'État mis à disposition puis détaché au sein d'une collectivité signale un potentiel conflit d'intérêts concernant l'embauche de l'épouse de son chef de service. Ultérieurement saisi par le chef de service lui-même, le réfèrent déontologue lui révèle avoir été saisi de cette question par l'un de ses agents. Soulignant l'importance de la confidentialité des informations connues des référents déontologues, le jugement rappelle que la révélation de l'identité d'un lanceur d'alerte constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'employeur public. En l'espèce, le lien de causalité avec les préjudices invoqués et notamment la fin du détachement du requérant n'est pas établi.
- **Tribunal administratif de Nancy, n° 2303191, 11 juin 2024**
La désignation d'un réfèrent déontologue de l'élu local n'entre pas dans le périmètre de compétences des centres de gestion de la fonction publique (CDG). En l'espèce, le conseil d'administration du centre de gestion de la Meuse crée à destination des élus un service dédié à la déontologie. Exerçant en tant qu'établissements publics locaux à caractère administratif des missions à destination de la fonction publique territoriale, les centres de gestion ne peuvent exercer de tâches administratives complémentaires qu'au profit exclusif des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant.

4) Devoir de neutralité

- **Tribunal administratif d'Orléans, n° 2301082, 22 mars 2024**

La fermeture de services publics municipaux en soutien d'une contestation sociale constitue une atteinte au principe de neutralité. Retenant que cette fermeture était fondée sur le soutien apporté à un mouvement de grève, le juge administratif relève qu'« un tel motif, étranger à l'intérêt de la commune et au bon fonctionnement des services municipaux et qui se rattache au mouvement de grève national à l'encontre de la réforme dite des retraites, apparaît comme la revendication de la part des représentants élus de la collectivité, d'opinions politiques ». Cette revendication étant contraire au principe de neutralité auquel sont astreintes les personnes publiques, le juge donne droit à la demande de suspension de la décision attaquée formulée par le préfet du département.

5) Mobilités entre les secteurs public et privé

- **Tribunal administratif de Dijon, n° 2202439, 6 juin 2024**

L'exercice d'un cumul d'activités est soumis à une autorisation de l'autorité hiérarchique et peut donner lieu à une sanction disciplinaire s'il est exercé pendant un congés maladie. Un agent contractuel d'un centre hospitalier universitaire a fait l'objet d'une exclusion temporaire de fonctions de trois jours sur le fondement de l'exercice d'une activité lucrative sans autorisation de cumul pendant un congés maladie. Le tribunal administratif estime que la sanction est justifiée au regard de la faute que constitue l'exercice d'une activité de présidence d'une société commerciale sans autorisation de cumul d'activités.

Recherche et société civile

1) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- **MIGAUD Didier, « Pour la première fois, neuf ministres ont déposé leurs déclarations en retard. Rien ne peut le justifier », [Le Monde](#) 29 mai 2024**

Pointant le retard dans le dépôt des déclarations de patrimoine de neuf ministres du Gouvernement de Gabriel Attal, Monsieur Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, appelle les membres du Gouvernement à se montrer plus exemplaires en la matière. Le bilan de l'année 2023 est globalement positif, qu'il s'agisse du contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, à l'issue duquel la Haute Autorité n'a constaté aucun manquement susceptible de faire l'objet d'une qualification pénale, ou de l'encadrement de la représentation d'intérêts. Les mécanismes de transparence sont mieux connus et mieux appliqués d'année en année. Le président de la Haute Autorité rappelle le manque de moyens de l'institution qui, notamment, ne lui permet pas de réaliser un suivi efficace des avis rendus sur les projets de mobilités entre les secteurs public et privé.

- **GASPAR Romain, MENGUY Brigitte, « 10 ans de la HATVP : un bilan positif malgré les difficultés d'appropriation dans les collectivités », [La Gazette des communes](#), 29 mai 2024**

Dans la foulée de la publication du rapport annuel, le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dresse un bilan de la décennie écoulée depuis la naissance de l'institution. Soulignant l'ancrage des réflexes déontologiques et l'appropriation croissante d'une culture de l'intégrité dans la sphère publique, réalités perceptibles dans les statistiques du rapport annuel 2023 de l'institution, il formule des propositions pour asseoir la Haute Autorité dans un exercice plus efficace de ses prérogatives. Parmi ces propositions, un renforcement des moyens, la possibilité d'infliger des sanctions administratives et la fin du critère d'initiative dans le suivi des activités de lobbying. De la mise en place du référent déontologue des élus auprès des collectivités, prescrite par la loi depuis le 1er juin 2023, à l'extension du répertoire des représentants d'intérêts à la sphère locale, depuis le 1er juillet 2022, les prérogatives de la Haute Autorité ont été renforcées. Le président Didier Migaud appelle à un renforcement parallèle des moyens de la Haute Autorité.

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

- **CADOUX Vincent, « La prévention des conflits d'intérêts lors du recrutement d'un agent public venant du secteur privé », [Seban Avocats](#) 14 mars 2024**

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a permis un élargissement du recrutement des contractuels dans la fonction publique et modifié la nature des contrôles déontologiques réalisés préalablement aux mobilités entre les secteurs public et privé afin de les rendre plus efficaces. En principe, le contrôle déontologique préalable à la nomination prend en considération les liens actuels mais également certains liens passés de l'intéressé, ceux-ci étant susceptibles de perdurer dans le temps et de générer un conflit d'intérêts. Cependant, ce contrôle préalable, réalisé par la Haute Autorité ou par l'autorité hiérarchique, ne s'applique que pour un champ limité d'emplois, défini par le code général de la fonction publique (CGFP). Selon l'auteur, de nombreux autres emplois peuvent être concernés par des risques de conflits, ce qui rend nécessaire une extension de ce contrôle.

À droit constant, il considère qu'une lecture combinée des articles L. 121-4 et L. 124-1 du CGFP légitime la réalisation d'une forme plus souple de contrôle préalable à la nomination par l'autorité hiérarchique en recourant, en cas de doute, à l'avis du référent déontologue ou des services juridiques de la collectivité.

- **Dossier, « L'indépendance en santé », [Les tribunes de la santé](#), 2024/1, n° 79, janvier 2024**

Les problématiques soulevées dans ce dossier sont celles de l'importance de l'indépendance dans le secteur de la santé, au sein duquel les atteintes à la probité peuvent prendre de nombreuses formes. La question de la transparence du secteur vis-à-vis des conflits d'intérêts est abordée sous plusieurs angles, en tenant compte des nombreuses avancées législatives depuis les années 1990. Comme dans d'autres domaines de l'action publique, l'exigence de prévention des conflits d'intérêts se heurte à certains besoins de l'action publique, en matière d'expertise, d'enseignement et de recherche par exemple. Il existe également des liens inhérents au fonctionnement et aux progrès du secteur de la santé entre les décideurs publics, les professionnels de santé et les entreprises du médicament. Ces liens, qui ont donné lieu à diverses affaires au cours des dernières années, doivent être analysés au regard du risque d'atteinte à l'indépendance de l'administration, sans pour autant être supprimés.

- **MOLINS François, « La probité à l'épreuve des Jeux Olympiques et paralympiques de 2024 », [Les Cahiers de la Justice](#), [Dalloz](#), Janvier 2024**

L'auteur reconnaît que, bien que la compétition olympique porte des valeurs allant à l'encontre de celles de la corruption et de la partialité, toute compétition sportive lucrative peut faire apparaître des atteintes à la probité qu'il est nécessaire de prévenir. Des mesures ont été mises en place depuis plusieurs années par les acteurs publics pour tenter d'inculquer une culture de la probité (comités déontologiques, chartes éthiques, ...). L'Agence française anticorruption (AFA) a participé à ce mouvement en publiant deux guides permettant d'identifier les atteintes à la probité dans les milieux du sport. Malgré tout, les enjeux financiers colossaux augmentent les risques de corruption. Le fait que les athlètes soient extrêmement médiatisés pousse à l'exigence de probité, notamment dans le cadre de la lutte contre le dopage. Cette exigence de probité doit être le fruit de la coordination entre institutions, notamment avec l'Agence Française de lutte contre le dopage (AFLD).

- **GUERRINI Marc, « Quelle réalité du rôle de référent déontologue », [Revue française de droit administratif](#), 2024, n°3, [Dalloz](#), 2 juillet 2024**

Depuis les années 1990, l'importance accrue du référent déontologue l'a ancré dans le paysage administratif comme figure de proximité assurant un suivi des situations et un relais d'une culture déontologique. Seul, le référent déontologue peut être plus accessible mais isolé dans ses fonctions ; collégial, sa proximité et son agilité peuvent être amoindries. Cumulé à un poste au sein de la même administration, cette fonction est parfois sources de biais ou de freins à son action, mais le référent déontologue est mieux identifié et plus simple d'abord. Les prises de contact informelles peuvent être plus difficiles avec un référent déontologue externe à l'administration, selon une procédure plus lourde, donc plus longue, pouvant décourager les sollicitations, mais son indépendance peut être plus grande. Le caractère non-contraignant de ses avis en matière de contrôle des mobilités le place comme un conseiller sur l'état du droit, censé éclairer la décision hiérarchique. Selon l'auteur, son rôle peut cependant être appréhendé comme celui d'un alibi pour une fonction publique qui organise et assume l'augmentation de la porosité avec le secteur privé, faisant grandir le risque déontologique. L'auteur met également en balance la proximité du référent déontologue, censé traiter ses saisines de façon casuistique, avec l'édification progressive d'une jurisprudence

déontologique sous l'empire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui émet de la doctrine à l'endroit de ces référents dans l'objectif d'aboutir à une harmonisation des pratiques.

- **VARGOVCIKOVA Jana, VAUCHEZ Antoine, « Corps privés, intérêts publics », [Actes de la recherche en sciences sociales n°251](#), janvier 2024**

Les deux auteurs décrivent en détail l'impératif d'intérêt public commandant l'émergence des thématiques liées à la moralisation de la vie publique (transparence, probité, contrôle des mouvements entre le public et le privé) et la singularité avec laquelle l'appareil législatif et institutionnel de la transparence a été déployé depuis la fin des années 1980 pour prévenir les atteintes à la probité. La pérennité du dispositif de transparence traduirait une appropriation des questions relatives à la transparence au sommet de l'État, malgré de possibles réticences des corps de haut-fonctionnaires et des élus. En sus, la portée réelle du dispositif de contrôle de la transparence fait l'objet de vives interrogations par les auteurs, qui évoquent l'absence de pouvoir de sanction malgré des intitulés législatifs « moralisateurs » soutenus par des exposés des motifs « rigoristes » donnant lieu à des « dispositions floues et [des] sanctions restreintes ». Par ailleurs, dans un contexte général de valorisation des mobilités public-privé, la construction d'un dispositif assis sur des contrôles et des déclarations préalables aurait pour objectif de protéger les déclarants sollicitant la HATVP autant que l'administration d'origine et l'organisme d'arrivée, sans porter atteinte à la croissante porosité entre le public et le privé. La portée réelle de ce dispositif est cependant mise en question du fait de la centralité du caractère déclaratif du contrôle, lequel laisserait peu de place à la possibilité d'y apporter des suites en matière de contrôles et de sanctions (selon l'auteur).

3) Carrières publiques, mobilité public/privé

- **SENECAT Adrien, « L'échec de l'enquête sur le recrutement de la commissaire européenne Neelie Kroes par Uber », [Le Monde](#), 15 mars 2024**

Le rapport de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) remis en mars n'a pas pu démontrer que des échanges entre la commissaire européenne chargée de la stratégie numérique (2004-2014) et Uber auraient eu lieu pendant son mandat dans l'objectif de lui proposer un poste au sein de l'entreprise américaine. Cette enquête de l'OLAF a été déclenchée à la suite de la révélation de documents confidentiels de l'entreprise américaine par un lanceur d'alerte et ancien lobbyiste de cette entreprise (« Uber Files »). Selon les dossiers révélés, la commissaire aurait eu des échanges directs avec Uber par l'intermédiaire de ce lobbyiste ainsi que par le membre d'un cabinet d'affaires publiques. La problématique soulevée dans cette affaire est celle de l'interdiction pour un commissaire européen d'entamer des discussions pour un futur emploi potentiel dans le cadre de ses fonctions. Des exigences de transparence s'appliquent également dans les deux années suivant la fin de ses fonctions à la Commission. L'enquête de l'OLAF n'a pu rassembler que peu d'informations de la part des différents acteurs impliqués. Les auteurs montrent cependant que des documents issus des « Uber Files » prouvent que la commissaire a contourné son propre cabinet afin de maintenir une confidentialité absolue dans les échanges avec la plateforme américaine dans le cadre de sa volonté de rejoindre celle-ci. Elle a finalement rejoint le comité de conseil en politiques publiques d'Uber en mai 2016, après sa période de réserve.

4) Lutte contre la corruption et autres atteintes à la probité

- **GAUVIN Raphael, FILHOL Vincent, « Il faut enfin donner une véritable impulsion politique à la lutte contre la corruption » [Le Monde](#), 1^{er} mai 2024**
Les auteurs constatent que l'Agence française anticorruption (AFA) ne peut porter à elle seule la lutte anticorruption française. Au vu des derniers rapports du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), ils considèrent que la France doit donner une impulsion politique plus forte à ce sujet afin que celle-ci soit portée comme une politique publique à part entière et sorte de l'« attitude passive » dans laquelle elle se trouve, qui favorise la montée en puissance des populismes et sape la confiance des citoyens dans la vie publique. Cela doit notamment passer par la mise en place d'un comité interministériel, présidé par le Premier ministre et réunissant les différents ministres, directeurs d'administration et autorités administratives concernées, dans le but de centraliser la lutte anticorruption. Le maillage actuel est en effet considéré comme trop complexe et nuisant à l'efficacité. La mise en place de ce comité interministériel doit également s'accompagner d'un renforcement des obligations de lutte contre les atteintes à la probité du secteur public et d'une augmentation budgétaire au profit de la justice financière.
- **Groupe d'États contre la corruption, [deuxième rapport du cinquième cycle d'évaluation](#), « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs », 10 avril 2024**
Sur les 18 mesures préconisées en janvier 2022, le Groupe des États contre la corruption (GRECO) constate dans son deuxième Rapport de conformité du cinquième cycle d'évaluation de la France que seules deux d'entre elles ont été mises en œuvre. S'agissant des hautes fonctions de l'exécutif, le GRECO salue quelques évolutions positives comme la coopération renforcée entre l'Agence française anticorruption (AFA) et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il recommande cependant que le contrôle préalable effectué par la HATVP sur les projets de nomination des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du président de la République soit étendu à l'ensemble des conseillers. Il préconise de rendre obligatoire, public et à intervalles réguliers les échanges des personnes exerçant « de hautes fonctions » au sein de l'exécutif avec les représentants d'intérêts. Il propose enfin que les déclarations de patrimoine et d'intérêts du candidat à la Présidence de la République, une fois élu, soient soumises à un contrôle de la HATVP.
- **Agence française anticorruption, [étude](#), « Les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie en 2023 », 21 mars 2024**
En France, 829 délits d'atteinte à la probité ont été enregistrés par la police et la gendarmerie nationales en 2023. Ce chiffre est stable par rapport à 2021. La notion d'atteinte à la probité rassemble différentes catégories d'infractions pénales : corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, détournement de fonds publics, favoritisme et concussion. Selon l'enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS), 283 000 personnes de 18 ans en France métropolitaine déclarent avoir été confrontées à une situation de corruption dans le milieu professionnel en 2021, soit 0,6 % de l'ensemble de la population majeure. Moins de 1 % des personnes concernées indiquent avoir porté plainte auprès des services de sécurité. La majorité des infractions d'atteinte à la probité en 2023 concerne la corruption (262) et la prise illégale d'intérêts (182). Sur le territoire, les infractions d'atteinte à la probité sont concentrées dans les DROM et en Corse. En effet, la moyenne nationale s'établit à environ 1,1 infraction pour 100 000 habitants par an entre 2016 et 2023 alors que la Corse en comptabilise 6. Souvent les infractions d'atteinte à la probité sont accompagnées d'infraction connexes (36 % des cas).

En ce qui concerne les mises en cause, ce sont majoritairement des personnes physiques alors que la majorité des victimes sont des personnes morales.

- **Agence française anticorruption (AFA), [guide pratique](#), Sécuriser les opérations de parrainage et de mécénat des entreprises, 26 mars 2024**
Le parrainage et le mécénat ont connu une croissance significative, permettant aux entreprises de s'engager dans une cause d'intérêt public tout en contribuant à l'amélioration de leur image auprès du citoyen. Un régime d'avantages fiscaux pour encourager ces pratiques a été institué par la loi. Cependant, ces pratiques peuvent entraîner des conflits d'intérêts ou des actes frauduleux susceptibles d'attenter à la probité publique, justifiant la nécessité de mesures strictes pour prévenir de telles dérives. L'Agence française anticorruption (AFA) a élaboré ce guide dans un double objectif : d'une part, identifier les facteurs de risque et décrire les situations pouvant donner lieu à des atteintes à l'éthique et à la probité et, d'autre part, proposer des mesures de prévention et de détection. Présentant le cadre législatif français en la matière, ce guide, élaboré avec plusieurs ministères et associations, vise à accompagner la conformité des entreprises dans leurs opérations de mécénat et de parrainage.
- **Groupe de travail du Sénat sur les institutions, [Rapport](#) « 20 propositions d'évolution institutionnelle », 7 mai 2024**
La volonté de réformer les institutions manifestée par le Président de la République depuis son élection en 2017, puis de nouveau à compter de 2022, a donné lieu à un groupe de travail du Sénat formulant des propositions d'évolution institutionnelle. Parmi celles-ci, le Sénat recommande de clarifier la responsabilité des élus dans l'exercice de leurs fonctions, s'agissant notamment des règles relatives à la prise illégale d'intérêts. Si un élu sur quatre poursuivi sur ce fondement est condamné depuis 2020, le rapport propose de limiter l'intérêt moral de la prise illégale d'intérêts aux intérêts familiaux et à des liens extrafamiliaux significatifs, de mieux tenir compte de l'intensité de l'intérêt en cause et d'exclure l'interférence d'autres intérêts publics au motif de l'indivisibilité de l'intérêt général. Ces préconisations sont en partie intégrées dans la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local. Une clarification des règles de déport des élus est également souhaitée par les auteurs, qui suggèrent que la loi précise l'obligation pour l' élu en situation de déport de quitter la salle du vote.
- **[Rapport d'information du Sénat](#), au nom de la commission des affaires européennes par MM. KERNE Claude, MARIE Didier et RAPIN Jean-François, « La lutte contre la corruption dans l'Union européenne », 14 février 2024**
Faisant suite au scandale dit du « Qatargate » de décembre 2022, le Sénat dresse un état des lieux de la priorité donnée par les institutions européennes à la lutte contre la corruption sur le sol européen. Continuellement estimée depuis 2014 à 120 milliards d'euros par an pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, l'étendue du phénomène a conduit la Commission européenne à proposer une directive en cours d'examen par les instances communautaires. Du favoritisme aux ingérences étrangères, en passant par l'alimentation de réseaux du crime organisé, la corruption demeure un phénomène protéiforme, qualifié à la source de son impact profond sur les démocraties européennes et à l'origine de l'appréhension difficile de son ampleur. De même, le progrès technologique lui confère sans cesse de nouveaux moyens d'actions : cryptomonnaies, réseaux sociaux, portails numériques d'accès aux services publics, stockages de données personnelles... Au sein de l'Union européenne, un parquet européen de lutte contre la corruption et un Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) sont compétents pour agir contre les actions de corruption. Pourtant, en dépit de l'existence de ces organes et de législations nationales parfois ambitieuses, comme en France, des marges de progression sont à exploiter. Il est notamment proposé d'introduire des exigences minimales et harmonisées parmi les États membres.

5) Représentation d'intérêts

- **LEMAÎTRE Sophie, Corruption et évasion fiscale – Sophie au pays des possibles, [podcast](#), « Paroles de chercheurs n°4 – Lola Avril»**
Objets de nombreuses questions dans la société civile, les pratiques de la représentation d'intérêts et des portes-tournantes (pantouflage et rétro-pantouflage) interrogent jusque dans le monde de la recherche. Si le lobbying répond à un besoin institutionnel d'expertise extérieure pour des administrations relativement réduites par rapport au large périmètre d'intervention dont elles disposent, le déséquilibre entre les intérêts représentés constitue selon Lola Avril un biais potentiel dans le processus de prise de décision par les organes décisionnaires. Par ailleurs, le phénomène des portes-tournantes, qui désigne l'ensemble des mouvements entre le secteur public et le secteur privé, constitue un facteur de risque de conflit d'intérêts. Une même personne ayant exercé des fonctions de régulation d'un secteur peut en effet tomber sous le coup du délit de prise illégale d'intérêts si elle rejoint une entreprise du secteur à l'égard de laquelle elle avait accompli certains actes. La suspicion du partage de contacts, le risque de favoritisme ou de la divulgation d'informations clés dans la tenue de certaines procédures constituent autant d'hypothèses fondant les interrogations sur la légitimité de la pratique de la porte-tournante.
- **GASPAR Romain, « Le bilan mitigé du lobbying des collectivités locales à Bruxelles », [La Gazette des communes](#), 24 mai 2024**
Parmi les nombreux représentants d'intérêts présents et établis à Bruxelles, les collectivités territoriales des États membres occupent le terrain par nécessité d'être entendues par les institutions de l'Union européenne. La plupart des collectivités se regroupent en organisations collectives afin de faire masse et de gagner en visibilité, les plus petites collectivités étant relativement démunies face à la complexité du fonctionnement des institutions européennes. En revanche, les régions, qui sont les seules à bénéficier du crédit nécessaire du point de vue de leur étendue géographique et de leurs champs d'intervention, tentent, moyennant des financements limités, de réaliser leur propre représentation d'intérêts, à travers notamment leurs bureaux de représentation permanente. Les présidents de régions françaises interrogés considèrent d'ailleurs que leur influence à Bruxelles a cru au cours des dernières années, sous l'effet notamment de la fusion des régions, bien que la taille de celles-ci reste toujours sans commune mesure avec celle des Länder allemands. Toutefois, pour certains acteurs, l'influence française sur les institutions européennes a dans l'ensemble diminué.

6) Transparence administrative

- **MARZOLF Émile, « La transparence, entre exigence démocratique et contrainte administrative », [Acteurs publics](#), 17 avril 2024**
L'autrice souligne la tension qui existe entre les demandeurs et l'administration autour de la communication de certains documents qui ne satisfait ni les demandeurs qui la considèrent trop peu importante ni l'administration, forcée de les communiquer. Cette conflictualité existe d'ailleurs depuis la mise en place de ce droit puisque la loi instaurant la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) a été votée contre le Gouvernement. Elle s'est exacerbée au fil du temps avec la hausse du nombre de demandes (qui a doublé entre la fin des années 2000 et 2022) et les évolutions technologiques qui ont multiplié les documents administratifs communicables. De plus, les algorithmes entrent également dans ce champ et obligent l'administration à en expliquer le fonctionnement. Si la transparence constitue une composante bénéfique de la démocratie, un équilibre doit être trouvé avec les contraintes qu'elle fait peser sur les administrations et les agents : excessives, ces contraintes risquent de donner lieu à des stratégies de contournement par les agents publics qui souhaiteront garder certaines communications secrètes.



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 :

X @HATVP

LinkedIn @Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

veillejuridique@hatvp.fr

hatvp.fr