



Rapport d'activité 2020



Responsable administrative et financière
Anaïs REBUCCINI
07.68.46.86.01
obs.ethique.publique@gmail.com

Notre philosophie : de la « transparence tranquille » à « la transparence constructive »

L'Observatoire de l'éthique publique (OEP) est un Laboratoire d'idées qui fait de la recherche appliquée. Né en janvier 2018, il entend assister les pouvoirs publics dans leurs décisions en **évitant les pièges d'une transparence spectaculaire pour lui substituer une transparence raisonnée.**

Lors de sa création, l'Observatoire s'est donné pour objectif d'observer la vie intérieure des institutions publiques et d'établir une liste :

- de leurs zones noires (ou zones de secret) ;
- de leurs zones grises (ou zones d'opacité) ;
- de leurs zones blanches (ou zones de vides juridiques).

L'Observatoire a défendu **l'idée qu'il faut mettre un terme à ces zones de non droit chaque fois que nécessaire, en préconisant une « transparence tranquille »** (Cf. « Transparence de la vie publique : beaucoup reste à faire », *Libération*, 2018 https://www.liberation.fr/debats/2018/05/31/transparence-de-la-vie-publique-beaucoup-reste-a-faire_1655673)

À partir de cette première identification des zones d'ombre, l'Observatoire s'est engagé **dans un travail de « transparence constructive »** visant à faire des propositions d'amélioration du droit et des pratiques. Pour ce faire, l'Observatoire a produit des études, des notes, des *position papers* mis à la disposition des pouvoirs publics. Ses membres se sont par ailleurs régulièrement exprimés dans la presse en publiant des articles ou en répondant aux sollicitations toujours plus nombreuses des journalistes.

Aujourd'hui, L'Observatoire poursuit quatre missions principales :

- Il continue à réaliser **un travail scientifique de détection des zones noires, grises et blanches** pour parfaire la transparence et la déontologie de la vie publique ;
- Il formule **des propositions à destination des pouvoirs publics** afin qu'ils complètent et enrichissent le droit positif ;
- Il apporte au quotidien **des éclairages techniques aux journalistes** pour qu'ils produisent une information de meilleure qualité à destination de nos concitoyens ;
- Il essaie **d'instaurer de la sérénité dans le débat public sur les sujets de transparence et de déontologie** en faisant preuve de pédagogie.

L'Observatoire ne dénonce jamais les pratiques ou les comportements individuels **mais propose des solutions pour prévenir les dérives** et les affaires.

L'ambition de l'OEP est d'installer et de généraliser, dans notre pays, une culture et un réflexe de l'éthique.

Notre méthode : associer des chercheurs et des parlementaires

L'OEP a cherché à recruter des profils divers. Sa démarche consiste **à faire dialoguer, de manière transpartisanne, des chercheurs avec des élus**, des responsables publics, des représentants d'autorités ou d'associations citoyennes, des journalistes et bien d'autres acteurs.

Ainsi, l'OEP compte à la fois des chercheurs en droit public et en droit privé, des économistes, des politistes, des sociologues, des historiens et des philosophes, de même qu'il **rassemble des élus EELV, PS, Génération.S, Place Publique, LREM, UDI, Modem et LR.**

L'ÉQUIPE PARLEMENTAIRE



Régis Juanico



Christine Pires-Beaune



Raphaël Glucksmann



Cécile Untermaier



Boris Vallaud



Karima Delli



Jean-Christophe Lagarde



Cendra Motin



Charles de Courson



Olivia Grégoire



Jean-Pierre Sueur



Catherine Fabre



Pleyre-Alexandre Anglade



Stella Dupont



Jean-Luc Warsmann



Géraldine Bannier



Fabien Gouttefarde



Laurianne Rossi



René Dosièrè



André Vallini

L'ÉQUIPE SCIENTIFIQUE



Olivier Costa



Antoine Vachez



Béatrice Guillemont



Rémi Lefebvre



Lucie Sponchiado



Benjamin Morel



Elina Lemaire



Marianne Mercier



Jean-Christophe Picard



Julien Padovani



Mathias Amilhat



Emilien Quinart



Antoine Rébérioux



Anne Fournier



Stéphane Vernac



Xavier Vandendriessche



Eva Damay



Raphaël Maurel



Sébastien Benétullière



Patricia Crifo



Wolfgang Fraisse



Laurence Scialom



Jean-Michel Eymeri-



Yamina Tadjeddine-



Asma Mhalla



Jean-Marie Brigant



Florence Lérique



Kevin Mariat



Damien Connil



Sarah Vandembroucke



Emmanuel Aubin



Romain Rambaud



Julie Gallois



Fabien Bottini



Basile Ridard



Sabrina Le Normand-



Elise Untermaier-Kerléo



Thibault Tellier



Sophie Harnay



Pauline Türk



Sofia Wickberg



Aurore Granero



Jean-François Kerléo



Abel François



Elsa Forey



Nicolas Kaciaf



Matthieu Caron



Johanne Saison



Mathieu Disant



Stéphanie Leroy



Vincent Dussart



Christelle Didier



Geert Demuijnck



Germain Comerre



Pierre-Antoine Chardel



Vanessa Barbé



Jean-Eric Gicquel



Marina Benigni



Christina Koumpli



Mehdi Kimri



Antoine Som



Jean-Marie Massonnat



Arezki Ferdjoukh



François Morin

Les actions de l'OEP en 2020



FORCE DE RECHERCHE



L'OEP fédère un réseau de chercheurs de différents horizons disciplinaires et géographiques ambitionnant de faire progresser la connaissance critique en matière de transparence et de déontologie de la vie publique

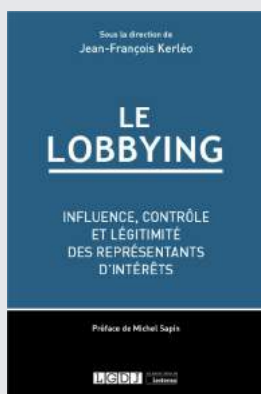
L'OEP, ce sont désormais près de **80 universitaires de toutes disciplines**, réunis pour la recherche en éthique publique et en éthique des affaires.

En 2020, l'ensemble de ces contributeurs a produit plus de **200 articles, événements et contributions** sur l'éthique.

- **3 colloques** scientifiques :



- **2 ouvrages** collectifs et un **livre blanc** :



Les manifestations scientifiques de l'OEP en 2020



Colloque diffusé en ligne à **l'été 2020** sur la chaîne YouTube de l'Observatoire. Il a réuni des juristes, des politistes, des économistes, des éthiciens, des sociologues et des déontologues de plusieurs nationalités.



Colloque organisé à la Faculté de droit de **Boulogne-sur-Mer le 6 mars 2020** en partenariat avec l'Association française de droit des collectivités territoriales et ayant réuni des juristes, des politistes et des élus. Cette manifestation scientifique a été l'occasion d'effectuer un premier bilan après les élections municipales en faisant un état des lieux des profils des élus, de leurs moyens matériels comme de leurs obligations déontologiques.



C'est de manière inédite que l'Observatoire de l'éthique publique a organisé la **1^{ère} rencontre des déontologues de la fonction publique territoriale en France, le 5 février 2021**. Tout au long de la journée, ce colloque a réuni, par visioconférence, près de 90 participants : référents déontologues, juristes des collectivités, membres de la HATVP, universitaires et étudiants.

Les ouvrages collectifs de l'OEP en 2020

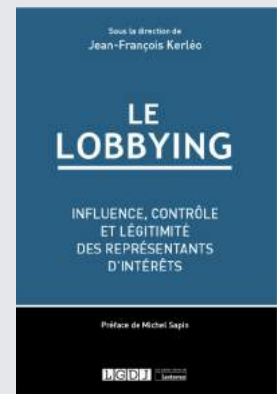


De façon originale, **un journal en ligne d'investigation locale et un observatoire d'experts** ont décidé de mêler observations de terrain et compétences juridiques pour aboutir à un corpus de 28 mesures immédiatement transposables en droit. Il propose de nouvelles règles du jeu dans quatre domaines :

- Renforcer les règles déontologiques des élus locaux ;
- Dynamiser la démocratie locale par l'implication citoyenne ;
- Réorganiser le fonctionnement des collectivités locales ;
- Accroître la transparence sur la vie locale et son financement.

En prévoyant une définition des représentants d'intérêts et leur encadrement, **la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique justifie désormais une analyse des rapports entre l'ordre juridique et le lobbying**. Or, le droit joue un rôle complexe vis-à-vis de ces nouveaux acteurs, qui cherchent avant tout à agir sur le contenu des textes afin de défendre leurs intérêts. Dans cette lutte pour le droit, l'ordre juridique se compose de procédures permettant à ces acteurs de participer à l'élaboration des normes, mais aussi de règles déontologiques qui limitent leur influence. Après un éclairage sur l'histoire et la diversité des profils, les représentants d'intérêts sont considérés dans leurs relations avec les institutions publiques qu'ils influencent.

Sont ainsi étudiés les points d'entrée juridiques ainsi que les modes d'encadrement de ces acteurs en droit constitutionnel, administratif et judiciaire. L'étude des champs privilégiés d'influence permet ensuite de souligner la variété des dispositifs mis en place pour contrôler les effets du lobbying en santé publique et en environnement, ou en droit du travail et en droit du sport.



Nouvelles compétences, nouveaux rôles, nouvelles obligations : **près de 40 ans après l'acte I de la Décentralisation promettant l'adoption du statut de l'élu local, un état des lieux s'impose quant à la place de l'élu dans la République et les territoires**. Nouvelles compétences d'abord, les lois décentralisatrices ont multiplié les transferts de compétences au profit des collectivités territoriales conduisant à faire peser sur les élus de lourdes responsabilités tout en accentuant la complexité de leur charge. Nouveaux rôles ensuite dans la mesure où, à cette multiplication des fonctions, s'est ajoutée la modification de la figure de l'élu local, allant du notable au technocrate en passant par le professionnel, le négociateur, le

conseiller. Les risques liés à l'exercice d'un mandat local, toujours plus nombreux, exigent qu'on envisage sérieusement la protection juridique des élus des collectivités territoriales. Nouvelles obligations enfin, car, plus que jamais, les élus locaux doivent rendre compte de leurs actions, un effort de transparence et de déontologie étant exigé d'eux depuis quelques années, notamment quant à l'usage des moyens matériels et financiers mis à leur disposition. Les contributions rassemblées dans cet ouvrage interrogent ainsi le métier d'élu local d'aujourd'hui. Il s'agit d'un thème en perpétuelle évolution comme l'attestent les nombreux textes adoptés ces dernières années.

Les propositions de l'OEP en 2020

L'OEP avance des pistes d'amélioration de la législation et de la réglementation françaises relatives à la transparence et la déontologie de la vie publique

L'OEP en 2020, ce sont près de 150 propositions formulées pour améliorer la transparence et la déontologie des pouvoirs exécutifs et législatifs, des collectivités territoriales et des institutions européennes



7 notes
3 position papers
1 étude



 <http://observatoireethiquepublique.com/>

Marchés publics de l'Élysée

Quand le droit de la commande publique s'invite (timidement) au Palais

Etude #2
22 Juillet 2020



Elsa FOREY
Responsable de la chaire Présidence de la République

EN BREF

Les rapports que l'Élysée entretient avec le droit de la commande publique témoignent d'une relation complexe où la règle de droit est régulièrement écartée. Si cela peut se comprendre en raison du caractère spécial de la présidence de la République, il s'agit de pratiques souvent illégales qui suscitent de nombreuses interrogations, notamment au regard du droit pénal de la commande publique.



Mathias AMILHAT
Responsable de la chaire Contrats et marchés publics des collectivités

Toute la question est de savoir si la présidence de la République doit être régie par le droit commun de la commande publique applicable à l'État. Les marchés publics passés par l'État sont généralement envisagés comme constituant une catégorie générique, par opposition aux marchés passés par les collectivités territoriales. Cette présentation repose essentiellement sur

1

OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Les rapports que l'Élysée entretient avec le droit de la commande publique témoignent d'une relation complexe où la règle de droit est régulièrement écartée. Si cela peut se comprendre en raison du caractère spécial de la présidence de la République, il s'agit de pratiques souvent illégales qui suscitent de nombreuses interrogations, notamment au regard du droit pénal de la commande publique.

Les notes de l'OEP en 2020



OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE
<http://www.ethiquepublique.com/>

La réglementation des finances des groupes parlementaires : un progrès certain et presque achevé

EN BREF

Note n°14
28 novembre 2020

Depuis le milieu du XXe siècle, le financement des groupes parlementaires est principalement public. Mais les finances des groupes n'ont fait l'objet d'aucune réglementation jusqu'au début des années 2010. Il y a quelques années, les progrès de la culture de la déontologie et de la transparence ont conduit – les scandales politico-financiers aidant – à l'adoption d'une série de mesures ayant pour objet tant le contrôle de l'utilisation des deniers publics alloués aux groupes que leur transparence. Les progrès, en la matière, ont été remarquables. Les propositions ici formulées ont pour objet de parfaire l'édifice normatif mis en place en 2014 et 2015.

Elina LEMAIRE
Responsable de la Division « Action constitutionnelle » de l'Observatoire de l'Éthique Publique

Depuis le milieu du XXe siècle, **le financement des groupes parlementaires** est principalement public. Mais les finances des groupes n'ont fait l'objet d'aucune réglementation jusqu'au début des années 2010. Il y a quelques années, les progrès de la culture de la déontologie et de la transparence ont conduit – les scandales politico-financiers aidant – à l'adoption d'une série de mesures ayant pour objet tant le contrôle de l'utilisation des deniers publics alloués aux groupes que leur transparence. Les progrès, en la matière, ont été remarquables. Les propositions ici formulées ont pour objet de parfaire l'édifice normatif mis en place en 2014 et 2015.

Les indemnités et avantages matériels du pouvoir exécutif font encore l'objet d'une large opacité dans de nombreux pays. Quelques États ont toutefois opté pour la loi pour encadrer ces éléments, parfois également pour une autorité indépendante dont les modes de nomination et de fonctionnement varient. Lorsqu'une telle autorité existe, le système bénéficie d'une certaine souplesse, tout en confiant à des experts dédiés à cette question le moyen de déterminer en toute transparence les aspects financiers de l'exercice de la fonction exécutive.



OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE
<http://www.ethiquepublique.com/>


Les indemnités et avantages matériels des membres du pouvoir exécutif : étude comparée

EN BREF

Note n°13
25 octobre 2020

Les indemnités et avantages matériels du pouvoir exécutif font encore l'objet d'une large opacité dans de nombreux pays. Quelques États ont toutefois opté pour la loi pour encadrer ces éléments, parfois également pour une autorité indépendante dont les modes de nomination et de fonctionnement varient. Lorsqu'une telle autorité existe, le système bénéficie d'une certaine souplesse, tout en confiant à des experts dédiés à cette question le moyen de déterminer en toute transparence les aspects financiers de l'exercice de la fonction exécutive.

Vanessa Barbé
Professeure de droit public à l'URPA
Responsable de la Division de droit comparé



OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE
<http://www.ethiquepublique.com/>

Projet de loi ASAP et commande publique

Pour une véritable simplification qui ne se fasse pas au détriment de la sécurité juridique

EN BREF

Note n°12B
7 octobre 2020

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique – la loi ASAP – le vendredi 2 octobre 2020. Le droit de la commande publique n'échappe pas à la volonté de simplification du législateur : si un seul article était consacré à la question dans le projet initial, de nouveaux articles ont été intégrés par voie d'amendements. Or, si certains des changements annoncés permettent des avancées et une réelle « simplification », d'autres témoignent, d'une forme d'impréparation qui laisse présager le pire en termes de sécurité juridique.

Mathias AMENAT
Responsable de la Division « Commande et marchés publics » de l'Observatoire de l'Éthique Publique

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique – **la loi ASAP** – le vendredi 2 octobre 2020. Le droit de la commande publique n'échappe pas à la volonté de simplification du législateur : si un seul article était consacré à la question dans le projet initial, de nouveaux articles ont été intégrés par voie d'amendements. Or, si certains des changements annoncés permettent des avancées et une réelle « simplification », d'autres témoignent d'une forme d'impréparation qui laisse présager le pire en termes de sécurité juridique.

Les notes de l'OEP en 2020

La discussion du **projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental** a eu lieu en septembre 2020 au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Le volet déontologique était le grand absent de ce projet de réforme. Cette note de notre directeur général a appelé à consolider la déontologie au sein du CESE, afin de renforcer la légitimité de cette institution et de ses travaux, lesquels peuvent s'avérer très utiles pour penser la France de demain.



 <http://observatoireethiquepublique.com/>

Projet de réforme du CESE : n'oublions pas le volet déontologique

Note #11
8 septembre 2020



Matthieu CARON
Directeur général
de l'Observatoire
de l'éthique
publique

EN BREF

La discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental a débuté ce 8 septembre 2020 au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Pour l'heure, le volet déontologique est le grand absent de ce projet de réforme. En consolidant la déontologie au sein du CESE, l'on renforcerait pourtant la légitimité de ses travaux, lesquels peuvent s'avérer très utiles pour penser la France de demain.

Remontant à 1925, « l'existence du Conseil économique, social et environnemental a toujours été contestée, de manière plus ou moins virulente, à la fois par les pouvoirs publics, qui ont entretenu une certaine défiance à l'égard de cette entité atypique, et par les citoyens, qui connaissent peu cette institution et peinent à en percevoir l'utilité »¹.

Dès l'après-guerre, Charles de Gaulle et Pierre Mendès France avaient pourtant perçu toute l'utilité de faire représenter les forces vives de la nation au sein d'un conseil économique et social aux pouvoirs élargis. Tous deux proposèrent ainsi une fusion du Sénat

¹ Étude d'impact portant sur le projet de loi organique relatif au Conseil, économique, social et environnemental, 1^{er} juillet 2020, p. 4.

 OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Les actions de l'OEP en 2020

Environ 7500 auxiliaires politiques locaux œuvrent au quotidien à la mise en œuvre de politiques publiques, au service de l'exécutif territorial. Directeur de cabinet, collaborateur de cabinet, chef de cabinet, conseiller technique, chargé de mission, chargé des relations presse, etc. Quelle que soit la dénomination retenue, **l'auxiliaire politique qu'est le membre de cabinet d'un élu territorial reste, selon l'expression de Stéphane Cadiou, « nimbé d'un voile d'opacité »**. Tel est le paradoxe d'un métier mal connu mais qui, pourtant, est défini par un régime juridique et disciplinaire complexe et rigoureux. La multiplication des affaires judiciaires récentes, à Sanary-sur-Mer ou à Saint-Paul par exemple, témoigne ainsi d'une approche répressive combinant outils de droit pénal et contentieux disciplinaire qui, si elle est évidemment nécessaire, nous semble contre-productive à long terme pour restaurer la confiance dans l'action publique locale. La criminalisation du droit politique local, en ce qu'elle repose sur une logique d'imputation, nous semble en effet peu propice à l'émergence d'une véritable démocratie locale que les propositions formulées ci-après entendent renforcer.



<http://observatoireethiquepublique.com>

Renforcer le statut des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales

EN BREF

Note #10



Sébastien BÉNÉTIELLIERE

Responsable de la chaire entourages des élus locaux

Environ 7500 auxiliaires politiques locaux œuvrent au quotidien à la mise en œuvre de politiques publiques, au service de l'exécutif territorial. Directeur de cabinet, collaborateur de cabinet, chef de cabinet, conseiller technique, chargé de mission, chargé des relations presse, etc. Quelle que soit la dénomination retenue, l'auxiliaire politique qu'est le membre de cabinet d'un élu territorial reste, selon l'expression de Stéphane CADIOU, « nimbé d'un voile d'opacité ». Tel est le paradoxe d'un métier mal connu mais qui, pourtant, est défini par un régime juridique et disciplinaire complexe et rigoureux. La multiplication des affaires judiciaires récentes, à Sanary-sur-Mer¹ ou à Saint-Paul² par exemple, témoigne ainsi d'une approche répressive combinant outils de droit pénal et contentieux disciplinaire qui, si elle est évidemment nécessaire, nous semble contre-productive à long terme pour restaurer la confiance dans l'action publique locale. La criminalisation du droit politique local, en ce qu'elle repose sur une logique d'imputation, nous semble en effet peu propice à l'émergence d'une véritable démocratie locale que les propositions formulées ci-après entendent renforcer.

¹ Ferdinand Bernhard, Maire de Sanary-sur-Mer dans le Var, est ainsi actuellement jugé devant le tribunal correctionnel de Marseille pour prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics pour avoir nommé sur un poste de directeur de cabinet sa maîtresse, alors contrôleur de gestion, puis pour avoir recruté son nouveau directeur de cabinet par l'intermédiaire d'un « marché à procédure adaptée » (MAPA) dont l'accusation considère qu'il était faussé.

² Joseph Siminât, maire de Saint-Paul, sur l'île de la Réunion, a été placé en garde à vue le 2 juin dernier pour avoir embauché son genre comme chauffeur avant de le faire entrer à son cabinet, les arrêtés de nomination ayant été signés par sa fille, alors son adjointe et qui disposait d'une délégation de fonction dans le domaine de la gestion du personnel communal. M. Siminât avait également employé durant quelques mois son neveu comme directeur de cabinet.

OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE



<http://observatoireethiquepublique.com>

Propositions pour une réforme du régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel

Note #9
Jan 2020



Elina SEMAIRE
Responsable de la Chaire « Justice constitutionnelle » de l'Observatoire de l'éthique publique

EN BREF

Au terme d'une enquête de deux ans, l'Observatoire de l'éthique publique a mis en lumière une série de difficultés juridiques entourant le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel. Alors que s'est progressivement formée une culture juridique de la transparence, cette enquête a révélé que, depuis les toutes premières années d'existence de la Ve République, le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel est complexe, opaque et partiellement non conforme au droit. Cette situation, qui concerne l'un des principaux gardiens de notre État de droit, ne peut manquer d'étonner. Face à ces difficultés, l'Observatoire de l'éthique publique suggère une réforme de ce régime indemnitaire afin de le rendre transparent et conforme au droit.

OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Au terme d'une enquête de deux ans, l'Observatoire de l'éthique publique a mis en lumière une série de difficultés juridiques entourant le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel. Alors que s'est progressivement formée une culture juridique de la transparence, cette enquête a révélé que, depuis les toutes premières années d'existence de la Ve République, le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel est complexe, opaque et partiellement non conforme au droit. Cette situation, qui concerne l'un des principaux gardiens de notre État de droit, ne peut manquer d'interpeller. Après avoir identifié ces difficultés, l'Observatoire de l'éthique publique suggère une réforme de ce régime indemnitaire afin de le rendre transparent et conforme au droit.

Les position papers de l'OEP en 2020



OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE
<http://www.observatoiredelethiquepublique.com>

La prise en charge par l'Élysée des frais de justice de ses collaborateurs : toujours plus ?

Position Paper #6
12 août 2020

EN BREF

Savoir le Prince apporte-t-il une protection spécifique ? Quelles sommes l'Élysée a-t-il été amené à provisionner pour payer les frais de justice des collaborateurs actuels ou anciens mis en cause dans des procédures judiciaires ? Si la protection fonctionnelle des collaborateurs s'inscrit dans le droit commun applicable aux agents publics (loi du 13 juillet 1983), force est de constater que les sommes en jeu ont augmenté de façon exponentielle en 2019 et qu'il semble exister une zone grise dans le dispositif de prise en charge en cas de faute personnelle des collaborateurs du chef de l'État.

Éditorial
Auteurs :
Christophe GONZALEZ
et
Christophe GONZALEZ
Directeurs
généralistes de
l'Observatoire de
l'Éthique Publique

Servir le Prince apporte-t-il une protection spécifique ? Quelles sommes l'Élysée a-t-il été amené à provisionner pour payer les frais de justice des collaborateurs actuels ou anciens mis en cause dans des procédures judiciaires ? Si la protection fonctionnelle des collaborateurs s'inscrit dans le droit commun applicable aux agents publics (loi du 13 juillet 1983), force est de constater que les sommes en jeu ont augmenté de façon exponentielle en 2019 et qu'il **semble exister une zone grise dans le dispositif de prise en charge en cas de faute personnelle des collaborateurs du chef de l'État.**

L'apparition du Covid-19 a bousculé l'agenda diplomatique mondial, mais également ébranlé la structure institutionnelle abritant le multilatéralisme, héritage de 1945. Cette crise sanitaire unique a révélé que les États « développés », et notamment les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie), n'étaient pas préparés à une telle pandémie. Les réactions de ces États, sur la scène internationale, ont été précipitées et unilatérales. Qu'elles soient individuelles ou collectives, ces répliques ont parfois été peu éthiques. Pour autant, en droit international, ces manquements sont rarement susceptibles d'être appréhendés sous l'angle de la responsabilité juridique. **Les manifestations d'une forme de « responsabilité éthique » sur la scène internationale, face au Covid-19, invitent néanmoins à penser que l'éthique est devenue un enjeu diplomatique à part entière.**



OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE
<http://www.observatoiredelethiquepublique.com>

Position Paper #5
4 mai 2020

POUR UN MULTILATERALISME PLUS ETHIQUE

Raphaël MAUREL
Docteur en droit
public, ex-
responsable de la
France dans les
affaires
internationales de
l'éthique des
affaires

L'apparition du Covid-19 a bousculé l'agenda diplomatique mondial, mais également ébranlé la structure institutionnelle abritant le multilatéralisme, héritage de 1945. Cette crise sanitaire unique a révélé que les États « développés », et notamment les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie), n'étaient pas préparés à une telle pandémie. Les réactions de ces États, sur la scène internationale, ont été précipitées et unilatérales, avant d'être multilatérales. Qu'elles soient individuelles ou collectives, ces répliques ont parfois été peu éthiques. Pour autant, en droit international, ces manquements sont rarement susceptibles d'être appréhendés sous l'angle de la responsabilité juridique. Les manifestations d'une forme de « responsabilité éthique » sur la scène internationale, face au Covid-19, invitent néanmoins à penser que l'éthique est devenue un enjeu diplomatique à part entière. Il doit en être tenu compte pour penser la reconfiguration du système multilatéral, qui se dessine mais dont les contours restent très incertains.



OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Clarifier le statut des ambassadeurs thématiques

Position Paper #4
27 janvier 2020

Christine PIRELLI-REAU
Magistrate

Régis BARNICO
Député

Mathieu CARON
Directeur général de
l'Observatoire de
l'Éthique Publique

La fonction d'ambassadeur thématique a vu le jour en 1998 à l'initiative du président Jacques Chirac. Elle consiste à confier à des responsables politiques, à des personnalités issues de la société civile ou à des hauts fonctionnaires, une mission de représentation et de négociation diplomatique au nom du Gouvernement français. Précisément, « la décision de créer de nouveaux postes est prise lorsque des sujets d'actualité ou des problématiques posent une enjeu particulière nécessitant qu'une personne soit clairement identifiée pour mener un plaidoyer spécifique. Le nombre de ces postes varie donc au gré des priorités du moment ».

Aucun texte législatif ou réglementaire n'a jamais régi le statut de ces ambassadeurs. Comme d'ordinaire, le Gouvernement, qui peut d'une « entorse organisationnelle », n'a malheureusement pas défini le statut de ces hauts responsables publics.

À l'heure de la transparence et de la déontologie, cette absence de statut soulève des difficultés, ainsi que vient de l'illustrer la situation des dernières semaines au sujet de l'ambassadeur pour les pôles Arctique et Antarctique.

Afin de vérifier ces évaluations, trois parlementaires de l'Observatoire de l'Éthique Publique ont décidé de poser des questions écrites au Gouvernement. Ces questions portent sur les zones grises (ou zones d'opacité) et les zones blanches (ou zones de visibilité juridique) du statut d'ambassadeur thématique (ET, CE et ANRP).

Jusqu'à présent, les principales informations disponibles au sujet des ambassadeurs thématiques ont été collectées par le sénateur Richard Frogue en 2013 dans le cadre du comité d'expertise qu'il a réalisé en tant que rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ».

La fonction d'ambassadeur thématique a vu le jour en 1998 à l'initiative du président Jacques Chirac. Elle consiste à confier à des responsables politiques, à des personnalités issues de la société civile ou à des hauts fonctionnaires, une mission de représentation et de négociation diplomatique au nom du Gouvernement français. Précisément, « la décision de créer de nouveaux postes est prise lorsque des sujets d'actualité ou des problématiques posent une ampleur particulière nécessitant qu'une personne soit clairement identifiée pour mener un plaidoyer spécifique. Le nombre de ces postes varie donc au gré des priorités du moment ». **Aucun texte législatif ou réglementaire n'a jamais régi le statut de ces ambassadeurs thématiques.** À l'heure de la transparence et de la déontologie, cette absence de statut soulève des difficultés, ainsi que l'a illustré le problème concernant l'ambassadeur pour les pôles Arctique et Antarctique.

S'il fallait résumer l'OEP en 4 mots :
Recherche, Proposition, Conseil & Sensibilisation



FORCE DE SENSIBILISATION



L'OEP essaie d'éclairer les pouvoirs publics et les citoyens sur les questions relatives à la transparence et la déontologie de la vie publique

Cette année, plus de 100 interventions médiatiques ont été réalisées par les membres sur les plateaux TV, radios et en presse écrite, décryptant l'info de l'éthique et promouvant les propositions de l'Observatoire



LE FIGARO

franceinfo:



Capital

france
inter

acteurspublics

L'OBS

Le Journal
du Dimanche

La transparence sur la rémunération des membres du Conseil constitutionnel

L'Observatoire de l'éthique publique a mis en lumière, dans une note d'Elina Lemaire en date 26 juin 2020, la non-conformité du régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel avec le droit. De 1960 à 2001, ceux-ci bénéficiaient d'une exonération d'impôt - seule la moitié de leur indemnité était soumise à l'impôt sur le revenu. Ce régime fiscal spécifique était fondé, à la demande du premier président de l'institution, sur une décision non publiée du 11 janvier 1960, émanant du secrétaire d'État aux finances.

16 | FRANCE

le Monde
SAMEDI 27 JUIN 2020

Conseil constitutionnel : une indemnité non conforme au droit

Les membres de cette institution touchent une rémunération deux fois supérieure à ce que prévoit la loi, selon l'Observatoire de l'éthique publique

C'est tout à la fois un lièvre juridique et une affaire sensible que soulève l'Observatoire de l'éthique publique, dans une note datée de juin, dont *Le Monde* a eu connaissance : non seulement le régime indemnitaire des neuf membres du Conseil constitutionnel n'est pas conforme au droit, constate cette note, mais les rémunérations que ceux-ci perçoivent aujourd'hui sont plus de deux fois supérieures à ce que prévoit la loi, avec, selon l'estimation de l'Observatoire, une rémunération brute mensuelle de plus de 15 000 euros.

Les conclusions auxquelles parvient ce think tank, lancé en 2018 par l'ex-député socialiste René Dosière et le juriste Matthieu Caron avec des parlementaires de tout bord politique et des universitaires, pour faire la transparence sur « les zones grises de la République », découlent de deux ans d'enquête pour explorer les archives publiques et obtenir des informations et des chiffres tenus confidentiels.

Le rapport donne un coup de projecteur sur un sujet que ni l'État ni le Conseil constitutionnel, présidé depuis 2016 par Laurent Fabius, n'ont jusqu'ici réellement souhaité mettre en débat public.

Au contraire, l'Observatoire de l'éthique publique propose d'ouvrir la discussion au Parlement, de manière transparente. Il formule, à ce titre, ses propres pistes de réforme du régime d'indemnité des membres de l'instance chargée de contrôler la conformité de la loi à la Constitution : aligner, dans un nouveau texte de loi, leur rémunération sur celle des membres du gouvernement

« C'est un sujet qui mérite un vrai débat démocratique »

ELINA LEMAIRE
membre de l'Observatoire
pour l'éthique publique

(9 940 euros brut mensuels) ou sur celle du président de la République (15 140 euros brut mensuels); interdire le cumul de cette indemnité de membre avec une pension de retraite.

« Indemnité complémentaire »
« C'est un sujet qui mérite un vrai débat démocratique », estime Elina Lemaire, responsable de la chaire « Justice constitutionnelle » de l'Observatoire de l'éthique publique et auteure de l'enquête. « Nous avons publié une première enquête en 2018, mais sans pouvoir disposer des fiches de paie des membres du Conseil. Cette fois, nous avons eu accès à ces données, après avoir saisi la Commission d'accès aux documents administratifs [CADA], et nous avons pu aller loin dans l'analyse, explique la constitutionnaliste. Le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel est opaque et partiellement non conforme au droit, ce qui interpelle s'agissant de l'un des principaux gardiens de notre État de droit. »

Pourquoi le régime actuel est-il illégal, selon l'analyse de l'Observatoire ? Le problème remonte à 2001. La décision est prise, sous le gouvernement Jospin, et à la demande du président du Conseil constitutionnel de l'époque, de soumettre à l'impôt sur le revenu la totalité de l'indemnité touchée par les membres du Conseil constitutionnel, quand la moitié seulement était fiscalisée. Mais si la réforme est vertueuse, une « indemnité complémentaire » est alors accordée aux membres du Conseil constitutionnel, pour compenser le manque à gagner dû à la perte de cet avantage fiscal, par une simple lettre, non publiée, de Florence Parly, alors secrétaire d'État au budget.

C'est là que le bât blesse : car selon la Constitution, la rémunération ne peut être fixée que par la loi organique - en l'occurrence, l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, où il n'est pas prévu d'indemnité complémentaire. « Cette lettre a mis fin à une irrégularité juridique, mais elle en a créé une autre, souligne la note de l'Observatoire de l'éthique publique. Si, depuis 2001, les membres du Conseil constitutionnel sont des contribuables irréprochables, le montant de leur rémunération repose sur une base juridique tout à fait contestable. »

Pour calculer l'importance prise par cette indemnité complémentaire décidée hors du cadre de la loi, le think tank a saisi la CADA puis le tribunal administratif, afin de mettre la main sur les feuilles de paie des membres de l'institution de novembre et décembre 2000, 2001 et 2002. Or, celles-ci montrent un bond de 57 % de la rémunération en 2001, effectivement destiné à compenser la fiscalisation complète de l'indemnité.

Ce que conteste René Dosière, c'est bien la non-conformité au droit du régime actuel et pas le niveau de la rémunération

Aujourd'hui, alors que ce système perdure, la rémunération mensuelle brute d'un membre du Conseil s'établit à plus de 15 000 euros, selon le calcul de l'Observatoire. Celui-ci s'est fondé sur la déclaration d'intérêts effectuée auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique par Nicole Belloubet, en 2017, alors qu'elle quittait le Conseil constitutionnel pour entrer au gouvernement. Ces 15 000 euros représentent plus de deux fois le montant prévu par l'ordonnance de 1958 (6 800 euros).

« Bricolage »

Pour René Dosière, élu socialiste à l'Assemblée nationale pendant vingt-cinq ans et spécialiste des questions de transparence en politique, cette situation « illégale et opaque » ne saurait perdurer, alors que progresse la culture de la transparence. « Ce ne sont pas des pratiques convenables, déclare au *Monde* le président de l'Observatoire de l'éthique publique. Il est invraisemblable que la rémunération des membres de l'institution ne soit pas conforme au droit mais relève du bricolage. » « Cela me fait penser aux avantages des anciens présidents de la République, qui avaient été fixés à l'origine par une lettre de 1985 de

Laurent Fabius (alors premier ministre), à Valéry Giscard d'Estaing, jamais rendue publique. »

Ce que conteste René Dosière, c'est bien la non-conformité au droit du régime actuel et pas le niveau de la rémunération actuelle, conforme à la fonction, estime-t-il. L'ex-député se dit partisan d'une loi qui alignerait cette rémunération sur celle du président de la République. Ce qui n'induirait pas de baisse.

Le gouvernement, déjà alerté par les questions des parlementaires membres de l'Observatoire de l'éthique publique, a tenté de profiter de la réforme des retraites pour modifier le régime indemnitaire du Conseil constitutionnel. Mais la nouvelle rédaction de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 qu'il a proposée ne convient pas aux experts de l'Observatoire, car elle vise à légaliser l'indemnité complémentaire actuelle, en en faisant « une indemnité de fonction, dont le montant est fixé par arrêté du premier ministre et du ministre du budget ». « Une telle réforme n'est pas souhaitable au regard de l'indépendance du Conseil », estime M. Dosière.

Contacté au sujet de ces débats, le Conseil constitutionnel n'a pas souhaité commenter. Mais des sources proches de l'institution réfutent le caractère opaque du système. « Le Conseil constitutionnel n'a rien à cacher, les rémunérations globales sont publiées dans des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances, indique ces sources. Quant au fondement légal, il est vérifié par la Cour des comptes, les rémunérations des membres du Conseil constitutionnel étant les mêmes que celles des présidents de section du Conseil d'État. »

ANNE MICHEL

Cette décision ne pouvait fonder juridiquement que la seule exonération d'impôt des membres alors en exercice. Autrement dit, aucun des membres nommés après le 11 janvier 1960 n'aurait dû en bénéficier. A la suite de contestations de ce régime fiscal spécifique, le président du Conseil constitutionnel a décidé de demander l'abrogation de la décision du 11 janvier 1960. Celle-ci lui fut accordée par une lettre (non publiée) du 16 mars 2001 de la secrétaire d'État au budget. **Ainsi, depuis 2001, l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel est entièrement soumise à l'impôt sur le revenu. Toutefois, les membres du Conseil ont obtenu, par cette même lettre du 16 mars 2001, que leur indemnité soit « complétée » à compter du 1^{er} janvier 2001. Or, une telle « indemnité complémentaire » est illégale car créée par une autorité incompétente : en application de l'article 63 de la Constitution, seul le législateur organique est compétent en la matière.**

Cette indemnité est – en principe – fixée par l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, aux termes duquel : "Le président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'État classés hors échelle". » Or l'article ne prévoit pas d'indemnité complémentaire. **Aujourd'hui encore, plus de la moitié de la rémunération des membres du Conseil constitutionnel leur est versée sur le fondement d'une décision illégale de 2001.**

Indemnités illégales au Conseil constitutionnel : la faute de la ministre des Armées ?

FLORENCE PARLY + SUIVRE

BARTHÉLÉMY PHILIPPE | PUBLIÉ LE 26/06/2020 À 20H15 | MIS À JOUR LE 26/06/2020 À 20H33



La ministre des Armées, Florence Parly. Witt Jacques/Pool/ABACA

SAUVEGARDER CET ARTICLE

Selon une enquête de l'Observatoire de l'éthique publique, l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel a été fixée par un simple courrier de Florence Parly, il y a 19 ans, ce qui soulève un sérieux problème de légalité. L'actuelle ministre des Armées était alors secrétaire d'Etat au Budget, au sein du gouvernement de Lionel Jospin.

Afin de garantir la conformité au droit du régime de rémunération des membres du Conseil constitutionnel, une proposition de loi organique a été déposée par la députée, Cécile Untermaier, membre de L'Observatoire. Ce texte adopté à l'unanimité en commission des lois de l'Assemblée nationale aligne par ailleurs cette rémunération sur le montant de celle qui est perçue par les membres du gouvernement (décret du 23 août 2012 relatif au traitement du Président de la République et des membres du gouvernement). Par ailleurs, cette proposition a pour objet d'interdire le cumul de l'indemnité de membre du Conseil constitutionnel et d'une pension de retraite. En effet, si, depuis 1958, le régime des incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel s'est sans cesse élargi, interdisant désormais l'exercice de toute fonction publique élective, non élective, et l'exercice de toute activité professionnelle, publique ou privée (et donc des cumuls de revenus), il est encore possible de cumuler l'indemnité de membre du Conseil constitutionnel avec une pension de retraite, en vertu de l'article L86 du code des pensions civiles et militaires de retraites. A l'image de ce qui a récemment été décidé au sujet des membres des autorités administratives et publiques indépendantes (article 8-1 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes issu de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique) – il serait utile que l'indemnité de membre du Conseil constitutionnel suive le même régime.

La proposition de loi déposée par Cécile Untermaier visant à modifier le régime indemnitaire des membres du conseil constitutionnel

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 janvier 2021.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à modifier le régime indemnitaire des membres
du Conseil constitutionnel,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale

de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale

dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Cécile UNTERMAIER, Joël AVIRAGNET, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, Jean-Louis BRICOUT, Alain DAVID, Laurence DUMONT, Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Chantal JOURDAN, Régis JUANICO, Marietta KARAMANLI, Jérôme LAMBERT, Gérard LESEUL, Serge LETCHIMY, Josette MANIN, Philippe NAILLET, Christine PIRES BEAUNE, Dominique POTIER, Claudia ROUAUX, Isabelle SANTIAGO, Hervé SAULIGNAC, Sylvie TOLMONT, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, Boris VALLAUD, Michèle VICTORY,

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'Observatoire de l'éthique publique, think tank ayant pour but de contribuer au progrès de la transparence et de la déontologie dans le champ de la connaissance scientifique et dans le domaine des pratiques politiques, a mis en lumière, dans une publication en date du 26 juin 2020, la nécessité de revenir sur le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel au motif que ce dernier ne serait pas conforme au droit. Cette note découle de deux ans d'enquête pour explorer les archives publiques et obtenir des informations et des chiffres.

De 1960 à 2001, les membres du Conseil constitutionnel ont bénéficié d'une exonération d'impôt - seule la moitié de leur indemnité était soumise à l'impôt sur le revenu. Ce régime fiscal spécifique était fondé, à la demande du premier président de l'institution, sur une décision non publiée du 11 janvier 1960, émanant du secrétaire d'État aux finances. Mais cette décision ne pouvait fonder juridiquement que la seule exonération d'impôt des membres alors en exercice. Autrement dit, aucun des membres nommés après le 11 janvier 1960 n'aurait dû en bénéficier. À la suite de contestations de ce régime fiscal spécifique, le président du Conseil constitutionnel a décidé de demander l'abrogation de la décision du 11 janvier 1960. Celle-ci lui fut accordée par une lettre (non publiée) du 16 mars 2001 de la secrétaire d'État au budget. Ainsi, depuis 2001, l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel est entièrement soumise à l'impôt sur le revenu. Toutefois, les membres du Conseil ont obtenu, par cette même lettre du 16 mars 2001, que leur indemnité soit « complétée » à compter du 1er janvier 2001.



Or, **une telle « indemnité complémentaire » est illégale car créée par une autorité incompétente. En effet, la secrétaire d'État au budget, ni aucun membre du Gouvernement, n'est compétent pour fixer l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel.** En application des dispositions de la Constitution (article 63), seul le législateur organique est en effet compétent en la matière. Cette indemnité est – en principe – fixée par l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, aux termes duquel : « Le président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'État classés hors échelle. » Or l'article ne prévoit pas d'indemnité complémentaire. Aujourd'hui encore, plus de la moitié de la rémunération des membres du Conseil constitutionnel leur est versée sur le fondement d'une décision illégale de 2001.

La présente proposition de loi organique vise à fixer les modalités de rémunération des membres du Conseil constitutionnel, en alignant cette rémunération sur le montant de celle qui est perçue par les membres du gouvernement (décret du 23 août 2012 relatif au traitement du Président de la République et des membres du gouvernement).

Par ailleurs, **cette proposition a pour objet d'interdire le cumul de l'indemnité de membre du Conseil constitutionnel et d'une pension de retraite.** En effet, si, depuis 1958, le régime des incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel s'est sans cesse élargi, interdisant désormais l'exercice de toute fonction publique élective, non élective, et l'exercice de toute activité professionnelle, publique ou privée (et donc des cumuls de revenus), il est encore possible de cumuler l'indemnité de membre du Conseil constitutionnel avec une pension de retraite, en vertu de l'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraites.

À l'image de ce qui a récemment été décidé au sujet des membres des autorités administratives et publiques indépendantes (article 8-1 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes issu de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique) – il serait utile que leur indemnité de membre du Conseil constitutionnel suive le même régime.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1er

L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est ainsi rédigé :

« Art. 6. – Le président et les autres membres du Conseil constitutionnel perçoivent une rémunération égale au traitement brut mensuel des ministres, complétée, le cas échéant, par une indemnité de résidence.

« Lorsque le président ou un autre membre du Conseil constitutionnel est titulaire d'une ou de plusieurs pensions de retraite de droit direct, le montant de l'indemnité de fonction est réduit chaque année à due concurrence du montant des pensions perçues. »

Article 2

L'article 1er entre en vigueur le 1er janvier 2022.

La création d'un organe de déontologie au sein du Conseil, économique, social et environnemental

10 FRANCE

Le Monde
MERCREDI 8 SEPTEMBRE 2020

Le CESE en quête de règles déontologiques

L'Assemblée examine un projet de loi réformant le Conseil économique, social et environnemental

Quelle déontologie pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE)? C'est la question que pose l'Observatoire de l'éthique publique, fondé en 2018 par l'ex-député apparemment Parti socialiste de l'Assemblée nationale René Doustière, à l'occasion de l'examen en commission des lois, à partir du mardi 8 septembre, d'un projet de loi organique réformant cette institution.

Dans une note de treize pages qui devait être diffusée mardi, dont *Le Monde* a pu prendre connaissance, le directeur général de l'Observatoire, Matthieu Caron, y déplore que le volet déontologique soit « le grand absent » du ce texte et liste dix propositions pour améliorer la situation.

Relancé début 2018 dans le cadre de la réforme des institutions, la transformation du CESE, chargé de conseiller les pouvoirs exécutif et législatif mais qui n'a qu'un avis consultatif, a été stoppé par l'affaire Benalla. Le président de la République l'a remise sur les rails le 29 juin devant les membres de la convention citoyenne pour le climat réunis à l'Élysée.

Le projet de loi, adopté dans la foulée en conseil des ministres, prévoit de faire du CESE « le centre de gravité des consultations publiques » afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier sur les conséquences à long terme de leurs décisions. De quoi redorer le blason d'une assemblée qui reste mal connue et n'a pas toujours eu bonne presse.

« Relations d'intérêts » Si les effectifs - 231 conseillers issus des syndicats, du patronat, d'ONG ou d'associations - seront réduits d'un quart, le Palais d'Orna, à Paris (16^e), devrait voir son rôle renforcé. Lorsque il sera saisi sur un projet de loi, le gouvernement n'aura plus à procé-



« Les membres (du CESE) ne sont pas élus mais nommés, l'obligation d'éthique et de transparence est d'autant plus grande »

Laurianne Bossa
Députée LREM des Hauts-de-Seine

der à la plupart des autres consultations jusqu'à présent prévues par la loi.

Pour M. Caron, cela est « susceptible de changer la nature, le travail et les besoins en personnel » du CESE, d'où la nécessité selon lui de remettre au premier plan la question de la déontologie au sein de l'institution. Le juriste, qui salue une « vraie logique d'ouverture » à la tête du Conseil sur ce sujet, précise qu'un groupe de travail sur la moralisation de la vie du CESE a vu le jour en 2015 mais qu'« aucune politique déontologique d'ensemble n'a été décidée » à la suite de ses travaux.

De façon surprenante, la troisième chambre de la République a échappé ces dernières années à la plupart des lois qui ont profondément modifié le fonctionnement de l'Assemblée nationale et du Sénat en la matière. Ses membres ne sont par exemple pas tenus de remplir des déclarations de patrimoine et d'intérêts, comme les parlementaires depuis 2013. « Ce choix s'explique par le caractère atypique du CESE, qui ne dispose pas de pouvoirs législatifs et dont les conseillers sont, en tant que tels, pour la plupart d'entre eux, des représentants d'intérêts », rappelle M. Caron.

Ce dernier juge difficile de transposer telles quelles les règles auxquelles sont soumis députés et sénateurs, au risque de créer la « confusion dans l'esprit de nos concitoyens » en faisant apparaître que « les membres du CESE sont liés par certaines relations d'intérêts ». « Par définition, les membres du Conseil défendent des intérêts catégoriels, mais ils le font dans un cadre institutionnel clair et transparent », souligne-t-il.

Le chercheur suggère donc que ces derniers soient associés au même cadre, mais que les déclarations ne soient pas rendues pu-

bliques « en raison de leur caractère particulier ».

L'idée n'a pas été reprise par Laurence Bassi, députée de la République en marche des Hauts-de-Seine et questeuse de l'Assemblée nationale. Mais celle qui est aussi vice-présidente de l'Observatoire de l'éthique publique s'est inspirée de plusieurs autres propositions de M. Caron pour des amendements qu'elle défendra lors de la discussion parlementaire.

« Nous sommes face à des membres qui ne sont pas élus mais nommés, l'obligation d'éthique et de transparence est d'autant plus grande, cela contribue aussi à la modernisation du CESE », estime-t-elle.

Contrôle des frais de mandat
L'idée propose ainsi la création d'un poste de déontologue, nommé par le premier ministre, d'un code de déontologie et un contrôle de l'utilisation des frais de mandat des membres du Conseil. « Jusqu'à présent, l'indemnité représentative de fonction est versée de manière forfaitaire sans justification des dépenses », relève M. Caron dans sa note.

Si ils sont adoptés, ces amendements qui posent de grands principes devront ensuite trouver une traduction concrète. « C'est à l'Intérieur de l'Assemblée que la révolution devra s'opérer, met en garde Matthieu Caron. Si rien n'est fait, elle se traduira de nouveau d'effluves ».

Jean-Claude Gaudin, questeur et membre du bureau du CESE, se dit « très favorable » avec une telle démarche, tout en demandant de garder à l'esprit « la sociologie particulière » de l'Assemblée à laquelle il appartient. Et plutôt qu'un déontologue nommé par le premier ministre, il propose qu'une commission composée de « membres indépendants » issus de la Cour des comptes ou du Conseil constitutionnel assure la préférence du CESE. ■

NATHALIE BOSSA DESMOLLIÈRES

ECONOMIE ET POLITIQUE

Contrôle des frais de représentation, transparence... pourquoi le Cese a besoin d'une révolution déontologique

EMMANUEL MACRON + SUIVRE

BARTHÉLÉMY PHILIPPE | PUBLIÉ LE 09/09/2020 À 12H59 | MIS À JOUR LE 09/09/2020 À 13H05



Le président du Cese Patrick Bernasconi Blondet Elliot/ABACA

SAUVEGARDER CET ARTICLE

Alors que l'examen du projet de loi organique réformant le Conseil économique social et environnemental (Cese) a débuté mardi 8 septembre devant l'Assemblée nationale, l'Observatoire de l'éthique publique (OEP) regrette l'absence de mesures déontologiques visant à moderniser le fonctionnement de cette institution. Son directeur général, Matthieu Caron, détaille ses propositions phares pour renforcer l'éthique du Cese.

Les dispositions relatives à la déontologie adoptées dans la loi CESE du 15 janvier 2021 suite au travail de l'OEP

Article 12

Après l'article 15 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 15-1 ainsi rédigé : « Art. 15-1. -Sur proposition du bureau, le Conseil économique, social et environnemental arrête un code de déontologie qui doit être approuvé par décret. Ce code précise les règles applicables aux membres du Conseil ainsi qu'aux personnes extérieures participant à ses travaux. « Un organe chargé de la déontologie s'assure du respect du code de déontologie. Sa composition est fixée par le règlement du Conseil. »

Article 13

Après l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé : « Art. 10-1.-I. -Pour les membres du Conseil économique, social et environnemental, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, extérieurs à l'organisation qu'ils représentent, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions.

« II.- Dans les deux mois qui suivent leur désignation, les membres du Conseil adressent personnellement à l'organe chargé de la déontologie du Conseil et au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de leur désignation et dans les cinq années précédant cette date. « Toute modification substantielle des intérêts détenus donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes. « Les membres du Conseil peuvent joindre des observations à leur déclaration d'intérêts. « Les III et IV de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique s'appliquent à la déclaration d'intérêts des membres du Conseil. « Le V du même article 4, le I de l'article 10, les deux derniers alinéas du II de l'article 20 et l'article 26 de la même loi s'appliquent aux membres du Conseil. « Lorsque la Haute Autorité constate qu'un membre du Conseil ne respecte pas les obligations prévues au présent article, elle en informe le président du Conseil. »

Article 14

L'article 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée est ainsi modifié :
1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Les membres du Conseil économique, social et environnemental perçoivent une indemnité représentative de frais. L'utilisation de cette indemnité, pour chaque membre du Conseil, doit être en lien avec l'exercice de son mandat. La liste des frais de mandat est arrêtée par le bureau, sur proposition des questeurs et après avis de l'organe chargé de la déontologie. » ;
2° Le dernier alinéa est ainsi rédigé : « Le montant des indemnités des personnes désignées en application des 1° et 2° de l'article 12 est fixé par décret. » ;
3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Les membres du Conseil économique, social et environnemental remettent au président un rapport de leur activité annuelle. Ce rapport est rendu public sur le site internet du Conseil. »

La transparence obtenue grâce aux travaux parlementaires des membres de L'Observatoire

Fidèle à la « méthode Dosière » du « parlementarisme d'investigation », les parlementaires de l'OEP déposent de nombreuses questions écrites qui contribuent à faire la lumière sur la vie intérieure de nos institutions. **Ce sont près de 120 questions écrites que nos députés ont posé au gouvernement** afin de faire la transparence sur les zones grises de l'éthique publique : du statut des ambassadeurs thématiques aux frais de représentation des ministres en passant par le train de vie des cabinets ou encore les marchés publics de l'exécutif.

Les réponses à ces questions constituent une source d'information inestimable pour mieux connaître le fonctionnement interne du pouvoir politique et les modes de financement de nos institutions politiques et administratives.

Nos membres parlementaires déposent également des amendements et des propositions de loi pour porter les sujets de L'Observatoire.

Retrouvez l'article de Challenges consacré au travail de Christine Pirès-Beaune :

Régime spécial de retraite des ex-présidents: Emmanuel Macron conditionne la fin d'un privilège

Par Laurent Fargues le 04.12.2020 à 07h30

ABONNÉS

DOCUMENT - Dans un courrier à la députée PS Christine Pirès-Beaune, le président de la République conditionne la suppression de la retraite spéciale des ex-chefs d'Etat à l'adoption de la réforme des retraites à points. Mais celle-ci a peu de chances de voir le jour d'ici la fin du quinquennat.



Emmanuel Macron sur le parvis de l'Élysée

Christine Pires Beaune, Régis Juanico et Cécile Untermaier veulent muscler les règles du financement des groupes politiques :

Fil d'infos Vidéos Devises Services

Capital

ECONOMIE ET POLITIQUE VOTRE ARGENT AUTO ENTREPRISES ET MARCHÉS IMMOBILIER MANAGE

EN CE MOMENT : CONFINEMENT DÉBATTEZ ! CORONAVIRUS INDEMNITÉS

ECONOMIE ET POLITIQUE

Des députés veulent muscler les règles du financement des groupes politiques

TRANSPARENCE + SUIVRE

BARTHÉLÉMY PHILIPPE | PUBLIÉ LE 18/12/2020 À 18H54



La députée du Puy de Dôme, Christine Pirès Beaune Niviere David/ABACAPRESS.COM

la proposition de loi de nos parlementaires pour la création d'un statut d'ambassadeur thématique :



N° 3213

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020.

Nos thématiques annuelles



L'OEP définit chaque année une thématique prioritaire. En 2018, le premier chantier a été celui de **la transparence et de la déontologie parlementaires**. L'OEP y a consacré un colloque les 25 et 26 octobre 2018. Ce colloque s'est déroulé à l'Assemblée nationale et au Sénat, en présence de nombreux parlementaires, d'associations citoyennes et de journalistes. La qualité des échanges a conduit à publier ces travaux et à proposer à l'ensemble des acteurs professionnels de produire un papier sur leurs propositions de réforme en vue d'améliorer la transparence en droit.



En 2019, L'Observatoire a retenu le thème **de la transparence et de la déontologie de la Haute fonction publique**. Il a tenu un colloque sur le sujet le 21 novembre 2019 à l'école nationale de commerce (ENC) Bessières. Dans un contexte de critiques récurrentes à l'égard des hauts fonctionnaires, de la bureaucratisation de l'action publique et de réforme de l'école nationale d'administration (ENA), ce thème est apparu comme une évidence afin de souligner combien il est important d'encore approfondir la réflexion sur le statut déontologique des fonctionnaires. Les actes de ce sont parus au début de l'année 2021.



En 2020, l'OEP a porté la thématique de **la transparence et la déontologie du pouvoir exécutif français**. Ce cycle de travaux s'est ouvert avec un colloque organisé à Sciences Po Lille sur le thème du financement des cabinets ministériels puis avec la publication de l'ouvrage du président Dosière, *Frais de palais. Vivre à l'Élysée de de Gaulle à Macron*. Deux ouvrages paraîtront en 2021 sur le sujet, l'un consacré à la déontologie gouvernementale, l'autre intitulé « L'Élysée, ombres et lumières ».



INSTITUT
ROUSSEAU

En 2021, la thématique choisie est « **restaurer la confiance dans la démocratie** ». Elle devrait donner lieu à la parution, en fin d'année, de deux ouvrages « grand public » : l'un comportant de nombreuses idées innovantes pour redynamiser la démocratie (réalisé en partenariat avec l'Institut Rousseau) ; l'autre formulant des propositions concrètes pour parfaire la transparence et la déontologie de la vie publique.

La programmation 2021

10 Ouvrages
10 Études
12 Notes
6 Tribunes
1 Colloque
1 Université d'été

Le grand projet 2021 :

la publication de deux ouvrages à destination du grand public



En 2021, la thématique choisie est « **restaurer la confiance dans la démocratie** ». Elle devrait donner lieu à la parution, en fin d'année, de deux ouvrages « grand public » : l'un comportant de nombreuses idées innovantes pour redynamiser la démocratie (réalisé en partenariat avec l'Institut Rousseau) ; l'autre formulant des propositions concrètes pour parfaire la transparence et la déontologie de la vie publique.

Le développement du Département éthique des affaires

L'OEP a décidé d'élargir son action à l'éthique des affaires car la vigilance des citoyens ne saurait se focaliser exclusivement sur la moralisation de la vie publique.

A l'instar d'Olivier Favereau, nous sommes convaincus que « l'entreprise est un espace politique ». Pour nous, elle appartient à la res publica et **l'éthique des affaires est une affaire d'éthique publique** à part entière. Aussi nous ambitionnons que l'éthique sociale, l'éthique environnementale, l'éthique fiscale, l'éthique financière, l'éthique technologique ainsi que l'éthique numérique des entreprises soient au cœur des travaux à venir de l'Observatoire.

Notre idée est de rassembler un maximum de chercheurs et de forces vives pour réfléchir à **l'émergence d'un nouveau paradigme de l'entreprise**. Nous tâcherons ainsi de convaincre le législateur de prendre des mesures pour renforcer l'éthique des affaires, de même que nous essaierons de sensibiliser les étudiants ainsi que les cadres du privé et du public pour faire émerger de nouvelles pratiques.

Afin de lancer ce nouveau département, nous avons publié en janvier 2020 une première **tribune programmatique dans *Le Monde*** qui a reçu un succès d'estime :



28 | IDÉES Le Monde
MARDI 14 JANVIER 2020

René Josièrre Faisons de la France une pionnière en matière d'éthique des affaires

L'ancien député, pourfendeur des dérives financières des élus, appelle le pouvoir politique à se saisir de la question de la responsabilité des entreprises

L'entreprise inspirée par des valeurs est notre avenir. Après avoir été, tour à tour, une référence pour les droits de l'homme puis un grand modèle social, la France peut se donner pour ambition de devenir la référence mondiale de l'entreprise responsable.

Les pratiques ont déjà commencé à changer ces dernières années. Le concept de business éthique à l'anglo-saxonne, importé dans les années 1990, a eu ses mérites mais a eu tendance à réduire l'éthique à un outil de marketing. La responsabilité sociale des entreprises (RSE), apparue dans les années 2000, encouragée par la loi Grenelle II et la norme ISO 26000, a clairement fait bouger les lignes. Ces dernières années, l'éthique de la mise en conformité (compliance, en anglais) a pris une dimension centrale dans la gestion des grandes organisations. Adoptée en 2016, la loi Sapin 2 a amplifié ce mouvement : elle est à l'origine d'une révolution silencieuse en matière d'anticorruption, de protection des lanceurs d'alerte et d'encadrement des conflits d'intérêts.

Valeur sans valeurs

Ailleurs encore plus loin : faisons de la France une nation pionnière en matière d'éthique des affaires. En introduisant le statut des entreprises à mission, ces sociétés pouvant se doter d'une raison d'être à caractère social et environnemental, la loi Pacte du 22 mai 2019 a posé la bonne question : celle du rôle et de la responsabilité des entreprises dans la société. Cette loi permet de penser qu'il est possible de construire démocratiquement, au sein du Parlement et des entreprises, par un alliage de réglementations et d'autorégulations, une éthique des organisations et de la finance.

Premier chantier à approfondir : celui de l'éthique environnementale. Si la vocation des entreprises est de participer à la croissance économique, l'éthique environnementale invite à promouvoir une « alternative » : c'est-à-dire à faire croître ce qui est bon pour notre avenir collectif et à faire décroître ce qui est mauvais pour lui. À ne pas douter, les générations de demain ne voudront ni consommer ni travailler pour des entreprises qui cherchent à faire de la croissance de la valeur sans valeurs. Parions que la notation extrafinancière va s'imposer et que le « capital épanouissement » des entreprises deviendra un facteur-clé de leur compétitivité structurelle. Accélérons cette mutation vers une consommation plus écologique en explorant la piste d'un label public de notation extrafinancière reposant sur des critères rigoureux et exportables à l'échelle européenne.

Deuxième chantier : celui de la relation entre l'entreprise et la société. Cette éthique ne pourra se construire que dans un dialogue équilibré et responsable au sein de l'entreprise, avec les différentes parties prenantes. Plus de dialogue rend les relations moins conflictuelles, comme cela a été illustré par le modèle de codétermination que nos amis allemands pratiquent depuis 1952. Ce système, qui invite toutes les parties prenantes à adopter une attitude responsable au sein des instances de concertation, ne permettrait-il pas de mieux répartir la valeur ajoutée et le temps de travail, de mieux penser la question du bien-être au sein des organisations, de même qu'il encouragerait davantage les investissements responsables ? Si des administrateurs salariés ont fait leur entrée dans les instances dirigeantes à la suite des lois Jaurès, Robespierre et Pacte, la France n'est-elle pas en retard en la matière avec un taux de représentation d'environ 15 % contre 30 % en Allemagne et en Scandinavie ? De récentes études ne démontrent-elles pas que la codétermination peut améliorer la productivité, l'innovation, la sécurité de l'emploi, la qualité de vie au travail, la résilience face aux crises, ainsi que les performances boursières des firmes qui y recourent ?

Nouveau paradigme

Troisième chantier, intimement lié au précédent : celui de l'éthique financière et de la gouvernance des grandes entreprises. Une société qui se veut démocratique ne peut accepter la capture de l'intérêt général par des intérêts financiers. De jurisprudence constante, la Cour de cassation ne confond jamais l'intérêt social de l'entreprise avec celui des actionnaires. Il est grand temps que ce soit le législateur qui l'affirme en faisant entrer l'entreprise, ses dirigeants et ses parties prenantes dans le droit pour inscrire un terme à la grande déformation de l'entreprise (pour reprendre le titre du livre de l'économiste Olivier Favereau, publié aux éditions Collège des Bernardins en 2014), qui a donné naissance à différents scandales financiers et environnementaux.

Quatrième chantier : celui de la numérisation par l'éthique technologique. La mutation numérique entraîne des progrès techniques sans discussion démocratique préalable, de même qu'elle accélère notre perte de souveraineté. Elle nous laisse peu armés pour défendre nos intérêts face aux Gafam américains et autres BATX chinois, à la pointe des révolutions algorithmiques, du big data et de l'intelligence artificielle. Il nous faut à la fois imaginer une fiscalité et une politique antitrust à l'échelle européenne pour lutter contre ces monopoles, un plan d'investissement dans l'économie de la connaissance numérique ainsi qu'un habeas corpus technologique pour préserver nos libertés publiques et individuelles ainsi que pour lutter contre les nouvelles inégalités et discriminations induites par cette mutation.

L'Observatoire de l'éthique publique entend prendre sa part dans ces réflexions, car l'éthique des affaires est constitutivement liée à l'éthique publique. Nous sommes persuadés que l'entreprise a un rôle essentiel à jouer dans la société, qu'elle fait partie de la solution pour transformer le monde. Les mentalités commencent à évoluer : un nouveau paradigme de l'entreprise-champagne peut émerger. Notre ambition est de participer à son écriture avec ceux qui nous ont précédés dans la réflexion, comme avec tous ceux qui partageront ce besoin d'optimisme.

René Josièrre est président de l'Observatoire de l'éthique publique (OEP) et ancien député (PS) de l'Aisne. Ce texte a été signé par les membres fondateurs du Pôle éthique des affaires de l'OEP et par des parlementaires EELV, PS, Génération.s, Plaine publique, LREM, MoDem et UDI, dont la liste complète est disponible sur lemonde.fr.

En septembre, notre Université d'été qui se tiendra à Sciences Po Lille et à l'EDHEC, portera principalement sur le thème de l'éthique des affaires.



Responsable administrative et financière
Anaïs REBUCCINI
07.68.46.86.01
obs.ethique.publique@gmail.com