

CONTRÔLER
LE PATRIMOINE
ET LES INTÉRÊTS
DES RESPONSABLES
PUBLICS
POUR PRÉSERVER
L'INTÉGRITÉ
DE L'ACTION
PUBLIQUE



1 – Le bilan général
des déclarations reçues
page 49

2 – Des taux de dépôt
en progression
qui demeurent perfectibles
pour certains déclarants
page 50

3 – Une procédure de contrôle
des déclarations renforcée
page 54

4 – Le bilan du contrôle
des déclarations de situation
patrimoniale et d'intérêts
page 57

5 – La publication
des déclarations de patrimoine
et d'intérêts
page 68

CONTRÔLER LE PATRIMOINE ET LES INTÉRÊTS DES RESPONSABLES PUBLICS POUR PRÉSERVER L'INTÉGRITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

QUI EST CONCERNÉ ?



18 000

**responsables
et agents
publics**, élus
et non élus



QUELS DÉLAIS ?

Des déclarations
déposées **dans
les deux mois
suivant le début
ou la fin
des fonctions**
et qui, lorsqu'elles
sont publiées,
restent consultables
pendant toute
la durée des fonctions

QUELS CONTRÔLES ?



À partir d'un **mécanisme
déclaratif obligatoire**
pour les personnes
exerçant certains mandats
ou fonctions :

- **Vérifier le caractère exhaustif, exact et sincère** des informations renseignées
- **Détecter les situations d'enrichissement illicite et prévenir ou faire cesser les conflits d'intérêts**



COMMENT ?

Contrôler le contenu
des déclarations de situation
patrimoniale et d'intérêts
en recourant à des **moyens
d'enquête étendus**
et, dans les cas prévus par la loi,
publier ces déclarations,
notamment sur le site Internet
de la Haute Autorité



DANS QUEL OBJECTIF ?

Jouer un rôle de **tiers de confiance** en fournissant
aux citoyens des gages de **probité** concernant
leurs décideurs publics et garantir que la décision
publique est prise dans le seul **intérêt général**

1 Le bilan général des déclarations reçues

Après 2020 et 2021, années d'élections locales qui avaient donné lieu à deux exercices déclaratifs parmi les plus importants depuis la création de la Haute Autorité, l'exercice 2022 a également donné lieu à une activité déclarative intense, en raison des élections présidentielle et législatives.

L'année 2022 a notamment été marquée par l'élection de nouveaux députés en juin, lesquels disposaient d'un délai de deux mois, jusqu'au 22 août 2022, pour déposer leurs déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts et d'activités.

En parallèle, en lien avec la nomination et le remaniement d'un nouveau Gouvernement, un nombre significatif de déclarations a été déposé par les membres entrants ou sortants du Gouvernement et les membres de leurs cabinets.

10 659

déclarations
reçues en 2022

5 494

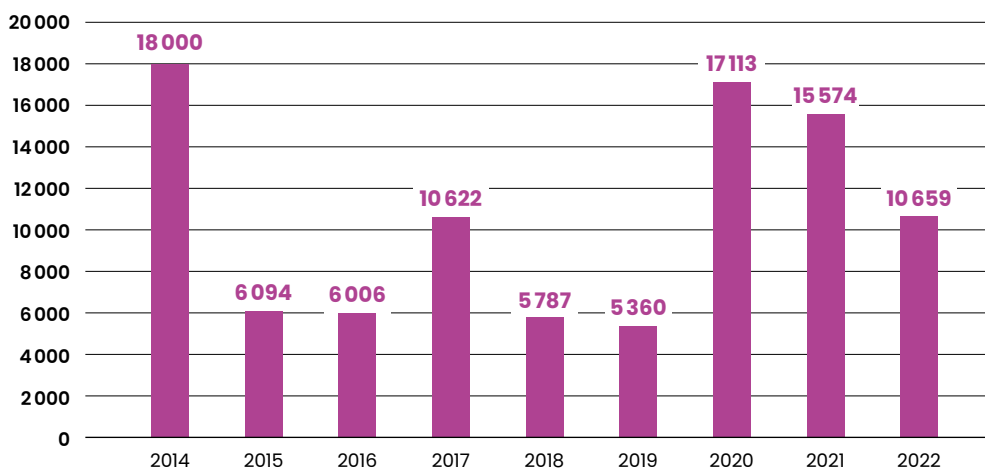
déclarations
de situation
patrimoniale

5 165

déclarations
d'intérêts

La Haute Autorité a ainsi reçu en 2022 un total de 10 659 déclarations, dont 5 494 déclarations de situation patrimoniale et 5 165 déclarations d'intérêts (ou déclarations d'intérêts et d'activités²⁴), un chiffre qui comprend également les déclarations modificatives déposées par les responsables publics.

Nombre de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts reçues chaque année depuis 2014



24. Les déclarations d'intérêts et d'activités sont déposées par les candidats à l'élection présidentielle et par les députés et sénateurs. Elles sont similaires aux déclarations d'intérêts, mais comprennent certaines rubriques supplémentaires spécifiques à l'exercice de ces mandats.

2 Des taux de dépôt en progression qui demeurent perfectibles pour certains déclarants

Le dépôt des déclarations fait l'objet d'un suivi constant par la Haute Autorité. Si le respect des obligations déclaratives s'ancre durablement dans la plupart des catégories de responsables publics, il demeure inégal pour d'autres.

Les taux de dépôt dans le délai légal

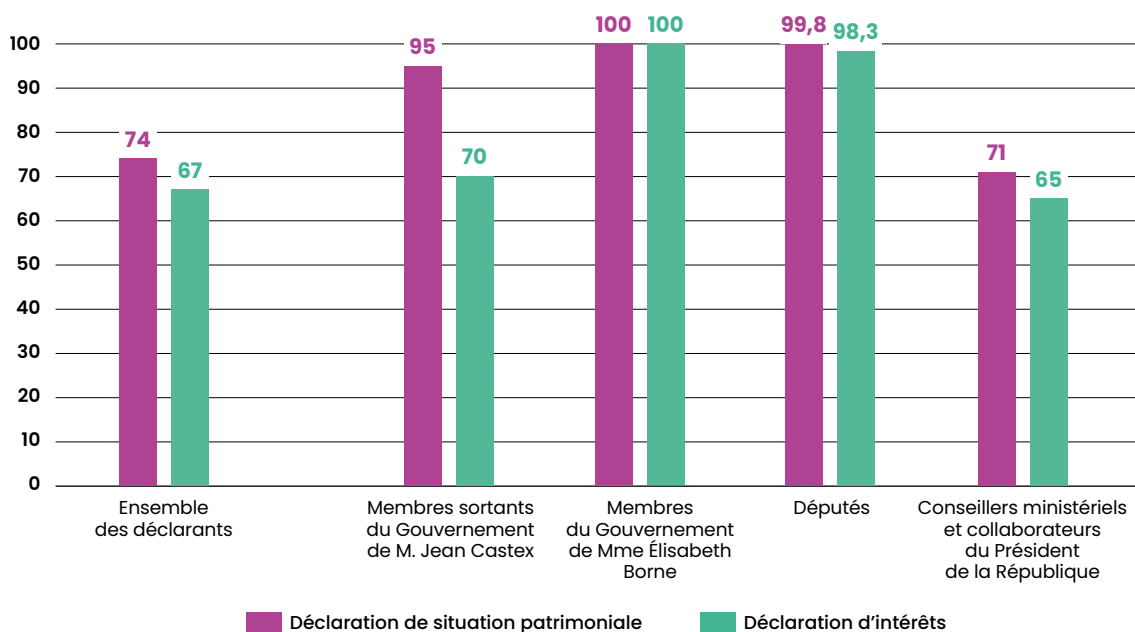
Les responsables publics assujettis à une obligation déclarative auprès de la Haute Autorité disposent en règle générale d'un délai de deux mois pour déposer leurs déclarations à compter du fait générateur de l'obligation, à savoir le début ou la fin des fonctions ou en cas d'évolution substantielle de leur situation.

La Haute Autorité constate que, depuis plusieurs années, le taux de dépôt des déclarations dans le délai légal s'améliore.

Cela est particulièrement vrai s'agissant des députés. Leur taux de dépôt dans le délai a quasiment atteint 100 % et est nettement meilleur que celui observé en 2017.

566 sur 576 députés (une élection partielle s'est tenue en fin d'année 2022 et le député élu devait déposer ses déclarations début 2023) ont déposé leur déclaration d'intérêts et d'activités dans les délais en 2022 (contre 487 en 2017). Ils sont 575 à avoir respecté le délai pour la déclaration de situation patrimoniale (contre 494 en 2022).

Taux de dépôt des déclarations dans le délai légal (en %)





Par ailleurs, la Haute Autorité observe des divergences assez nettes dans le dépôt des déclarations de début ou de fin de mandat. Le taux de dépôt dans le délai des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat est, pour l'ensemble des déclarants, de 49 % seulement, contre 74 % pour la déclaration de situation patrimoniale de début de mandat.

La Haute Autorité relève également que des difficultés de compréhension, communes à l'ensemble des déclarants, de certaines rubriques des déclarations persistent. Il s'agit notamment, pour la déclaration d'intérêts, de la participation à des organes dirigeants d'organismes publics ou privés lorsque celle-ci découle de l'exercice d'un mandat électif et, pour la déclaration de situation patrimoniale, de la mention des comptes bancaires. Le guide du déclarant, disponible sur le site Internet de la Haute Autorité, précise comment ces rubriques doivent être remplies.

Les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires

En plus des informations contenues dans une déclaration d'intérêts classique, les députés et sénateurs doivent renseigner plusieurs informations supplémentaires qui relèvent des spécificités de leur statut et de leurs activités. Il s'agit de leurs participations au capital de sociétés de conseil, les activités qu'ils conservent durant l'exercice du mandat ainsi que certaines informations relatives à leurs collaborateurs.

Le taux de dépôt après relances et injonctions

Lorsqu'elle ne reçoit pas une déclaration dans le délai légal de dépôt, la Haute Autorité procède à un travail de relance auprès de la personne concernée. Celui-ci donne souvent lieu à plusieurs échanges, par courriel ou par téléphone, durant lesquels les services de la Haute Autorité s'attachent à accompagner les déclarants dans le dépôt de leurs déclarations.

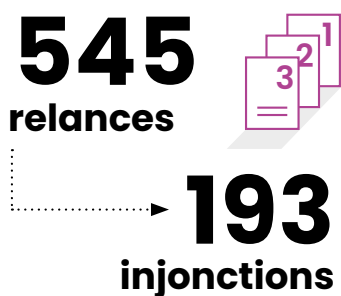
Dans le cas où le retard persiste malgré les diverses relances, la Haute Autorité adresse au responsable public concerné une injonction de déposer ses déclarations dans le délai d'un mois.

Cet important travail de relance permet d'améliorer de façon significative les taux de conformité après l'échéance légale de dépôt. Si la plupart des régularisations surviennent dans les deux mois suivant l'échéance légale (cf. *infra*), le dépôt de la déclaration peut parfois intervenir dans un délai plus long, après l'envoi de l'injonction de déposer, elle-même adressée après plusieurs relances.

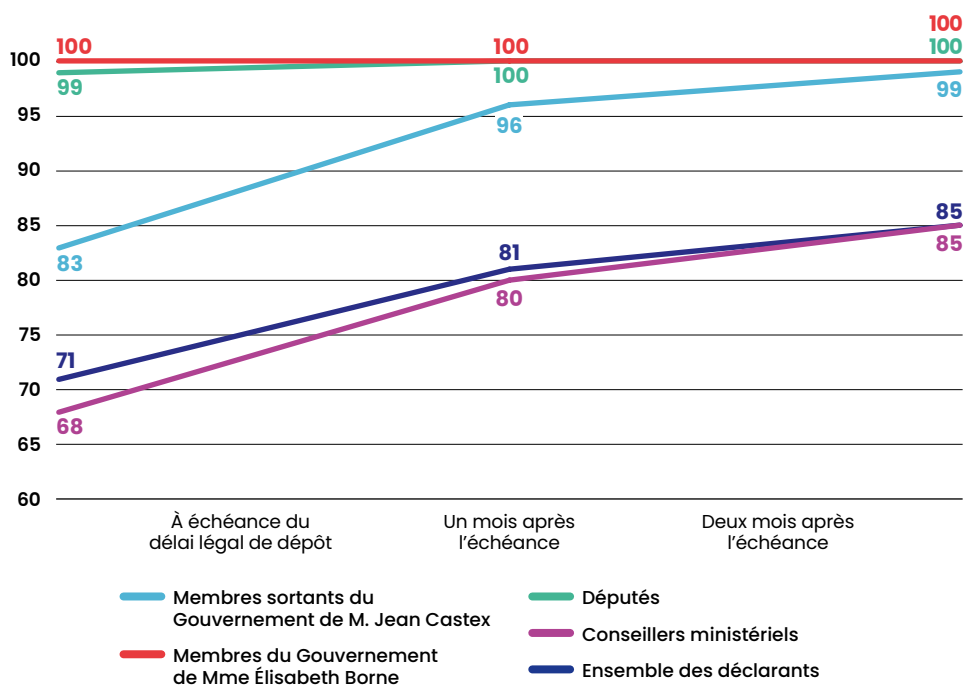
Les membres de cabinet ministériel et les collaborateurs du Président de la République qui n'avaient pas déposé leur déclaration au terme d'un délai de deux mois suivant l'échéance légale de dépôt l'ont fait, au plus tard, au terme de la phase d'injonction.

Le non-dépôt d'une déclaration constitue une infraction pénale et empêche la Haute Autorité de contrôler la situation de la personne concernée. Cela introduit une rupture d'égalité vis-à-vis des autres responsables publics qui, pour le plus grand nombre, font l'objet d'un contrôle, empêchant ainsi de fournir les garanties de probité nécessaires aux citoyens et suscitant une très forte incompréhension. Le responsable public concerné s'expose quant à lui à un risque de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts substantiel, dès lors qu'il ne bénéficie pas de l'analyse puis de la protection liée aux mesures de prévention demandées par la Haute Autorité.

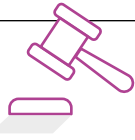
Lorsqu'elle ne parvient pas à obtenir le dépôt d'une déclaration après relances et injonction, la Haute Autorité en informe le procureur de la



Évolution des taux de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts après travail de relance (en %)



41



dossiers transmis au procureur de la République pour non-dépôt d'une déclaration

République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Cette procédure n'est cependant pas suffisamment efficace pour faire cesser les manquements constatés. C'est pourquoi la Haute Autorité fait valoir depuis plusieurs années qu'il serait nécessaire de remplacer la sanction pénale par une sanction administrative, sous la forme d'une amende prononcée par la commission des sanctions qui pourrait alors être mise en place. Une telle sanction pourrait en effet être décidée rapidement et elle aurait un effet dissuasif propre à augmenter les taux de dépôt. Plus efficace que la sanction pénale, elle serait également mieux proportionnée au degré de gravité d'un non-dépôt de déclaration.



PROPOSITION

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative en cas de manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts ou de situation patrimoniale par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie.

3 Une procédure de contrôle des déclarations renforcée

En application des orientations fixées par le plan de contrôle pour 2020-2022, la Haute Autorité a réalisé ses contrôles en portant une plus grande attention à la qualité formelle des déclarations ainsi qu'à l'exigence de l'exactitude des éléments déclarés.

Le plan de contrôle

La Haute Autorité réalise ses contrôles en suivant un plan de contrôle, adopté par son collègue, qui vise à fournir aux citoyens une assurance de la qualité des déclarations reçues et, selon les cas, rendues publiques.

Le plan de contrôle 2020-2022 retenait, parmi ses orientations stratégiques, de porter une vigilance particulière aux déclarations d'intérêts, compte tenu des élections locales des trois dernières années et de l'importance de la prévention des conflits d'intérêts dans la sphère publique locale. Cette orientation a été poursuivie en 2022. Le nombre de déclarations d'intérêts contrôlées (2539) a été de nouveau supérieur à celui des déclarations de situation patrimoniale (1631), avec une forte proportion d'élus locaux parmi les responsables publics dont les déclarations d'intérêts ont été contrôlées.

En 2022, un autre axe prioritaire de contrôle a visé les déclarations des membres du Gouvernement, des députés nouvellement élus et des membres de cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République.

Des sources d'information variant selon l'intensité du contrôle

La Haute Autorité reçoit et contrôle de nombreuses déclarations et, pour certaines d'entre elles, en assure la publication sur son site Internet ou veille à leur mise à disposition en préfecture. Pour chacune d'elles, la Haute Autorité s'attache à garantir la cohérence des informations présentées. Pour ce faire, elle a sensiblement relevé son niveau d'exigence,

afin d'éviter de reproduire une situation dans laquelle une déclaration publiée, comportant des omissions mineures mais non corrigées, avait pu légitimement susciter l'incompréhension du citoyen.

Si toutes les déclarations publiées le sont au terme d'un contrôle, l'intensité de ce contrôle peut varier, selon l'agent ou le responsable public concerné, le niveau de responsabilité exercé et la nature des risques identifiés par la Haute Autorité. Selon le type de déclaration concernée (déclaration initiale ou simple déclaration modificative, à la demande du collègue ou de la propre initiative du déclarant), l'intensité du contrôle varie également.

Selon le degré d'approfondissement des investigations, la Haute Autorité recourt à diverses sources d'information afin de réaliser des recoupements efficaces et de garantir l'effectivité du contrôle.

Les informations déjà détenues par la Haute Autorité, qu'elles proviennent de déclarations antérieures ou de l'exercice de ses autres missions – contrôle d'un projet de mobilité professionnelle, exercice d'une activité

de représentation d'intérêts déclarée au répertoire, etc. – constituent sa première source d'information.

Pour approfondir le contrôle, la Haute Autorité utilise en outre plusieurs bases de données de l'administration fiscale²⁵ ou sollicite des administrations partenaires. Elle interagit ainsi fréquemment avec le service de renseignement Tracfin, dont les agents sont déliés du secret professionnel à son égard, ainsi qu'avec des parquets locaux ou nationaux, dont elle reçoit des signalements et des demandes de communication dans le cadre d'enquêtes en cours. Elle échange par ailleurs de façon très régulière avec la direction générale des finances publiques (DGFIP). Cette dernière peut notamment exercer son droit de communication auprès de tiers pour le compte de la Haute Autorité. De plus, afin de garantir un contrôle le plus effectif possible, la loi prévoit également que la DGFIP transmet à la Haute Autorité « *tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité* »²⁶ des déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement et des parlementaires. Ces échanges d'informations, nombreux cette année, ont été rendus plus fluides par les nouvelles procédures issues du protocole de coopération signé début 2022.

Si la loi prévoit que les observations d'un déclarant sont recueillies lorsqu'il est envisagé d'assortir la publication d'une déclaration d'une

Le pouvoir d'injonction de la Haute Autorité

En l'absence persistante de réponse de la part d'un déclarant, la Haute Autorité peut lui enjoindre de lui répondre. Le non-respect d'une telle injonction constitue une infraction pénale, conformément à l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

La Haute Autorité a adopté **trois** injonctions de ce type en 2022. Dans **un cas**, le non-respect de l'injonction a conduit à saisir la justice.

appréciation relative à son caractère exhaustif, exact et sincère, des échanges contradictoires sont en réalité pratiqués dès lors que le contrôle d'une déclaration met au jour une difficulté. Les déclarants peuvent également, d'eux-mêmes et à tout moment, apporter des informations et pièces complémentaires visant à faciliter la réalisation du contrôle. En 2022, des échanges ont eu lieu avec 37 % des déclarants contrôlés. Le plus souvent à l'initiative de la Haute Autorité, ces échanges permettent aussi d'instaurer un dialogue pédagogique avec le déclarant.

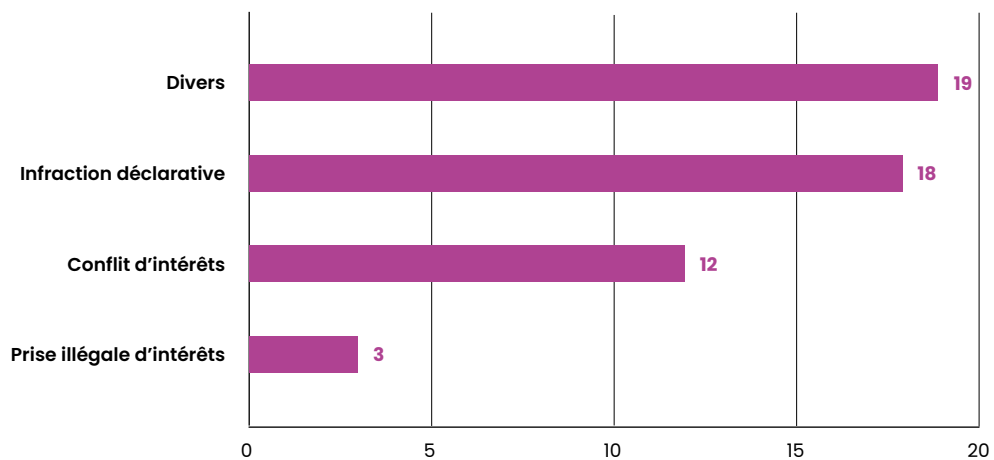
²⁵. Il s'agit des bases de données « Estimer un bien » (Patrim), du fichier national des comptes bancaires (FICOBA), du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie (FICOVIE) et de la base nationale des données patrimoniales (BNDP).

²⁶. Article 5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et article LO. 135-2 du code électoral

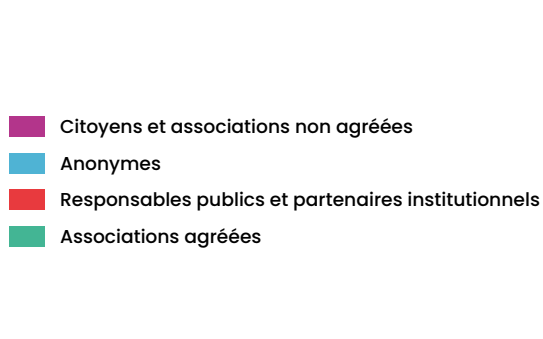
Enfin, la Haute Autorité reçoit des signalements de la part d'associations agréées par elle²⁷, de journalistes ou de citoyens. Ceux-ci sont systématiquement examinés et ils peuvent conduire à l'ouverture ou à la réouverture d'un contrôle.

En 2022, 52 signalements ont été reçus. Huit d'entre eux ont conduit les services à ouvrir ou rouvrir le contrôle d'une déclaration. Le reste des signalements n'a pas apporté d'informations nouvelles ou s'est avéré hors du champ de compétence de la Haute Autorité.

Typologie des manquements soulevés par les signalements extérieurs (plusieurs manquements possibles par signalement)



Typologie des auteurs de signalements



27. hatvp.fr/la-haute-autorite/la-diffusion-dune-culture-de-lintegrite/la-cooperation-avec-la-societe-civile/

4 Le bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

L'activité de contrôle a gagné en intensité et la qualité des déclarations a été améliorée.

Bilan global du contrôle des déclarations

En 2022, 4170 déclarations ont fait l'objet d'un contrôle.

Dans l'ensemble, le nombre de déclarations dont le contrôle a conclu à la conformité aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité est resté stable en 2022 (33,2% contre 32% en 2021), bien que des disparités existent entre les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts.

Forte d'une expérience de contrôle acquise au cours des dix années de son existence, la Haute Autorité a renforcé son dispositif de contrôle. Alors même que la qualité des déclarations a progressé depuis plusieurs années, l'élévation de son niveau d'exigence conduit mécaniquement au dépôt de davantage de déclarations modificatives, destinées à corriger des erreurs le plus souvent mineures. Elles permettent de donner aux citoyens une vision plus exacte de la situation de leurs responsables publics et, pour les déclarations rendues publiques, de satisfaire à l'objectif d'intérêt général souligné par le Conseil constitutionnel en 2013²⁸ : « en prévoyant une publication des déclarations d'intérêts (...) par la Haute Autorité, le législateur a entendu permettre à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ».



4170

déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts contrôlées en 2022 (déclarations initiales, modificatives ou de fin de mandat)

Par ailleurs, la part infime des déclarations ayant fait l'objet d'une appréciation publique de la Haute Autorité concernant les manquements constatés (0,3%) et/ou ayant donné lieu à une information du procureur de la République en raison de potentielles infractions pénales (0,3%) demeure extrêmement stable.

Au total, la Haute Autorité a transmis 51 dossiers aux parquets judiciaires dans le cadre de sa mission de contrôle des déclarations, portant à 229 le nombre de dossiers transmis à la justice dans le cadre de cette mission depuis 2014.



51

dossiers transmis à la justice en 2022 dans le cadre de la mission de contrôle des déclarations

► **41** pour le **non-dépôt** de la déclaration

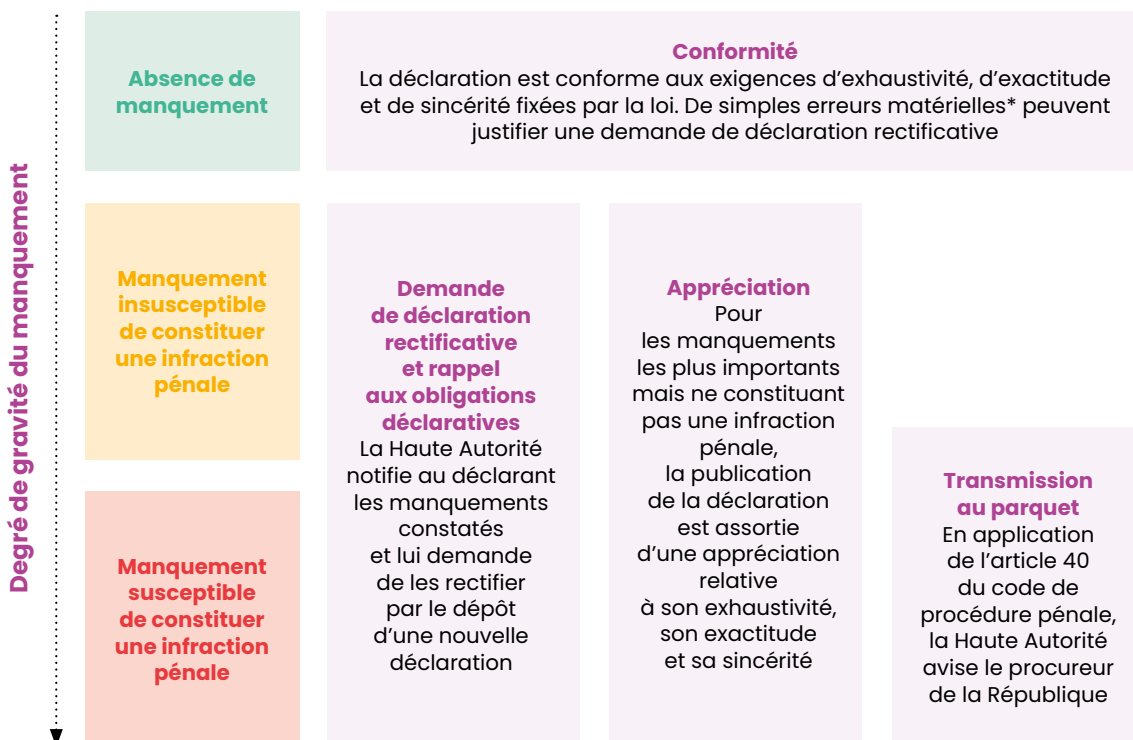
► **10** pour des **manquements déclaratifs** ou des **manquements à la probité**

À la connaissance de la Haute Autorité, 159 dossiers sont toujours à l'instruction, 27 ont conduit à une condamnation, quatre dossiers ont donné lieu à des compositions pénales et 39 ont été classés sans suite, souvent après un rappel à la loi.

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale : vérifier le contenu des déclarations et détecter l'enrichissement illicite au cours des fonctions

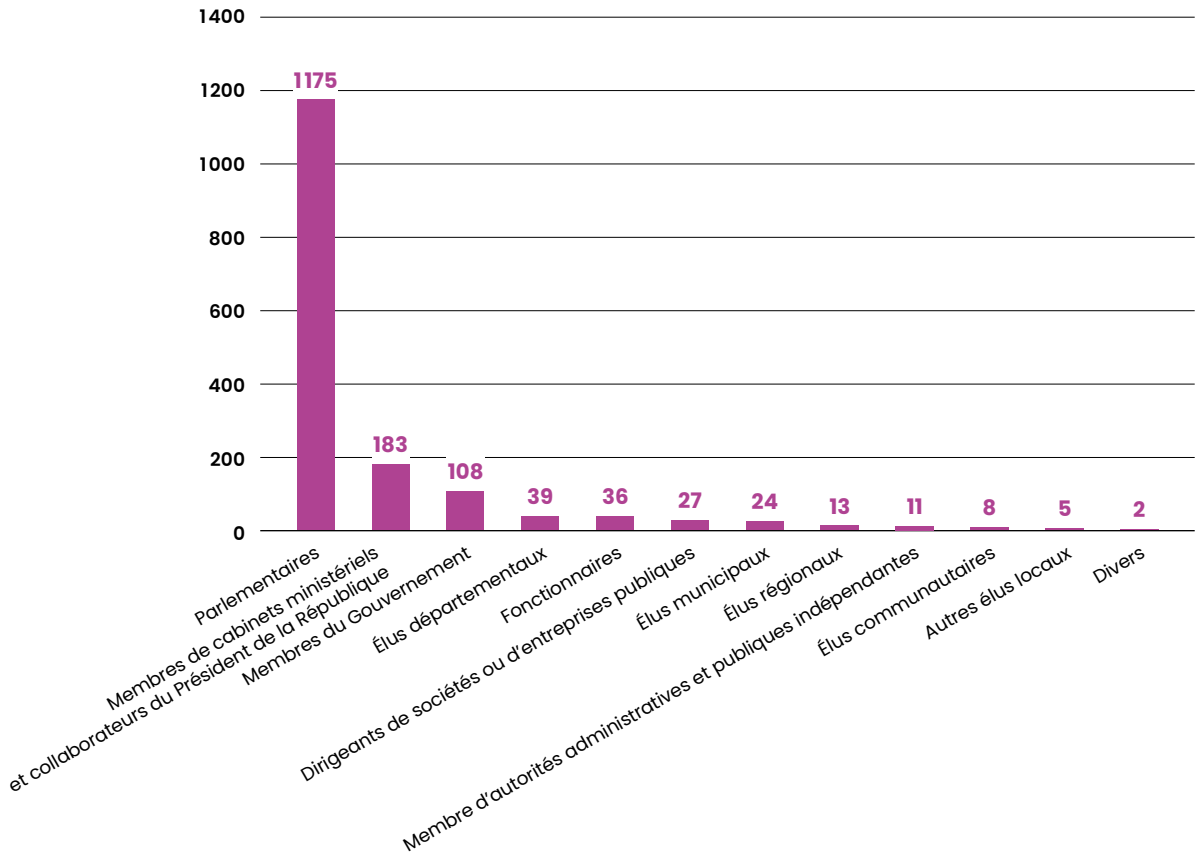
En s'appuyant sur les déclarations déposées au début et à la fin des fonctions, la Haute Autorité réalise un contrôle de la variation de la situation patrimoniale afin de s'assurer de l'absence d'enrichissement illicite. Pour cela, elle doit d'abord vérifier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de ces déclarations.

Les suites données aux contrôles des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts



*Il s'agit d'erreurs qui ne portent pas à conséquence, telles qu'une inversion de rubriques ou un zéro en trop dans un montant.

Nombre de déclarations de situation patrimoniale contrôlées en 2022, par catégories de responsables publics



La Haute Autorité a contrôlé 1631 déclarations de situation patrimoniale (initiales, modificatives, de fin de mandat) en 2022. L'activité de contrôle a principalement porté sur les déclarations des députés (1164 sur 1631 déclarations contrôlées), qu'il s'agisse des déclarations de fin de mandat déposées par les députés de la précédente législature ou des déclarations initiales des députés élus en juin 2022.

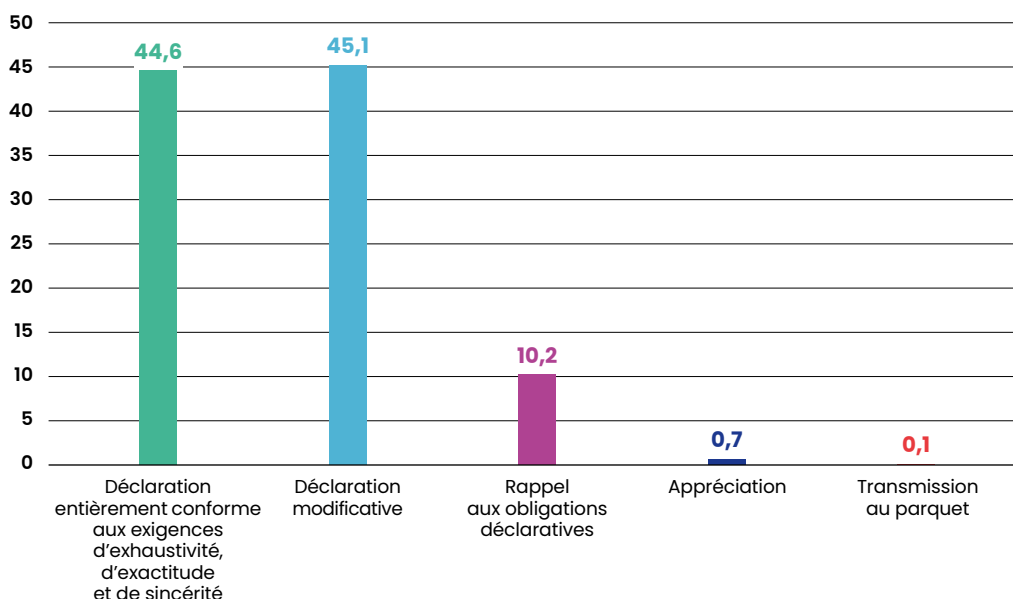
Dans environ 11% des cas, le contrôle a identifié des manquements. Sans être susceptibles de constituer une infraction pénale, ils ont conduit la Haute Autorité à adresser aux personnes concernées un rappel à leurs obligations (10,2%) ou à assortir la publication de leurs déclarations d'une appréciation relative à leur caractère exhaustif, exact et sincère (0,7%).

Après avoir vérifié la conformité de ces déclarations aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, la Haute Autorité examine **la variation de la situation patrimoniale**, sur la base des déclarations de début et de fin de mandat.

447 contrôles de ce type ont été réalisés en **2022**.

Sur les 1631 déclarations de situation patrimoniale contrôlées, un dossier a été transmis à la justice pour des faits susceptibles de constituer les infractions d'évaluation mensongère du patrimoine et de fraude fiscale.

Suites données au contrôle des déclarations de situation patrimoniale (en %)



Remarque : certaines des suites au contrôle pouvant se cumuler (par exemple, une demande de déclaration modificative et une transmission du dossier à la justice), la somme des pourcentages excède 100 %.

Le contrôle des déclarations d'intérêts : prévenir les conflits d'intérêts

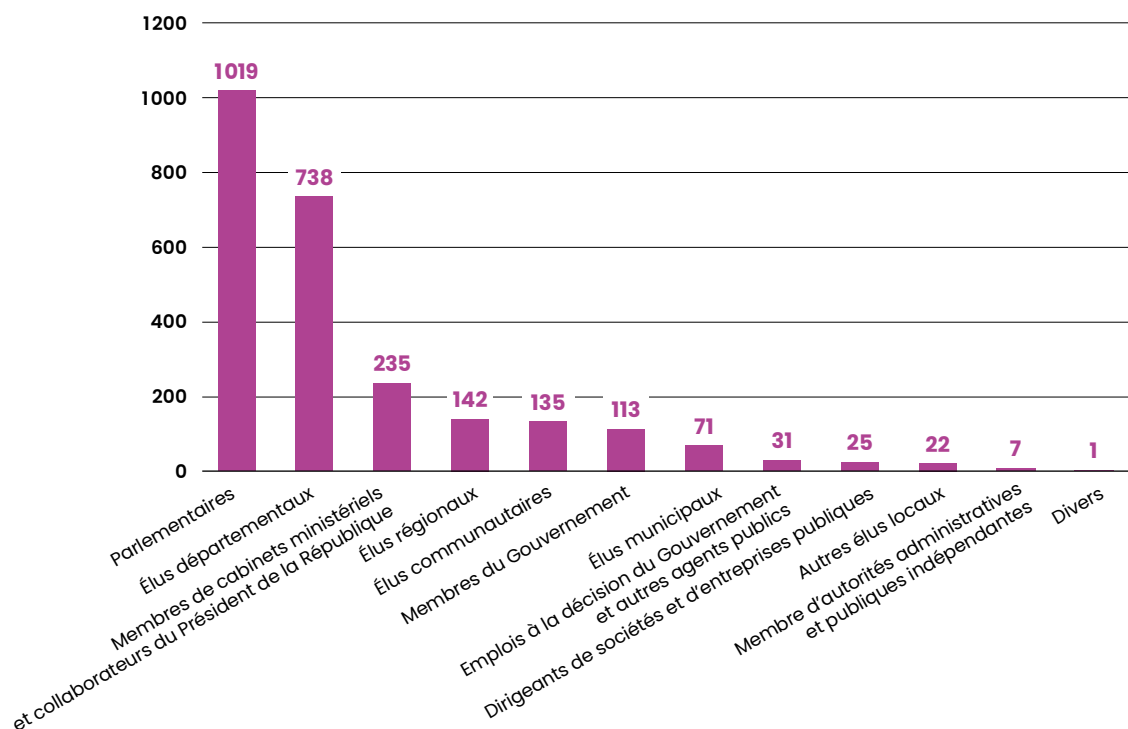
L'obligation pour tout responsable public de réaliser une déclaration d'intérêts lors de son entrée en fonctions doit le conduire à une réflexion stratégique sur sa situation déontologique. À cette occasion, il peut en effet identifier les risques de conflit d'intérêts préalablement à toute situation à risque et ensuite adopter des mesures adaptées afin de les prévenir. La déclaration d'intérêts est donc un outil efficace pour sécuriser l'action publique. Pour être pleinement utile, la démarche doit être continue et la déclaration doit être actualisée tout au long de l'exercice des fonctions en cas d'évolution substantielle des intérêts détenus.

2539 déclarations d'intérêts ont été contrôlées en 2022. Celles des membres du Gouvernement, des députés, ainsi que des membres de cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République ont constitué des priorités. Par ailleurs, le contrôle des déclarations

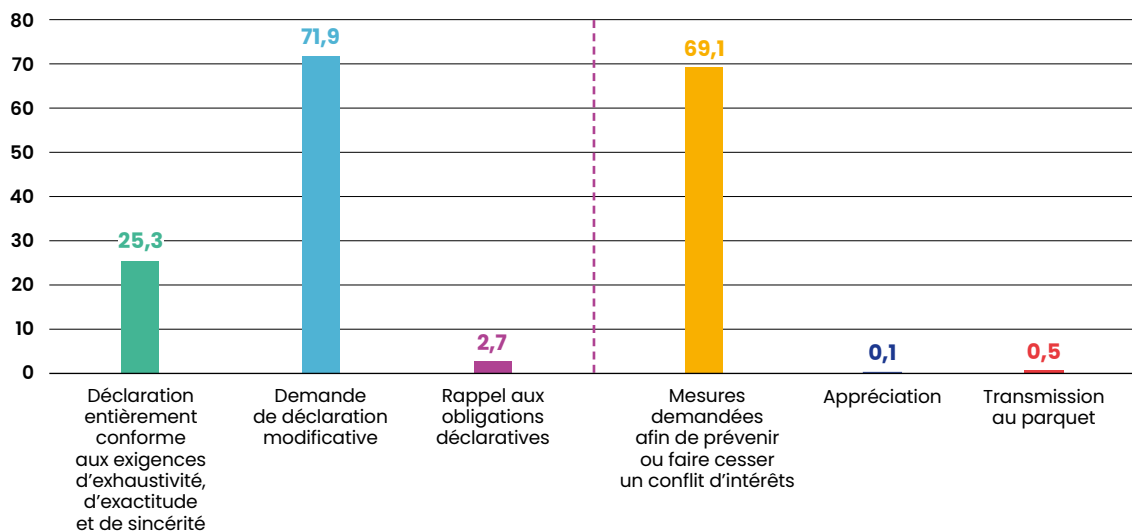
déposées par les élus à l'issue des élections départementales et régionales de 2021 s'est poursuivi en 2022, cette orientation répondant aux difficultés particulières que ceux-ci rencontrent, compte tenu des spécificités de la gestion publique locale.

Lorsqu'elle constate qu'une déclaration publiable présente des manquements à l'obligation d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité qui ne sont cependant pas susceptibles de constituer une infraction pénale, la Haute Autorité peut assortir la publication de cette déclaration d'une appréciation visant à en avertir le citoyen qui la consulte.

Nombre de déclarations d'intérêts contrôlées en 2022, par catégories de responsables publics



Suites données au contrôle des déclarations d'intérêts (en %)



Remarque : certaines des suites au contrôle pouvant se cumuler (par exemple, une demande de déclaration modificative et une transmission du dossier à la justice), la somme des pourcentages excède 100 %.



LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES DÉPUTÉS ET SÉNATEURS

En application du principe de séparation des pouvoirs et des règles particulières qui en découlent, la Haute Autorité n'a pas pour mission de prévenir et de faire cesser les conflits d'intérêts des parlementaires. Ce rôle est dévolu au bureau et à l'organe chargé de la déontologie de chaque assemblée, avec lesquels la Haute Autorité nourrit des échanges réguliers. Toutefois, si la Haute Autorité constate, lors du contrôle de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité de la déclaration d'intérêts et d'activités d'un parlementaire un risque manifeste de conflit d'intérêts, elle peut en informer le bureau de l'assemblée concernée. Le contrôle des déclarations peut également conduire à identifier des situations d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et d'autres fonctions ou mandat.

Outre l'examen de leur conformité aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, le contrôle des déclarations d'intérêts permet de détecter des risques de conflit d'intérêts et, le cas échéant, de demander à la personne concernée d'adopter les mesures de prévention adéquates.

En 2022, 69,1% des contrôles ont permis d'identifier des risques de conflit d'intérêts nécessitant d'adopter des mesures de prévention.

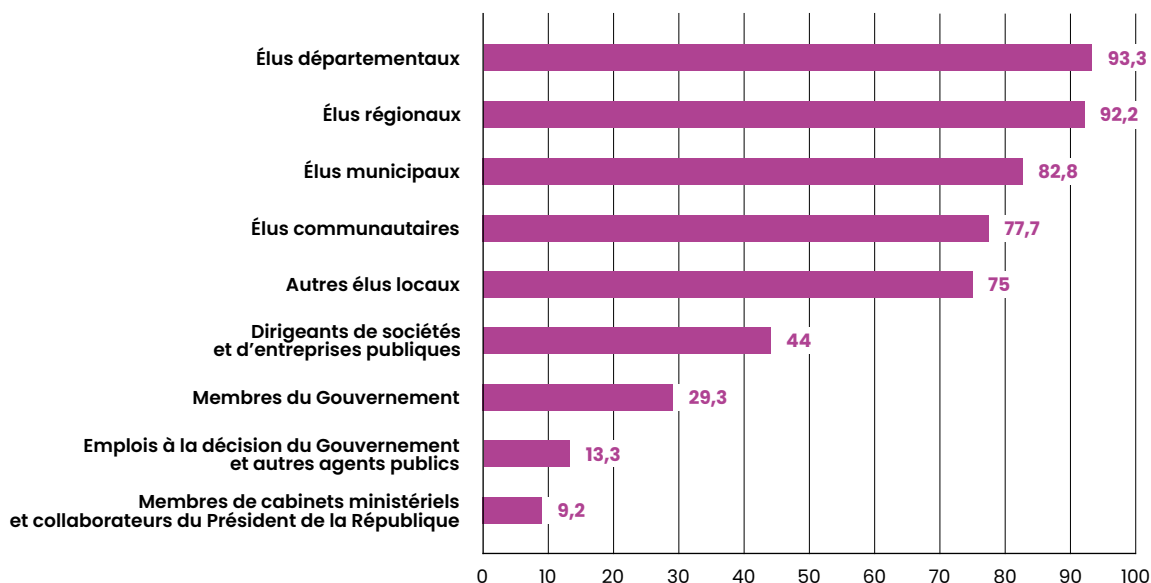
L'existence d'une situation de conflit d'intérêts ne constitue pas en elle-même un manquement à la probité. Pour l'ensemble de ces situations, la loi a prévu un encadrement visant à garantir au citoyen que la décision publique est prise dans l'intérêt général.

L'écart important entre le nombre de mesures de prévention des conflits d'intérêts demandées aux décideurs publics locaux et celles demandées aux décideurs publics nationaux s'explique par les spécificités mêmes de la vie publique locale. Souvent très investis dans la vie associative ou continuant d'exercer des activités en parallèle de leur mandat, les élus sont également amenés à siéger, le plus souvent en qualité de représentants de leur collectivité, au sein de divers organismes « satellites », de nature

publique ou parapublique, ou bien ils détiennent des délégations de signature ou de fonctions dans des domaines pour lesquels ils ont déjà une expérience significative. Même si ces situations relèvent du fonctionnement normal des collectivités et si elles reflètent la vitalité de la vie publique locale, elles mettent en lumière des intérêts, publics ou privés, qui peuvent interférer avec l'exercice du mandat électif et entraîner des situations de conflit d'intérêts, voire mettre les élus en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts.

Lorsque les échanges avec le déclarant s'avèrent infructueux et que celui-ci refuse la mise en place des mesures recommandées, la Haute Autorité peut adopter une injonction de faire cesser le conflit d'intérêts, dont le non-respect constitue une infraction pénale. La Haute Autorité a adressé **une** injonction de ce type en 2022.

Part des contrôles de déclarations d'intérêts pour lesquels la Haute Autorité a demandé au déclarant de prendre des mesures visant à prévenir un risque de conflit d'intérêts, par catégories de responsables publics (en %)



Ce risque s'observe par exemple pour les élus départementaux et régionaux, pour lesquels plus de neuf contrôles sur dix ont identifié des situations de conflit d'intérêts nécessitant la mise en œuvre de demandes de prévention.

Ces dispositions s'inspirent de plusieurs recommandations de la Haute Autorité visant à identifier et clarifier les risques auxquels s'exposent les élus ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour, *in fine*, sécuriser l'action publique locale.

La Haute Autorité observe, au fil des échanges qu'elle entretient avec les élus locaux, que la notion de conflit entre intérêts publics, qui constitue une spécificité française, continue de faire l'objet d'une difficile appropriation.

Pourtant, la loi « 3DS »²⁹ a délimité les cas dans lesquels les élus locaux siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité doivent se déporter des décisions de la collectivité visant ces organismes, en définissant un régime général d'appréciation des risques de nature administrative, déontologique et pénale à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales³⁰.



29. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

30. Auquel s'ajoute un régime particulier concernant les sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) et sociétés publiques locales (SPL), prévu par l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, qui ne présente pas de difficulté d'interprétation particulière.



LA GESTION DES INSTRUMENTS FINANCIERS

En application de l'article 8 de la loi du 11 octobre 2013, « *les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement (...) sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions. Ces personnes justifient des mesures prises auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ». Ce dispositif s'inscrit dans un objectif de prévention d'une forme de « délit d'initié », afin que les responsables publics détenant des informations sensibles sur les marchés financiers ne puissent les utiliser aux fins d'un enrichissement personnel.

La composition d'un nouveau Gouvernement, suite à l'élection présidentielle de mai 2022, a impliqué un important travail de contrôle de la situation des « nouveaux entrants » au Gouvernement, au regard de cette obligation de gestion sans droit de regard des instruments financiers détenus. La Haute Autorité a également veillé à ce que soient pérennisées les mesures déjà prises par les personnes maintenues dans leurs fonctions gouvernementales, dès lors qu'elles détenaient toujours des instruments financiers.

La Haute Autorité relève que le dispositif relatif aux instruments financiers demeure mal connu, alors même que l'obligation de gestion sans droit de regard existe depuis 2013 pour les membres du Gouvernement. Si, par principe, les mesures de gestion sans droit de regard (mandat de gestion confié à un établissement agréé pour offrir ce service ou conclusion d'une convention de gestion déléguée à un tiers, par exemple) doivent être adoptées sans délai par toute personne nommée dans des fonctions gouvernementales, la mise en place effective de telles mesures a nécessité, dans la majorité des cas, un travail d'accompagnement de la Haute Autorité auprès des intéressés.

Les difficultés pratiques de mise en œuvre des mesures de gestion sans droit de regard, telles qu'elles sont prévues par les textes réglementaires, ainsi que leur complexité, expliquent en partie cette situation.

La Haute Autorité a déjà détaillé ces difficultés dans ses précédents rapports d'activité³¹. Une plus large harmonisation des dispositifs existants concernant la gestion des instruments financiers paraît souhaitable, qu'ils soient détenus par les responsables publics relevant de la loi du 11 octobre 2013, les agents publics exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, visés par le code général de la fonction publique, ou certains militaires, en application de l'article L. 4122-7 du code de la défense.

Le dispositif devrait être adapté pour plus de réalisme et d'efficacité dans les mesures susceptibles d'être imposées pour la gestion des instruments financiers.

31. Cf. rapport d'activité 2020 p. 105 et rapport d'activité 2021 p. 51

La Haute Autorité s'est efforcée d'appliquer ces nouvelles dispositions légales avec pragmatisme et pédagogie, s'attachant à en concilier la mise en œuvre avec le bon fonctionnement des collectivités. Après avoir adopté, en 2022, deux avis précisant sa doctrine sur l'application de ce nouveau régime, la Haute Autorité a publié une communication sur son site Internet. On y trouve un résumé des positions qu'elle a adoptées, les deux délibérations *in extenso* et un tableau récapitulatif³².

Enfin, le contrôle des déclarations d'intérêts a conduit à détecter à huit reprises des situations susceptibles de constituer le délit de prise illégale d'intérêts des articles 432-12 (commis au cours des fonctions) et 432-13 (commis à l'issue des fonctions) du code pénal, soit un chiffre stable par rapport à l'année 2021. Un contrôle s'est également soldé par une transmission au parquet pour des faits susceptibles de constituer l'infraction de concussion.

Le contrôle des déclarations des membres du Gouvernement

L'élection du Président de la République en avril 2022 a été suivie d'un changement de Gouvernement, qui a été remanié après les élections législatives du mois de juin.

Tous les membres de ces Gouvernements étaient tenus de déposer des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité, qu'ils aient été ou non reconduits. Des déclarations modificatives ont également été déposées en cours d'année, soit à l'initiative des intéressés à la suite de modifications substantielles de leur patrimoine ou de leurs intérêts, soit à la demande de la Haute Autorité.

La Haute Autorité relève que la procédure de dépôt d'une déclaration d'intérêts dans un délai de deux mois n'est pas pleinement satisfaisante au regard des risques de conflit



PROPOSITION

Instaurer pour les membres du Gouvernement, par l'adoption d'une circulaire de la Première ministre, une obligation de transmettre à la Haute Autorité un questionnaire de prévention des conflits d'intérêts, dans un délai d'une semaine suivant la nomination.

d'intérêts qui peuvent se manifester durant les premières semaines d'exercice des fonctions et sont, en l'absence de toute mesure de prévention, susceptibles de nuire à l'action gouvernementale.

Elle observe également que, lorsqu'ils ont pris l'initiative de se rapprocher d'elle dès les premiers jours suivant leur prise de fonction, certains membres du Gouvernement ont pu identifier plus rapidement les situations à risques, déposer leur déclaration dans un délai plus court et adopter de leur propre initiative des mesures de dépôt.

L'instauration d'un échange systématique avec la Haute Autorité dès la prise de fonction, permettrait non seulement d'identifier le plus tôt possible d'éventuels conflits d'intérêts et de sécuriser l'action publique en adoptant les mesures de prévention adéquate, mais également d'améliorer la qualité des déclarations initiales déposées par les membres du Gouvernement, raccourcissant d'autant les délais de contrôle des déclarations. Cet échange pourrait se faire à partir d'une grille concise de questions, définie après avis de la Haute Autorité, qui structurerait la réflexion déontologique

³². Ces deux avis (délibération n° 2022-150 du 3 mai 2022 et délibération n° 2022-465 du 29 novembre 2022) sont disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité : [hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/](https://www.hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/)



LA VÉRIFICATION DE LA SITUATION FISCALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

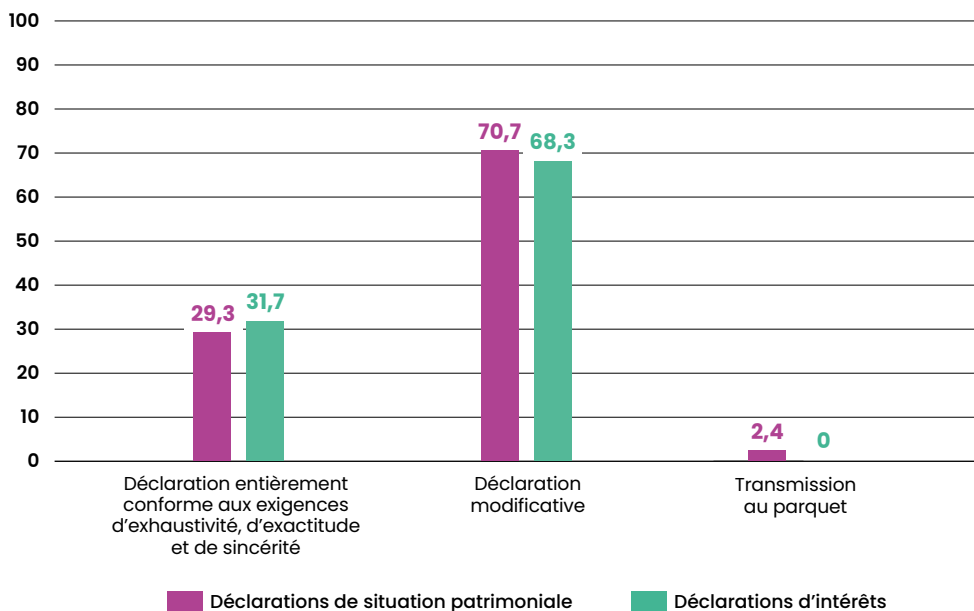
Les membres du Gouvernement de Mme Borne ont fait l'objet d'une vérification de leur situation fiscale à compter de leur nomination, conformément à l'article 9 de loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013. Ces vérifications sont effectuées par la direction générale des finances publiques, sous le contrôle de la Haute Autorité.

Cette procédure vise notamment à s'assurer que les ministres sont bien à jour du paiement de leurs impôts. En cours de vérification, l'administration fiscale informe la Haute Autorité des investigations mises en œuvre et cette dernière peut également demander des informations ou mesures complémentaires. Au terme de la procédure, l'administration fiscale informe la Haute Autorité de ses conclusions et, le cas échéant, des suites qu'elle entend donner.

autour de quelques axes majeurs – quels conflits d'intérêts potentiels avec les fonctions précédentes, avec l'activité professionnelle du conjoint... – avant que la déclaration d'intérêts ne soit déposée dans un second temps et ne

précise l'ensemble des informations nécessaires à un contrôle approfondi. Une telle procédure permettrait de renforcer l'accompagnement déontologique réalisé par le secrétariat général du Gouvernement.

Suites données au contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du Gouvernement de Mme Borne (en %)



En 2022, la Haute Autorité a contrôlé 221 déclarations de membres des Gouvernements de M. Castex et de Mme Borne – soit 113 déclarations d'intérêts et 108 déclarations de situation patrimoniale. Les données présentées ci-contre concernent uniquement les 41 membres de l'actuel Gouvernement de Mme Borne.

Ce contrôle n'est pas clôturé à la date de la finalisation du présent rapport. Au regard de l'importance des responsabilités des membres du Gouvernement et de l'intérêt suscité par leurs déclarations, la Haute Autorité a réalisé un contrôle extrêmement approfondi, manifestant une grande exigence quant à la qualité des informations publiées. Cette orientation explique

le nombre des demandes de déclarations modificatives, qui ont porté sur des manquements le plus souvent mineurs et visé dans certains cas à corriger des erreurs matérielles afin de permettre une meilleure lisibilité des déclarations (par exemple, l'indication d'un revenu net plutôt qu'un revenu brut).

Une seule déclaration a fait l'objet d'une transmission au parquet, s'agissant de faits susceptibles de constituer une évaluation mensongère du patrimoine et une fraude fiscale.

Par ailleurs, l'intervention de la Haute Autorité a permis d'identifier et de prévenir plusieurs situations de risque de conflit d'intérêts.

Formation du Gouvernement

En application de l'article 8-1 de la loi du 11 octobre 2013, le Président de la République peut notamment demander au président de la Haute Autorité si les personnes dont la nomination au Gouvernement est envisagée se trouveraient en situation de conflit d'intérêts, ainsi que les mesures qui permettraient de prévenir ou faire cesser ce conflit d'intérêts.

Dépôt des déclarations

Une fois le Gouvernement nommé, ses membres ont deux mois pour déposer leurs déclarations. Durant cette période, des échanges ont lieu avec les membres du Gouvernement ainsi qu'avec le secrétariat général du Gouvernement (SGG), afin de préciser les informations renseignées et d'identifier le plus efficacement possible les situations susceptibles de constituer un conflit d'intérêts. Les membres du Gouvernement peuvent, dès ce stade, prendre des mesures de déport, ce qui résulte parfois des échanges préliminaires avec la Haute Autorité.

Contrôle des déclarations

La Haute Autorité s'assure du caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations et, à partir de son contrôle, identifie les situations de risque de conflit d'intérêts et les mesures qui pourraient permettre de les éviter ou de les faire cesser. En 2022, la Haute Autorité a demandé des mesures de prévention à 12 membres du Gouvernement.

Durant l'exercice des fonctions

Aux mesures préventives demandées par la Haute Autorité à l'issue de son contrôle initial peuvent s'en ajouter d'autres, prises à l'initiative de l'intéressé ou à la demande de la Haute Autorité lorsque des éléments nouveaux, résultant d'une évolution des intérêts de l'intéressé, le justifient.

Dans chaque cas, la Première ministre a adopté un décret de déport dessaisissant le membre du Gouvernement des attributions dont l'exercice pouvait le placer en situation de conflit d'intérêts. Les attributions correspondantes sont alors exercées, pour les ministres de plein exercice,

par la Première ministre elle-même et, pour les membres du Gouvernement placés auprès d'un ministre, par ce dernier.

Ces décrets sont recensés dans un « *Registre de prévention des conflits d'intérêts* » en libre accès³³.

33. gouvernement.fr/registre-de-prevention-des-conflits-d-interets

5 La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

En application de la loi, la Haute Autorité rend publiques certaines des déclarations qu'elle reçoit et contrôle, selon des modalités qui diffèrent en fonction des personnes concernées.

Les déclarations rendues publiques en 2022

Une fois contrôlées, certaines déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts doivent être rendues publiques, dans les conditions fixées par la loi : elles peuvent être mises en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité ou mises à disposition du public en préfecture.

120 déclarations de situation patrimoniale mises en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité





LA PUBLICATION DES DÉCLARATIONS DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

En 2022, la Haute Autorité a exercé pour la deuxième fois ses compétences à l'égard des candidats à l'élection présidentielle.

Elle a procédé à la publication, sur son site Internet, des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts et d'activités³⁴ des candidats au scrutin. Ces déclarations, qui font partie intégrante des formalités constitutives de l'acte de candidature, sont déposées auprès du Conseil constitutionnel puis transmises à la Haute Autorité, qui en assure la publication. Conformément à la loi, elles ne sont soumises à aucun contrôle. Des supports pédagogiques spécifiques ont été mis à disposition des candidats afin de s'assurer que les déclarations soient dûment complétées et des échanges réguliers avec le Conseil constitutionnel, en amont et durant la période de dépôt des déclarations, ont permis d'assurer la fluidité de la procédure.

À l'issue du premier tour, seules les déclarations des candidats qualifiés pour le second tour sont maintenues en ligne ; puis, une fois passée la proclamation officielle des résultats définitifs de l'élection par le Conseil constitutionnel, seules les déclarations du candidat élu Président de la République demeurent publiques.

Signe de l'intérêt porté par les citoyens à ce processus, la publication des déclarations a représenté l'un des pics annuels de consultation du site Internet de la Haute Autorité³⁵, la page d'information correspondante ayant même été la plus consultée en 2022.

En 2021, la Haute Autorité avait exercé pour la première fois ses nouvelles compétences en matière de contrôle de la variation de la situation patrimoniale du Président de la République à l'issue de son mandat³⁶. Celui-ci a déposé auprès de la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat et, conformément aux dispositions applicables, la Haute Autorité a publié cette déclaration au *Journal officiel* en l'assortissant d'un avis portant sur la variation de la situation patrimoniale du Président de la République au cours de son mandat.

34. Lors de la précédente élection présidentielle, les candidats ne déposaient auprès du Conseil constitutionnel qu'une déclaration de situation patrimoniale. La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a ajouté l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts et d'activités, rendue publique dans les mêmes conditions.

35. Cf. p. 38

36. Cf. rapport d'activité de la Haute Autorité 2021, p. 55

Responsable public	Déclaration de situation patrimoniale	Déclaration d'intérêts
Membres du Gouvernement	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Députés et sénateurs	En préfecture	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Représentants français au Parlement européen		
Exécutifs locaux	Non publiques	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Membres du collège de la Haute Autorité	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Autres déclarants	Non publiques	

Au total en 2022, 4 558 déclarations ont été rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité ou sont consultables en préfecture, soit 1 227 déclarations de situation patrimoniale, dont 120 sur le site Internet de la Haute Autorité, et 3 331 déclarations d'intérêts.

Les déclarations disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité ont donné lieu à plus d'un million de consultations. En parallèle, 18 demandes de consultation ont été adressées aux préfectures, portant sur 113 déclarations de patrimoine établies par 41 parlementaires³⁷.

37. Un parlementaire peut en effet déposer plusieurs déclarations de situation patrimoniale – initiale, modificative ou de fin de mandat – et une demande de consultation peut porter sur plusieurs déclarations.



LA PUBLICATION DES DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS

Les députés nouvellement élus en juin 2022 avaient jusqu'au 22 août pour déposer leurs déclarations auprès de la Haute Autorité. Celles-ci ont été contrôlées puis rendues publiques le 15 février 2023. En application de la loi, leurs déclarations d'intérêts et d'activités sont mises en lignes sur le site Internet de la Haute Autorité, tandis que leurs déclarations de situation patrimoniale sont mises à disposition des citoyens en préfecture, pour consultation³⁸.

38. hatvp.fr/presse/publication-et-bilan-des-declarations-des-deputes-de-la-xvie-legislature/

Vers une transparence mieux comprise?

Conçue comme un instrument au service de la confiance des citoyens, la transparence, matérialisée par la publication de certaines déclarations, permet de fournir aux citoyens une assurance raisonnable de la probité des plus hauts responsables publics.

La Haute Autorité relève que le contenu des déclarations, organisé selon des rubriques fixées par la loi elle-même et que la Haute Autorité ne peut faire évoluer de sa propre initiative, suscite régulièrement des incompréhensions. Celles-ci

proviennent aussi bien des citoyens que des responsables publics qui doivent les établir, comme en témoigne le taux toujours important de demandes de déclarations modificatives, en dépit de la mise à disposition d'une assistance continue.

Près de dix années après la mise en œuvre de la loi du 11 octobre 2013, une réflexion pourrait être engagée pour faire évoluer le contenu même de ces déclarations, de façon à déterminer les rubriques susceptibles de traduire le plus fidèlement et le plus simplement possible la situation patrimoniale et les intérêts des responsables publics.