



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

Veille juridique

Septembre – Octobre 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. 3 |
| 3) | Lanceurs d'alerte | p. 4 |

II. Jurisprudence

- | | | |
|----|---|------|
| 1) | Intégrité et probité | p. 5 |
| 2) | Conflit d'intérêts | p. 5 |
| 3) | Dignité | p. 6 |
| 4) | Obligation de réserve et devoir de neutralité | p. 6 |
| 5) | Représentation d'intérêts | p. 6 |

III. Recherche et société civile

- | | | |
|----|--------------------------------|------|
| 1) | Déontologie des agents publics | p. 8 |
| 2) | Représentation d'intérêts | p. 9 |

Institutions

1) Référents déontologiques et commissions de déontologie

- **Ministre des armées, [arrêté](#) du 17 septembre 2024 relatif aux modalités et critères de désignation du référent déontologue de la direction générale de la sécurité extérieure**
- **Ministre des armées, [décret](#) du 18 octobre 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

- **Ministre de la culture, [décret](#) n° 2024-894 du 26 septembre 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 la culture se déporte des actes de toute nature relatifs aux personnes physiques ou morales qu'elle a eues pour clientes dans le cadre de son activité d'avocate.
- **Ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, [décret](#) n°2024-950 du 23 octobre 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 la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques se déporte des actes toute nature relatifs au groupe Défense conseil international.
- **Chambre régionale des comptes Occitanie, [Rapport d'observations définitives – Département du Lot, exercices 2018 et suivants, 11 juillet 2024](#)**
Dans son rapport sur les comptes et la gestion du département du Lot, la Chambre régionale des comptes (CRC) Occitanie a évalué le dispositif relatif à la probité des élus. Les initiatives départementales à leur intention, telles que les sessions d'information sur le risque pénal et les mécanismes de déport, ainsi que la mobilisation du service des assemblées pour identifier et prévenir les risques de conflit d'intérêts lors de la préparation des séances, sont soulignées par la chambre. Cependant, ces mesures ne comblent pas pleinement les lacunes relevées. La CRC recommande, entre autres, de mentionner systématiquement au procès-verbal les sorties de salle des élus pour renforcer la sécurité juridique des délibérations. Elle relève en outre que les élus siégeant dans des sociétés d'économie mixte locale (SEML) ne se déportent pas suffisamment des décisions du département, alors qu'ils ne devraient participer à aucune discussion relative aux aides et garanties d'emprunt accordées par la collectivité à ces structures. Enfin, en réponse à certains manquements observés, la chambre rappelle l'importance de respecter les délais applicables aux obligations déclaratives, qui relèvent avant tout de la responsabilité individuelle des élus.

3) Lanceurs d'alerte

- **Défenseur des droits, [Rapport bisannuel](#) « La protection des lanceurs d'alerte en France » 2022 – 2023, 25 septembre 2024**

La Défenseure des droits dresse un bilan des évolutions issues de la loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. La simplification des contraintes procédurales pesant sur les auteurs d'alerte est bien accueillie, mais le nombre important de canaux de signalement demeure un facteur de complexité, qui pourrait nécessiter une harmonisation et une simplification. La Défenseure des droits relève également que le dispositif d'alerte particulier institué par la loi Sapin 2 en matière de lutte contre la corruption n'a pas été coordonné au cadre global de l'alerte institué par cette même loi, et que la confusion pouvant en ressortir nécessiterait une réflexion conjointe avec l'Agence française anticorruption (AFA). De plus, si les nouvelles dispositions législatives ont permis de renforcer la reconnaissance et la protection des lanceurs d'alerte, l'accompagnement financier et psychologique récemment créé reste d'une portée limitée. Enfin, l'institution estime que, « dans le secteur public, la réforme des procédures d'alerte interne apparaît à ce jour moins avancée que dans le secteur privé », mais qu'une enquête actualisée et exhaustive serait nécessaire. Celle-ci pourrait servir de préalable à une réflexion plus poussée sur l'opportunité d'introduire un mécanisme plus contraignant à l'égard des organisations, éventuellement assorti de contrôles et de sanctions.

Jurisprudence

1) Intégrité et probité

- **Tribunal administratif de Lyon, 19 septembre 2024, n° [2208178](#)**
Même en l'absence de poursuites pénales, les manquements à la probité admis par l'agent ont justifié sa révocation. En l'espèce, un inspecteur du permis de conduire avait été révoqué par le ministre de l'Intérieur en raison de graves manquements à ses obligations d'intégrité, de loyauté et de probité. L'agent était accusé de corruption, de faux, de fraude aux examens, de travail dissimulé, de blanchiment et de recel. Ces faits ont toutefois été classés sans suite par le procureur, certaines infractions n'étant pas caractérisées et d'autres ayant été jugées insuffisamment graves. À la suite de cette décision, l'agent a demandé le réexamen de sa situation et sa réintégration. Le tribunal a rappelé que si le classement sans suite imposait un réexamen de sa situation, sa réintégration dans sa situation professionnelle antérieure n'était pas de droit. En effet, bien que les manquements reconnus n'aient pas entraîné de poursuites pénales, ils justifiaient néanmoins la révocation de l'agent pour avoir gravement manqué à ses obligations déontologiques.
- **Tribunal administratif de Versailles, 27 septembre 2024, n° [22012277](#)**
Des irrégularités dans la gestion d'une caisse de coopérative peuvent constituer des manquements à la probité et à la dignité, justifiant une sanction disciplinaire. En l'espèce, le tribunal a notamment constaté qu'une professeure des écoles, également directrice d'école maternelle, avait irrégulièrement manipulé des espèces, sans les encaisser sur le compte de la coopérative scolaire avant d'acquitter des dépenses, qu'elle avait conservé à son domicile un fauteuil commandé sur le budget de la coopérative et que la gestion des comptes de la coopérative scolaire était entachée de nombreuses irrégularités. Le tribunal a estimé que ces faits étaient de nature à justifier, d'une part, la sanction disciplinaire du blâme et, d'autre part, le retrait de ses fonctions de directrice, dans l'intérêt du service.

2) Conflit d'intérêts

- **Cour administrative d'appel de Lyon, 23 mai 2024, n° [23LY01182](#)**
L'identification d'une situation de conflit d'intérêts doit résulter d'une analyse *in concreto*. En 2020, le département avait attribué trois lots d'un accord-cadre relatif aux transports scolaires à une société. Celle-ci avait par la suite sollicité l'acceptation d'une seconde société en tant que sous-traitante de deux de ces lots. Pour refuser d'accepter la société sous-traitante, le département a estimé que la circonstance que son gérant était également conseiller départemental créait une situation de conflit d'intérêts au sens des dispositions de l'article L. 2141-10 du code de la commande publique, et qu'il lui était ainsi interdit de soumissionner. Toutefois, la Cour a constaté que le conseiller départemental en cause n'était titulaire d'aucune délégation, n'était pas membre de la commission d'appel d'offres, n'avait pas participé aux travaux préparatoires et à la procédure de passation de ce contrat. Elle en a déduit que le département ne pouvait légalement constater une situation de conflit d'intérêts pour refuser l'acceptation de la société sous-traitante.

3) Dignité

- **Conseil d'État, 27 septembre 2024, Université de Montpellier, n° 488978**
La participation d'un professeur d'université à l'expulsion violente d'étudiants occupant un amphithéâtre de l'université et les faits de violence personnellement commis constituent un manquement à ses obligations déontologiques et en particulier à l'exigence de dignité. En l'espèce, un mouvement étudiant contre la réforme de l'accès à l'université s'était réuni dans un amphithéâtre d'université, avait voté la grève, l'occupation et le blocage des locaux. Dans la nuit, un groupe de personnes avaient procédé à l'expulsion violente des personnes occupant encore l'amphithéâtre, cette expulsion ayant été organisée par un professeur de droit de l'université, qui avait accueilli les membres du groupe, les avaient conduits jusqu'à l'amphithéâtre et avait lui-même participé aux actions violentes en portant des coups. Ces faits avaient également donné lieu à des poursuites devant le juge pénal. Le Conseil d'État, saisi à l'occasion d'une seconde cassation, a tout d'abord censuré pour erreur de droit la seconde décision du CNESER. En effet, le CNESER, statuant en matière disciplinaire, avait reconnu l'autorité de la chose jugée à l'arrêt de cour d'appel statuant sur les faits en litige, en ce qu'il avait amoindri la peine infligée à l'intéressé. Or, l'autorité de la chose jugée s'attachant aux décisions des juges répressifs devenues définitives qui s'impose aux juridictions administratives s'attache à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif. Par ailleurs, le Conseil d'État a relevé que les faits reprochés constituaient un manquement aux obligations déontologiques s'imposant à un professeur d'université et notamment au devoir de dignité, et portaient atteinte à la réputation du service public de l'enseignement supérieur. Eu égard à la gravité de ces manquements, le Conseil d'État a infligé à l'intéressé la sanction de la révocation.

4) Obligation de réserve et devoir de neutralité

- **Cour administrative d'appel de Marseille, 4 octobre 2024, n° 22MA03121**
Le relai d'une campagne anti-vaccination par une puéricultrice constitue un manquement à son obligation de réserve et de neutralité. En l'espèce, l'agent, directrice de la maison municipale de la petite enfance, avait fait l'objet d'une exclusion temporaire de fonctions de trois mois, dont un avec sursis, à raison notamment de la transmission par l'intéressée à ses collègues de deux courriels relayant une campagne antivaccin et invitant à la signature d'une pétition à ce sujet. Si l'agent soutenait que ces transferts présentaient un caractère informatif et visaient à faire état d'un débat scientifique, la cour a écarté cet argument, en se fondant sur le caractère controversé du positionnement des auteurs, opposés à une campagne de vaccination obligatoire pour les nourrissons. La cour a par suite estimé que ces faits étaient constitutifs d'un manquement à l'obligation de neutralité et de réserve.

5) Représentation d'intérêts

- **Conseil d'État, 14 octobre 2024, n° 472123 A**
Les organismes de réflexion, ou *think tanks*, ne peuvent pas être considérés, par principe et en l'absence d'intérêt identifié, comme des représentants d'intérêts. Le Conseil d'État était saisi par l'Institut Montaigne d'une demande d'annulation des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité, lesquelles prévoyaient que les laboratoires d'idées, ou *think tanks*, étaient susceptibles être qualifiés de représentants d'intérêts si ils exerçaient, à titre principal ou de façon régulière, des actions d'entrée en communication avec un responsable public afin d'influer sur une décision publique existante ou à venir. La décision indique ainsi que l'activité

des laboratoires d'idées, qui se consacrent à une activité de réflexion, de recherche et d'expertise sur des sujets déterminés en vue de produire des travaux destinés à être rendus publics, ne peut par elle-même être regardée comme poursuivant un intérêt au sens de la loi et que, par suite, ils ne sauraient être regardés comme des représentants d'intérêts. Il en irait autrement si, au regard de son financement, de sa gouvernance et des conditions dans lesquelles sont menés ses études et travaux, un *think tank* poursuivait un intérêt déterminé : il pourrait être qualifié de représentant d'intérêts au sens de la loi et donc être soumis aux obligations, notamment déclaratives, qui en découlent. Le Conseil d'Etat a, par conséquent, fait droit à la demande d'annulation partielle des lignes directrices, en tant qu'elles prévoyaient que les *think tanks* étaient susceptibles d'être qualifiés de représentants d'intérêts. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a rejeté les recours présentés par l'Institut Montaigne tendant à l'annulation de courriers d'instruction et de notification de manquements de la Haute Autorité, estimant qu'il s'agissait d'actes préparatoires ne faisant pas grief.

Recherche et société civile

1) Déontologie des agents publics

- **COLLIN Émilie, « Quelles limites à l'expression de l'agent public sur les réseaux sociaux ? », *AJFP*, 2024, p. 446, 20 septembre 2024**

L'expression des agents publics sur les réseaux sociaux obéit à des règles qui doivent être l'objet d'une vigilance de leur part ainsi que de celle des employeurs publics. Ainsi, le devoir de réserve, qui s'impose aux agents dans le cadre du service mais également en-dehors, impose de faire preuve de modération dans l'expression de ses opinions et d'observer une certaine retenue dans ses propos, tant à l'égard de sa hiérarchie que de ses collègues ou des usagers du service. Illustrant son propos par divers exemples tirés de la jurisprudence, Émilie Collin souligne que l'agent qui s'exprime sur les réseaux sociaux ne peut ainsi « pas tenir de propos injurieux, désobligeants ou discourtois à l'endroit de son supérieur hiérarchique, sans faire preuve de déloyauté et violer son obligation de réserve ». À cet égard, il importe de relever que l'utilisation d'un pseudonyme ou l'absence de mention explicite de l'employeur sont insusceptibles de dédouaner l'agent de sa responsabilité. Afin d'éviter tout comportement inapproprié à l'égard des collègues et de préserver le bon fonctionnement du service, l'auteur de l'article suggère que l'usage des réseaux sociaux fasse l'objet d'une prise en compte par les employeurs publics, au besoin par l'édiction de chartes internes. Enfin, et alors même qu'ils ne concerneraient pas le service ou des usagers de celui-ci, tenir des propos haineux et vindicatifs méconnaît les obligations de dignité, de probité et de neutralité.

- **DERBOULLES Laurent, « Cumul d'activités des agents publics : maladie du deuxième métier ou remède au manque d'attractivité de la fonction publique ? », *AJFP*, 2024, p.431, 20 septembre 2024**

Parce qu'il doit se consacrer au service de l'intérêt général, l'agent public ne peut en principe cumuler ses fonctions avec une activité lucrative. Cette interdiction a cependant été aménagée afin d'admettre certaines formes de cumuls d'activités permettant aux agents de bénéficier de compléments de revenus ou de préparer une reconversion professionnelle. L'exercice d'activités lucratives à titre accessoire ainsi que les projets de création ou de reprise d'entreprise relèvent d'un régime d'autorisation. Ce contrôle *a priori* permet à l'autorité hiérarchique de s'assurer que l'activité envisagée « n'affecte pas les fonctions principales de l'agent et ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du service », mais aussi qu'elle est « compatible avec les exigences déontologiques qui s'imposent aux agents ». D'autres activités peuvent être exercées librement – c'est le cas de la création artistique ou de la gestion de son patrimoine personnel ou familial – ou après simple déclaration à son autorité hiérarchique. Y compris dans ces dernières situations de cumul, les agents publics restent soumis au respect des obligations déontologiques qui s'imposent à eux, telle que l'obligation de prévenir ou faire cesser tout conflit d'intérêts qui pourrait survenir du fait de leur cumul d'activités. L'auteur rappelle que le recours au référent déontologique permet aux agents de s'assurer du respect de ces obligations.

- DEVILLERS Hugo, « Transparence et éthique dans la fonction publique : l'administration demeure-t-elle opaque vis-à-vis de ses agents ? », [AJFP](#), 2024, p.436, 20 septembre 2024**

Selon l'auteur, l'immixtion croissante de la transparence dans le fonctionnement de l'administration, qui vise à « assurer la protection des droits subjectifs des administrés et/ou des citoyens et l'éthique publique », n'a, dans l'ensemble, pas pleinement bénéficié aux agents publics. D'une part, la plus grande transparence des procédures de recrutement, en particulier par la publication de la vacance des emplois, a permis d'accorder les mêmes chances à tous les agents publics d'accéder à un poste, tandis que la lutte contre les conflits d'intérêts a été renforcée au moyen d'obligations déclaratives et déontologiques, ainsi que de contrôles exercés sur les mobilités et les cumuls d'activités. Mais, d'autre part, l'auteur rappelle que l'intérêt du service justifie encore souvent des atténuations à cet objectif de transparence. C'est le cas en matière de gestion des carrières, où le rapport entre les agents et leur employeur reste inégal et l'activité de l'administration opaque, en l'absence d'obligations de motiver un grand nombre de décisions.
- TAILLEFAIT Anthony, « L'exigence d'exemplarité des personnels de la fonction publique », [AJ Collectivités Territoriales](#), 2024, p. 476, 21 septembre 2024**

« Citoyen spécial », l'agent public est contraint par des sujétions déontologiques spécifiques qui l'obligent, notamment, à adopter un comportement exemplaire. Cette exigence, qui préserve l'image de l'administration ainsi que son bon fonctionnement, résulte essentiellement de l'esprit des textes, du droit souple, et de la jurisprudence. Cette dernière l'associe toujours étroitement à d'autres obligations de l'agent public – dignité, prévention des conflits d'intérêts – dont elle conditionne le respect. Les élus locaux et les chefs de services sont l'objet d'attentes accrues en la matière, en raison de la nature des responsabilités qu'ils exercent, lesquelles leur imposent une posture particulièrement exemplaire devant inspirer les agents placés sous leur responsabilité. Obligation transversale, l'exemplarité impose à l'agent public de veiller « à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération ». Ce faisant, elle conditionne directement la confiance prêtée par le citoyen au service public et à ses agents.

2) Représentation d'intérêts

- MICHEL Hélène, « Réflexe Europe » et réflexivité sociologique. Retours sur quelques enquêtes de sociologie des groupes d'intérêt européens», [Actes de la recherche en sciences sociales](#), n° 253-254, p.14 à 33**

Hélène Michel examine la participation des groupes d'intérêts au processus décisionnel européen et met en évidence la façon dont le lobbying y est légitimé et institutionnalisé par sa fonction de représentation des intérêts présents dans la société. Parce qu'ils représentent une pluralité d'intérêts nationaux et transnationaux, ces groupes sont perçus par l'auteure comme des facilitateurs du processus d'intégration européenne. Le dispositif français d'encadrement du lobbying est décrit par Hélène Michel comme présentant un biais important, dans la mesure où il exclut les réponses des groupes d'intérêts aux sollicitations de la sphère publique dans l'élaboration de la décision publique. Elle en conclut que l'intégration progressive des groupes d'intérêts a contribué à la singularité de l'espace politique européen et à sa distinction par rapport aux pratiques nationales, et appelle à étudier cet objet en s'affranchissant des référentiels nationaux et à recourir à un « réflexe Europe » destiné à en objectiver la compréhension.

- **LEMAÎTRE Sophie, « Crime organisé et corruption, un cocktail explosif », Fabrice RIZZOLI, dans *Corruption et évasion fiscale – Sophie au pays des possibles*, [podcast](#)**

Maître de conférences en géopolitique des criminalités et fondateur de l'association Crim'Halt, Fabrice Rizzoli a étudié le phénomène de la mafia italienne et les pratiques mises en œuvre par l'État pour combattre ce phénomène. Il plaide pour une adaptation des dispositifs existant à l'étranger au contexte français pour combattre le crime organisé, notamment la réaffectation des biens confisqués à la mafia à des usages sociaux, ou l'octroi d'un statut de « coopérateurs de justice » aux personnes qui quittent les réseaux organisés pour donner des indications à la justice en échange d'une protection. Le chercheur déplore une approche trop moraliste du dispositif français, qui ne prévoit pas de protéger les auteurs d'assassinats. Il mentionne également la difficulté liée aux moyens juridiques de la justice pour investiguer sur les fonds blanchis, et argumente en faveur d'un régime permettant de saisir préventivement les biens procédant de pratiques de blanchiment, jusqu'à ce que soit démontrée leur origine légale le cas échéant.

- **MOTET Laura, « Comment la justice négociée est devenue prisée des cols blancs », [Le Monde](#), 23 octobre 2024**

De plus en plus fréquent dans les affaires de criminalité financière, le recours aux procédures de justice négociée permet à certains justiciables d'éviter des poursuites pénales, tout en consentant à s'acquitter d'une amende. Dans le cadre d'affaires de corruption, de fraude ou d'évasion fiscale, le recours à la justice négociée évite une instruction lente, souvent complexe et dont l'issue peut être très incertaine, sans écarter la possibilité d'une sanction, par ailleurs plus rapide et d'un montant parfois plus élevé que celui prononcé par un tribunal correctionnel. Pour les acteurs mis en cause, il s'agit d'éviter une procédure pénale classique et son coût, ainsi que sa couverture médiatique, préjudiciable aux affaires. Les associations de lutte contre la corruption déplorent des procédures trop discrètes – à la faveur des grandes entreprises – ainsi que l'impossibilité pour les parties civiles de s'opposer à la conclusion d'un accord négocié. Selon elles, l'existence de telles procédures pose la question de l'iniquité du système judiciaire, dans la mesure où la plupart des particuliers restent jugés selon des procédures pénales traditionnelles. À l'inverse, les partisans de ce mécanisme estiment qu'il privilégie l'efficacité face à l'engorgement des juridictions, la faiblesse des moyens d'enquête et un stock de procédures non résolues toujours plus important.



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