

Contrôler le patrimoine et les intérêts des responsables publics pour assurer l'intégrité de l'action publique

1 – La réception des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts
page 49

2 – Le contrôle des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts
page 52

3 – Le contrôle de la gestion sans droit
de regard des instruments financiers
page 64

4 – La publication des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts
page 65

QUI EST CONCERNÉ ?



18 000

publics et responsables publics
concernés, élus et non élus



DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?

- **Deux mois à compter du début ou de la fin des fonctions**
- Mises à jour des déclarations au cours des fonctions en cas de modification substantielle du patrimoine ou des intérêts

DANS QUEL OBJECTIF ?

Rôle de tiers de confiance entre citoyens et décideurs publics quant au respect, par ces derniers, de leurs obligations déclaratives et déontologiques

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



QUELS SONT LES
CONTRÔLES RÉALISÉS ?

- **Vérification du caractère exhaustif, exact et sincère** des informations renseignées
- **Détection des situations d'enrichissement illicite**
- **Prévention des conflits d'intérêts**



QUE FAIT
LA HAUTE AUTORITÉ ?

- Contrôle du contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts en vertu de **moyens d'enquête étendus**
- **Publication des déclarations, dans les cas et conditions prévus par la loi**, notamment sur le site Internet de la Haute Autorité

1. La réception des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

En raison de la succession des événements politiques en 2024, le nombre de déclarations reçues par la Haute Autorité a été nettement plus élevé qu'attendu en début d'année.

Le bilan général des déclarations reçues

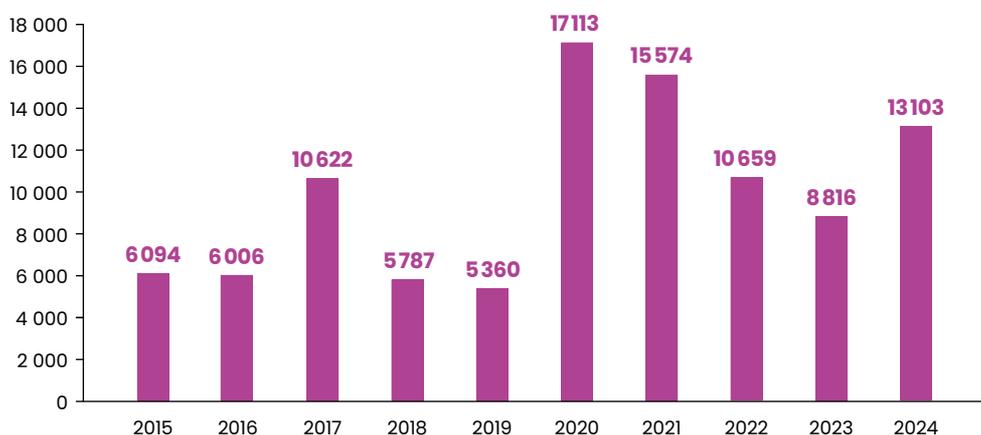
La Haute Autorité a reçu 13 103 déclarations de situation patrimoniale, et d'intérêts et d'activités²⁵ en 2024.

L'année 2024 est ainsi l'un des exercices déclaratifs les plus soutenus depuis la création de la Haute Autorité. De surcroît, l'imprévisibilité des événements politiques et électoraux de 2024 et la succession des vagues de déclaration qui en

ont résulté ont causé une surcharge d'activité difficilement anticipable et maîtrisable.

Ainsi, la fin de mandat des députés consécutive à la dissolution de l'Assemblée nationale et l'élection de nouveaux députés ont, à elles seules, conduit au dépôt de près de 1 300 déclarations. La formation de plusieurs gouvernements et la constitution des cabinets de leurs membres ont également provoqué un afflux important de déclarations.

Nombre de déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues chaque année depuis 2015



En 2020, les élections municipales et communautaires avaient conduit au dépôt d'un nombre important de déclarations. En 2021, les élections départementales et régionales, ainsi que l'entrée en vigueur de la réforme organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE)²⁶, avaient également suscité un afflux important de déclarations.

25. Les déclarations d'intérêts et d'activités sont déposées par les candidats à l'élection présidentielle, les députés et les sénateurs. Outre le contenu habituel des déclarations d'intérêts, elles comprennent certaines rubriques supplémentaires, spécifiques à l'exercice de ces mandats.

26. La loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental a créé l'obligation, pour les membres du CESE, de déposer des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité.

Les conséquences de la dissolution de l'Assemblée nationale sur les obligations déclaratives des députés

Les députés sont en principe tenus de déposer auprès de la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale entre le septième et le sixième mois précédant la fin de leur mandat. Cette déclaration permet à la Haute Autorité d'assurer le contrôle de la variation de leur patrimoine, en la comparant à celle déposée au début du mandat.

En application de l'article LO. 135-1 du code électoral, les députés disposaient au terme de la dissolution de l'Assemblée nationale d'un délai de deux mois, arrivant à échéance au 9 août 2024, pour déposer leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

Un taux de déclaration variable qui augmente fortement sous l'effet des actions de suivi de la Haute Autorité

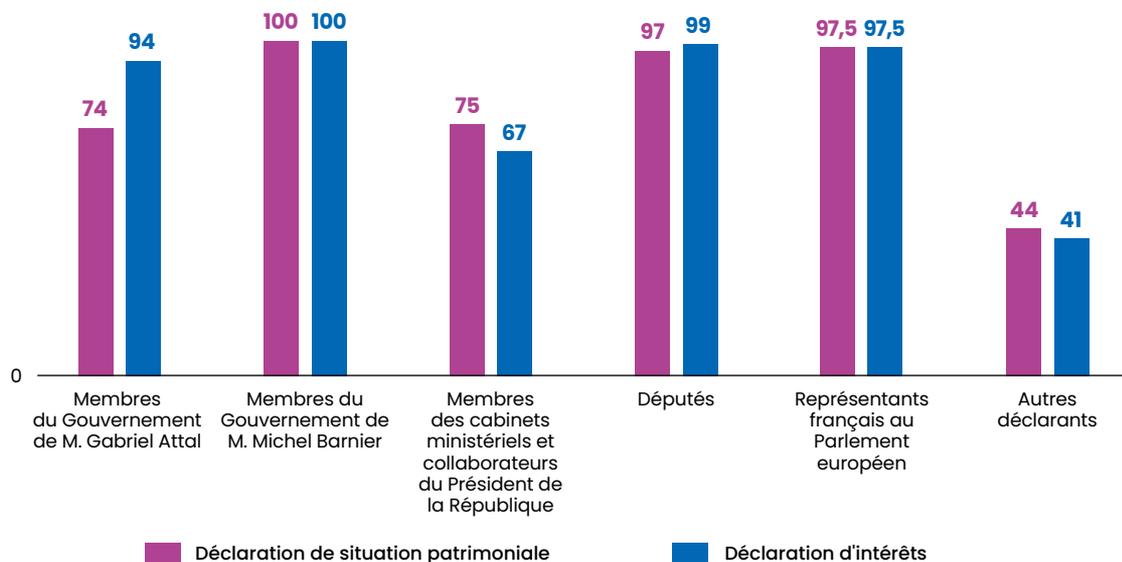
Les responsables publics assujettis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts disposent en règle générale d'un délai de deux mois pour les déposer à compter de leur élection, de leur prise de fonctions ou du terme²⁷ de celles-ci.

Pour l'ensemble des déclarants, le taux moyen de dépôt dans le délai légal est en nette progression

par rapport aux deux années précédentes (+10 points de pourcentage pour la déclaration de patrimoine, +13 points de pourcentage pour la déclaration d'intérêts), signalant une meilleure connaissance de leurs obligations déclaratives par les responsables publics sous l'effet des dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par la Haute Autorité²⁸.

Lorsqu'elle ne reçoit pas de déclaration dans les délais légaux, la Haute Autorité met en œuvre une procédure graduée en vue d'obtenir le dépôt des déclarations en cause.

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



²⁷. Par exception, les députés et sénateurs sont, en principe, tenus de déposer leur déclaration de situation patrimoniale entre le septième et le sixième mois précédant la fin de leur mandat.

²⁸. Cf. p. 31

Elle adresse d'abord une relance à l'intéressé, qui peut donner lieu à un échange permettant de lever les éventuels obstacles rencontrés dans le processus de déclaration. Dans les cas où elle ne parvient pas à obtenir une déclaration au terme de tels échanges, la Haute Autorité peut recourir à un pouvoir d'injonction. Enfin, en dernier ressort, si l'injonction demeure infructueuse, la Haute Autorité avise le procureur de la République compétent du non-respect, par le responsable public concerné, de ses obligations déclaratives.

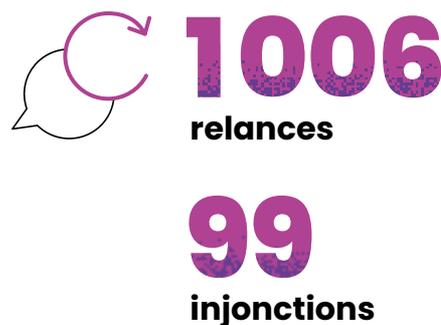
En 2024, la Haute Autorité a transmis 27 dossiers à la justice pour non-dépôt de déclarations. Parmi ces dossiers figuraient, pour la première fois, ceux de trois députés.

Si ces mesures permettent d'obtenir le dépôt d'un nombre plus élevé de déclarations, elles ne permettent pas d'éviter les retards importants qui subsistent parfois. De tels retards affectent les contrôles réalisés par la Haute Autorité ainsi que les délais de publication des déclarations dans les cas où la loi la prévoit. Cette situation n'est pas satisfaisante et la Haute Autorité est régulièrement sollicitée par des citoyens et des médias qui s'interrogent, légitimement, sur l'inaccessibilité des déclarations de leurs élus locaux ou responsables publics nationaux.

À cet égard, l'existence d'une sanction pénale prévue par l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013 est peu dissuasive. Les parquets poursuivent rarement et le traitement judiciaire de ces dossiers dure souvent plusieurs années.

La persistance de cette situation est susceptible d'accroître la défiance des citoyens envers leurs responsables publics, en dépit de l'existence d'un dispositif censé l'atténuer.

Afin d'y remédier, la Haute Autorité préconise depuis plusieurs années de la doter d'un pouvoir de sanction administrative. Dans le respect des garanties procédurales qui s'appliquent à l'exercice d'une telle prérogative, elle serait en mesure de sanctionner le non-dépôt d'une déclaration plus promptement et plus efficacement, tout en limitant la pénalisation du dispositif. Un tel pouvoir de sanction serait, par son efficacité, plus dissuasif et de nature à améliorer le taux de dépôt dans les délais impartis. La Haute Autorité pourrait



alors dédier davantage de moyens humains à l'accompagnement des responsables publics et au contrôle de leurs déclarations.

En tout état de cause, la voie pénale continuerait d'être privilégiée pour les manquements les plus graves, par exemple en cas de réitération d'un défaut de dépôt après une première sanction administrative.



PROPOSITION

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative en cas de non-dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts par un responsable ou agent public.

Le pouvoir d'injonction de la Haute Autorité

L'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 confère à la Haute Autorité le pouvoir d'enjoindre aux responsables publics relevant de cette loi de déposer leurs déclarations, s'ils ne l'ont pas fait au terme du délai légal. Cette disposition ne s'applique toutefois pas aux agents publics tenus de transmettre une déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité en application des dispositions du code général de la fonction publique. Cette asymétrie contraint la Haute Autorité à une procédure nettement moins graduée à l'égard de ces agents.

Le suivi des dossiers transmis à la justice

La Haute Autorité a parfois connaissance de l'issue des procédures judiciaires dont elle est à l'origine par la transmission au procureur de la République d'informations susceptibles de constituer une infraction pénale. Elle n'en est toutefois pas systématiquement informée.

En 2024, la Haute Autorité a été avisée de l'issue de sept dossiers transmis pour non-dépôt d'une déclaration. Parmi les condamnations prononcées, figurent notamment :

- une condamnation par le tribunal correctionnel à hauteur de 10 000 euros d'amende, trois mois d'emprisonnement délictuel intégralement assortis du sursis et trois ans d'inéligibilité ;
- une condamnation par le tribunal correctionnel à la peine d'amende de 1 000 euros ;
- une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), ayant donné lieu au prononcé d'une amende de 15 000 euros, dont 7 500 euros avec sursis ;
- une composition pénale assortie d'une amende de 300 euros.

À ces condamnations, s'ajoutent deux classements sans suite.

Hors les cas de classement sans suite et de CRPC, les dossiers concernés avaient été transmis par la Haute Autorité entre 2019 et 2022. La réponse pénale a donc été apportée 2 à 5 ans après la transmission au parquet. En particulier, la condamnation à 10 000 euros d'amende, trois mois d'emprisonnement avec sursis et trois ans d'inéligibilité est intervenue 5 ans après le signalement, et, dans le cas d'espèce, après la fin du mandat de l'intéressé.

2. Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

La Haute Autorité a contrôlé un nombre sans précédent de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts en 2024.

Les procédures et les moyens utilisés dans la réalisation des contrôles

La Haute Autorité assure le contrôle des déclarations selon les priorités fixées par son collège.

Pour la période 2023-2024, plusieurs échéances politiques et électorales (élections au Parlement européen, renouvellement des sénateurs de la série 1, notamment) avaient été identifiées et prises en compte pour définir ces priorités. De la même façon, l'organisation, en France, de la Coupe du monde de rugby à XV en 2023

et des jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, a conduit la Haute Autorité à prêter une attention renforcée au contrôle des déclarations des dirigeants des principales fédérations et ligues sportives.

À ces orientations se sont ajoutées de nouvelles priorités apparues au cours de l'année 2024, résultant de l'élection de nouveaux députés ainsi que de la formation de trois gouvernements. La conjonction de ces événements a conduit à un afflux inédit de déclarations émanant de responsables publics identifiés comme devant

faire l'objet d'un contrôle prioritaire. La Haute Autorité s'est très rapidement adaptée à ces circonstances en mobilisant ses services et en consolidant ses méthodes de contrôle.

Afin de mener à bien ces contrôles, la Haute Autorité s'est appuyée sur l'ensemble des sources d'information dont elle dispose et a largement sollicité les responsables publics eux-mêmes. En 2024, la Haute Autorité a échangé avec 73 % des personnes faisant l'objet de ses contrôles. Selon les catégories de responsables publics, ces échanges sont quasi systématiques : c'est le cas des membres du Gouvernement ou des élus régionaux, avec lesquels des échanges ont eu lieu dans 95 % des cas.



73%

des responsables publics contrôlés ont été interrogés par la Haute Autorité en 2024

Les déclarants peuvent apporter à tout moment des informations et des pièces complémentaires utiles au contrôle. De plus, la Haute Autorité informe systématiquement les responsables publics lorsque le contrôle de leur déclaration révèle un risque d'erreur pouvant nécessiter le dépôt d'une déclaration rectificative, afin de les mettre en mesure de faire valoir leurs observations.

Les sources d'information mobilisées lors du contrôle



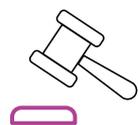
- Bases de données de l'administration fiscale (Patrim, Ficovie, Ficoba, BNDP)
- Informations en sources ouvertes (bases de données spécialisées, presse, etc.)
- Informations détenues par la Haute Autorité (déclarations passées, répertoire des représentants d'intérêts, etc.)



- Échanges directs avec les déclarants qui permettent d'instaurer un dialogue constructif
- Examen des signalements reçus



- Demandes adressées à l'administration fiscale pour des informations qu'elle détient, ou afin qu'elle exerce son droit de communication auprès de tiers (établissements bancaires ou d'assurance, etc.)



- Interactions avec les parquets financier et judiciaire, locaux ou nationaux, dont la Haute Autorité reçoit des signalements ou des demandes de communication dans le cadre d'enquêtes en cours



- Échanges avec le service de renseignement Traclin, dont les agents sont déliés du secret professionnel à l'égard de ceux de la Haute Autorité

Les échanges avec la direction générale des finances publiques ainsi que le recours à ses bases de données constituent des sources d'information particulièrement utiles. Des améliorations significatives pourraient toutefois être apportées.

D'une part, la Haute Autorité est tributaire de l'intermédiation de l'administration fiscale, qui exerce le droit de communication qui est le sien lorsque la Haute Autorité lui en fait la demande afin d'obtenir des informations auprès d'un tiers (établissement bancaire, collectivité territoriale...).

La Haute Autorité rappelle qu'elle doit pouvoir réaliser ses contrôles en toute indépendance. Le bénéfice d'un droit de communication autonome réduirait la durée et pourrait améliorer la qualité des contrôles qu'elle réalise.

D'autre part, la Haute Autorité bénéficie depuis 2017 d'un accès à quatre bases de données de l'administration fiscale, sur lesquelles elle s'appuie, parmi d'autres sources, pour contrôler les déclarations de situation patrimoniale. L'accès à des bases de données complémentaires, telles que les bases de données Vue 360°, Galaxie et GMBI²⁹, lui permettrait d'améliorer nettement la qualité et l'efficacité de ses contrôles.



PROPOSITION

Permettre à la Haute Autorité d'exercer directement un droit de communication auprès des établissements bancaires ou financiers, des entreprises d'assurance ou de réassurance, des administrations, des collectivités territoriales et de toute personne chargée d'une mission de service public.

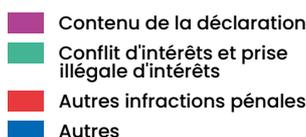
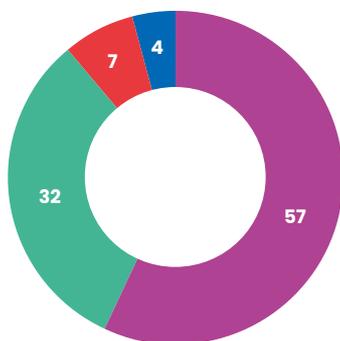


PROPOSITION

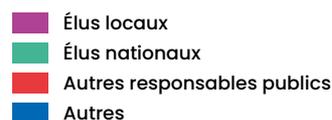
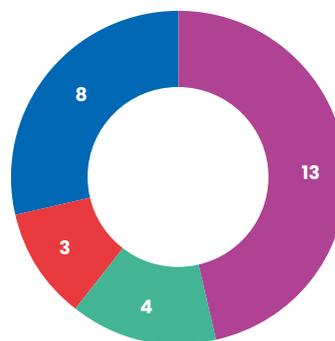
Conférer à la Haute Autorité un accès propre et direct à certaines bases de données établies par l'administration fiscale.

Enfin, la Haute Autorité est destinataire de signalements que lui adressent des associations agréées par elle, des journalistes ou des citoyens. Ces signalements sont systématiquement examinés. En 2024, sur 28 signalements reçus, onze portaient sur des déclarants dont les situations venaient d'être examinées ou étaient

Objet des signalements reçus en 2024 (en %)



Responsables publics ayant fait l'objet d'un signalement en 2024



²⁹ L'application Vue 360° offre une vue synthétique des principales informations caractérisant la situation fiscale, voire économique, d'un contribuable. L'application Galaxie permet la restitution des liens connus de l'administration entre sociétés et personnes physiques notamment. La base GMBI (« Gérer mes biens immobiliers ») apporte une vision d'ensemble des propriétés bâties sur lesquelles un individu détient un droit de propriété ainsi que les caractéristiques de ces biens.

Nombre de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts contrôlées chaque année par la Haute Autorité depuis 2019



en cours d'examen. En outre, cinq signalements ont entraîné l'ouverture d'un nouveau contrôle au regard de la pertinence des faits révélés. Enfin, quatre signalements, dont l'objet ne relevait pas du champ de compétence de la Haute Autorité ont été transférés aux autorités compétentes. Dans leur majorité, ces signalements ont porté sur la situation d'élus locaux.

Le bilan général du contrôle des déclarations

La Haute Autorité a contrôlé 5 122 déclarations en 2024, soit un volume inédit depuis sa création.

Une grande part de ces contrôles (2 171) a concerné les déclarations des sénateurs et des députés (« entrants » et « sortants ») à la suite des élections

Le contrôle des déclarations modificatives

Dans le détail, la Haute Autorité a contrôlé 2 546 déclarations déposées au début ou à la fin des fonctions, et 2 576 déclarations modificatives. Ces dernières sont déposées à l'initiative des responsables publics en cas de modification substantielle de leurs intérêts ou de leur patrimoine en cours de fonctions, ou à la demande de la Haute Autorité, à l'issue d'un contrôle. Dans la majorité des cas, leur contenu requiert un contrôle de moindre intensité.



Le rappel ferme aux obligations déclaratives et l'appréciation portée sur une déclaration

Lorsqu'elle constate qu'une déclaration ne satisfait pas aux exigences légales sans que cela soit susceptible de constituer une infraction pénale, la Haute Autorité présente au déclarant ses manquements et lui adresse un avertissement, qualifié de rappel ferme aux obligations déclaratives.

Lorsqu'il s'agit d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'une déclaration d'intérêts d'un membre du Gouvernement, ou encore de la déclaration de situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur, la loi prévoit que la Haute Autorité peut assortir la publication de cette déclaration « de toute appréciation qu'elle estime utile ». Elle peut ainsi porter à la connaissance du public les manquements à l'obligation d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité qu'elle a relevés. Elle n'a utilisé cette prérogative qu'à une reprise en 2024.

sénatoriales de septembre 2023 et de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée le 9 juin 2024 par le Président de la République.

Dans des délais très contraints, la Haute Autorité a également procédé au contrôle de près de 1 000 déclarations déposées par des membres du Gouvernement ou par les membres de leurs cabinets. Ces contrôles, approfondis du fait des responsabilités et de l'exigence de probité qui s'imposent aux intéressés, ont mobilisé des moyens importants.

La qualité des déclarations contrôlées en 2024 est satisfaisante et globalement constante par

rapport à l'exercice 2023. De façon générale, la Haute Autorité observe une amélioration de la qualité des déclarations qu'elle reçoit depuis dix ans.

Tous agents et responsables publics confondus, 52,8 % des déclarations contrôlées respectaient intégralement les exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité imposées par la loi, contre 56,1 % en 2023. Parmi les 47,2 % de déclarations ne respectant pas intégralement ces exigences, une part significative des manquements constatés ne porte pas à conséquence³⁰.

Le contrôle des responsables du secteur sportif dans le contexte des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024

En France, le secteur sportif repose sur une multiplicité d'acteurs aux statuts variés qui agissent pour partie à la frontière des secteurs public et privé. Depuis plusieurs années, certains dysfonctionnements ont été mis en lumière dans la prévention des atteintes à la probité au sein du secteur sportif³¹. Afin d'y remédier, de nouvelles obligations ont été prescrites³² : ainsi, près de 600 hauts responsables du secteur sportif sont soumis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité.

Compte tenu de ces évolutions, ainsi que d'une actualité sportive particulièrement dense en France au cours des deux dernières années, la Haute Autorité a mené un nombre important de contrôles sur les déclarations des dirigeants de ce secteur.

Ainsi, 88 déclarations ont été contrôlées en 2023 et 482 en 2024, dont 250 de situation patrimoniale et 232 d'intérêts. Le taux de conformité de ces déclarations est proche de la moyenne constatée pour l'ensemble des responsables publics contrôlés en 2024.

En revanche, lorsque la Haute Autorité a constaté que les déclarations comportaient des manquements à l'exigence d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, ceux-ci se sont avérés en moyenne plus significatifs, sans toutefois être susceptibles de constituer des infractions pénales. 15 % des responsables du secteur sportif contrôlés ont ainsi fait l'objet d'un rappel à leurs obligations déclaratives, contre 4,2 % de l'ensemble des responsables publics contrôlés. Ces résultats s'expliquent notamment par la forte proportion, parmi les personnes contrôlées, de nouveaux déclarants, moins familiers avec ces obligations.

30. Ce pourcentage est calculé à partir du nombre de déclarations contrôlées, et non à partir du nombre de déclarants qui les déposent. Dans l'hypothèse où trois déclarations modificatives seraient nécessaires, en plus de la déclaration initiale, afin d'obtenir une déclaration conforme aux exigences légales mentionnées, seule une déclaration sur quatre – la dernière – est considérée conforme.

31. Comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport, « Pour un sport plus démocratique, plus éthique et plus protecteur », rapport remis le 7 décembre à Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques et Assemblée nationale, rapport de la commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégué de service public, 19 décembre 2023.

32. Article 2 de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, et article 27 la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

Si la proportion des responsables publics ayant fait l'objet d'un rappel à leurs obligations déclaratives à l'issue du contrôle est plus importante (4,1 % contre 1,4 % en 2023), seule une part infime d'entre eux (0,4 %) a commis des manquements susceptibles de constituer une infraction pénale et conduit la Haute Autorité à en aviser le procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Outre ces constats relatifs à la qualité des déclarations reçues en 2024, la Haute Autorité est également en mesure, après dix années d'expérience, de formuler des observations relatives aux champs à renseigner et informations sollicitées, lesquels sont déterminés par la loi³³ et précisés par décret³⁴.

À cet égard, la Haute Autorité relève que certaines informations requises gagneraient à être clarifiées. Le manque de précision de certaines rubriques peut en effet être source de confusion pour les déclarants, tandis que le découpage retenu entre certaines rubriques au contenu analogue entraîne des erreurs de saisie. Enfin, d'autres informations sollicitées se révèlent, en pratique, peu adaptées à l'exercice opérationnel du contrôle et à l'identification des éventuels manquements.

Plus précisément, les rubriques 4° et 6° de la déclaration de situation patrimoniale³⁵ séparent les instruments financiers des comptes bancaires et d'épargne. Cette distinction entraîne des confusions et de fréquentes erreurs, compréhensibles, de la part des déclarants. Ceux-ci renseignent par exemple un compte-titre en tant que compte bancaire (rubrique 6°), alors que celui-ci devrait apparaître dans la catégorie des instruments financiers (rubrique 4°) au sens de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier. Afin d'assurer l'exactitude de la déclaration, la Haute Autorité peut être contrainte de demander aux intéressés une déclaration modificative pour corriger ces erreurs. Cela n'est pas satisfaisant et souvent mal compris ou vécu par les déclarants. Une fusion de ces deux rubriques permettrait de faire l'économie de

telles sollicitations, sans incidence sur la qualité des informations demandées et le contrôle réalisé.

À l'inverse, d'autres informations manquent de précision et cela freine ou affaiblit le contrôle. Par exemple, la déclaration de situation patrimoniale comprend deux rubriques (2° – parts de sociétés civiles immobilières – et 3° – valeurs non cotées en bourse) au sein desquelles la dénomination de la société dont l'intéressé détient des parts est requise. Or, faute de précision, ces dénominations peuvent se résumer à un simple nom commun ou nom propre, très répandu, rendant l'identification de l'entreprise par les services inutilement longue et complexe. L'obligation de préciser le numéro SIRET de l'entité permettrait d'éviter cet écueil.

De façon analogue, l'appréciation des biens à renseigner dans les déclarations de patrimoine dépend pour partie de la situation personnelle du déclarant, selon qu'il est marié, pacsé ou célibataire. Or, si le régime matrimonial des personnes mariées doit obligatoirement être déclaré, les personnes pacsées ne sont pas tenues d'en faire mention. Pourtant, le PACS peut avoir des conséquences sur les biens à déclarer.

Ces évolutions permettraient de faciliter et accélérer les contrôles, tout en améliorant leur efficacité et en simplifiant les relations avec les déclarants.



PROPOSITION

Simplifier le contenu de la déclaration de situation patrimoniale en fusionnant certaines rubriques et précisant certaines informations requises.

33. Article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

34. Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

35. Telles que numérotées par le guide des déclarations de la Haute Autorité.

Les rubriques les plus sujettes à des demandes de modification

En 2024, la Haute Autorité a procédé au contrôle des déclarations adressées par 170 sénateurs à la suite des élections de septembre 2023.

Les contrôles ont nécessité des échanges avec presque tous les sénateurs. Très majoritairement, les erreurs identifiées ne présentaient pas un caractère substantiel. Ce constat général s'inscrit dans la ligne de celui fait à la suite du contrôle des déclarations des députés en 2022.

Pour la première fois, la Haute Autorité rend publiques des informations détaillées sur la nature des manquements déclaratifs constatés.

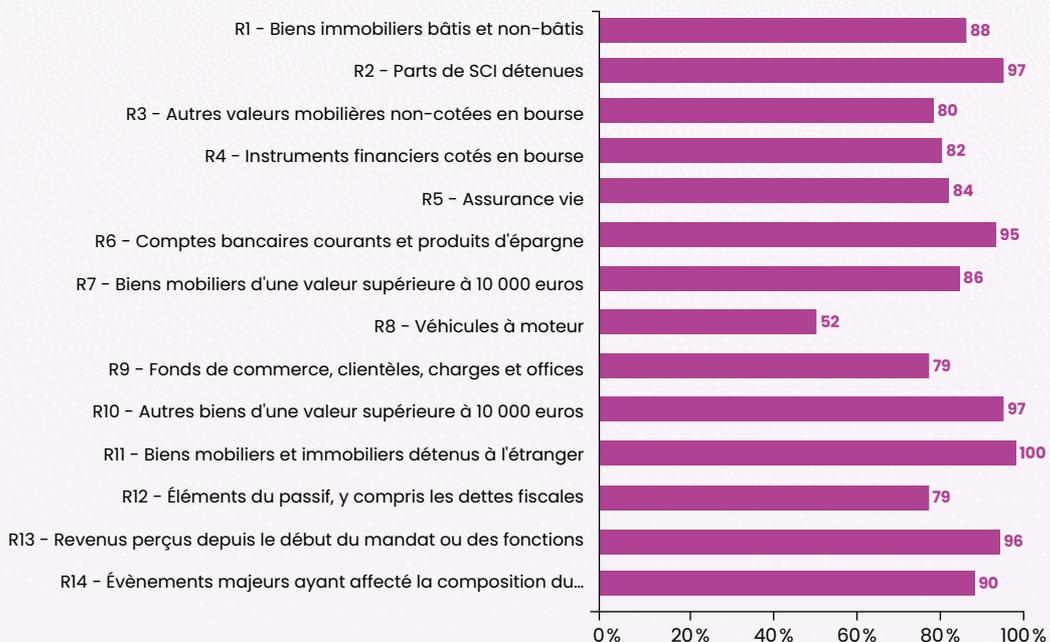
Déclarations de situation patrimoniale

Des déclarations modificatives ont été demandées à 167 des 170 sénateurs. Les demandes de correction ont majoritairement porté sur les rubriques relatives aux comptes bancaires (158 cas), biens immobiliers (140 cas), assurances-vie (125 cas) et emprunts (96 cas).

Toutefois, certaines rubriques (véhicules, biens mobiliers d'une valeur supérieure à 10 000 euros) peuvent ne pas être remplies par les déclarants faute de biens à déclarer. Rapporter les demandes de correction aux rubriques remplies permet de disposer d'une donnée plus précise quant à la qualité des informations effectivement renseignées.

Ainsi, les taux les plus élevés de demandes de correction rapportés au nombre de rubriques remplies s'observent dans les rubriques relatives aux sociétés civiles immobilières (SCI) (97 % de demandes de corrections sur les 58 saisies) et aux autres biens divers (97 % de demandes

Part des demandes de modification des différentes rubriques de la déclaration de situation patrimoniale saisies par les sénateurs contrôlés en 2024 (en %)



de corrections sur les 35 saisies). À ce titre, les informations à renseigner sur les SCI, qui nécessitent à la fois de mentionner les informations comptables portant sur la société et de détailler l'ensemble des biens détenus, présentent un degré de complexité réel. S'agissant des autres biens divers, les erreurs proviennent, en particulier, des saisies relatives aux comptes courants d'associés détenus dans des sociétés, c'est-à-dire des informations d'ordre comptable.

Les demandes de corrections sur ce point n'ont pas eu d'influence sur le montant du patrimoine déclaré dans 22 cas (par exemple, lorsque les demandes de corrections visent uniquement les droits détenus sur les biens immobiliers ou le nombre de parts dans les sociétés).

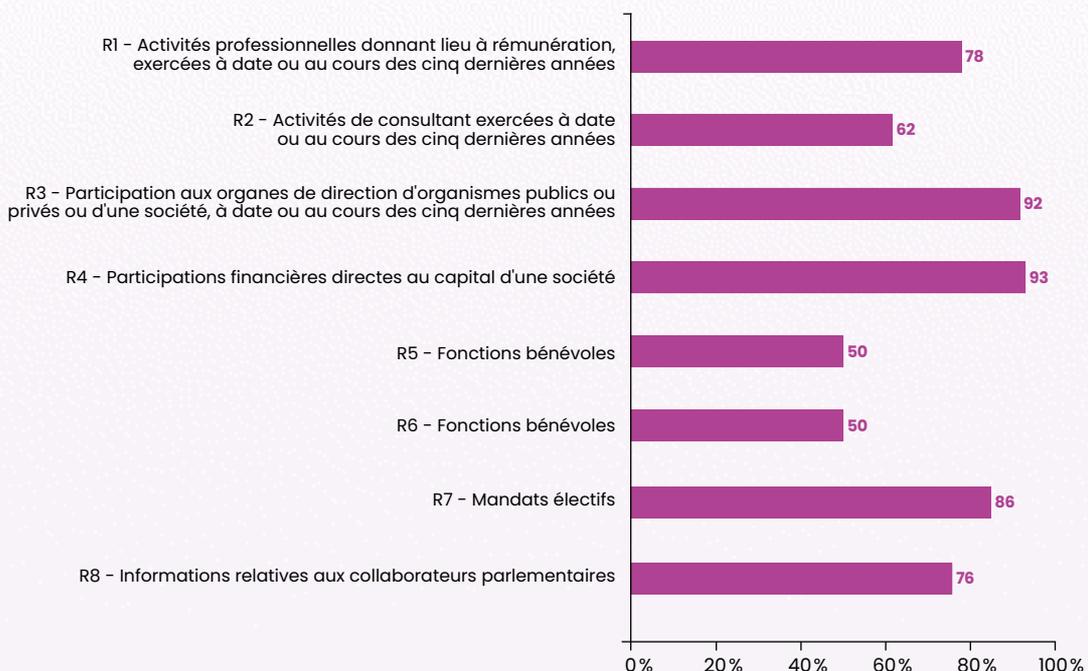
Elles ont conduit à une hausse du patrimoine dans 86 cas (sous-évaluation initiale) et une baisse dans 59 cas (surévaluation initiale). Toutefois, le montant moyen (en valeur absolue) de la correction s'est révélé plus faible pour les sous-évaluations de patrimoine que pour les surévaluations.

Déclarations d'intérêts

Des déclarations modificatives ont été demandées à 152 des 170 sénateurs contrôlés.

Les demandes de correction ont majoritairement porté sur les rubriques relatives aux mandats électifs (125 cas sur les 147 dans lesquelles la rubrique a été remplie), à la participation à des organes dirigeants (124 cas sur 135) et aux collaborateurs parlementaires (116 cas sur 152), rubrique spécifique aux parlementaires. Ces proportions s'expliquent par la situation des sénateurs, souvent élus locaux titulaires de divers mandats, dont le recensement peut donner lieu à des oublis, ainsi que par les évolutions liées au recrutement des collaborateurs en début de mandat, qui ont nécessité des mises à jour des déclarations.

Part des demandes de modification des rubriques de la déclaration d'intérêts saisies par les sénateurs contrôlés en 2024 (en %)



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

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale déposées au début et en fin de fonction par les responsables publics permet à la Haute Autorité d'évaluer la variation de leur situation patrimoniale et d'identifier des évolutions potentiellement anormales. Le cas échéant, elle examine si celles-ci résultent, ou non, d'un enrichissement illicite fondé sur un manquement à la probité tel que la corruption ou le détournement de fonds publics.

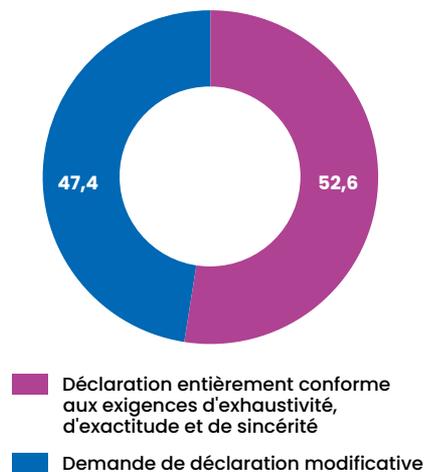
En 2024, la Haute Autorité a contrôlé 2 306 déclarations de situation patrimoniale.

Les contrôles ont en majorité porté sur les déclarations des députés, à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République le 9 juin 2024. La Haute Autorité a assuré le contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des députés « sortants », avant de procéder au contrôle des déclarations de début de mandat des députés « entrants », élus lors des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024.

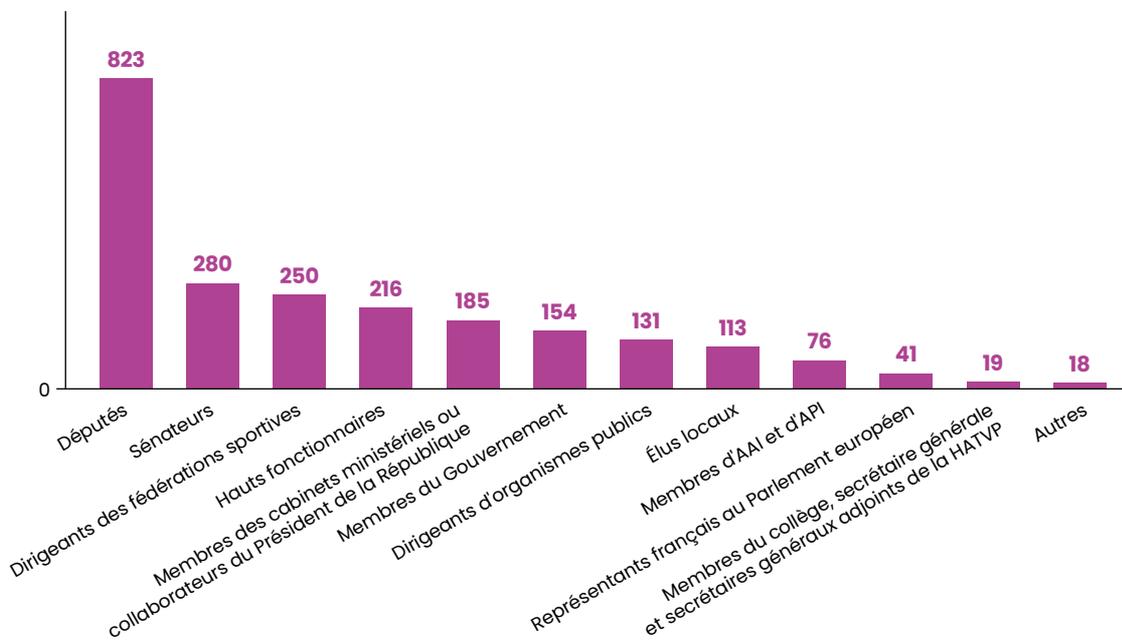
Malgré un pourcentage de déclarations de patrimoine entièrement conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité similaire à celui observé pour les déclarations d'intérêts, les manquements constatés ont donné lieu à un nombre plus important de rappels aux obligations des responsables publics concernés.

Seule une déclaration de situation patrimoniale a conduit la Haute Autorité à aviser le parquet de l'omission d'une partie substantielle du patrimoine du déclarant.

Suites données aux contrôles des déclarations de situation patrimoniale (en %)



Déclarations de situation patrimoniale contrôlées en 2024



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

Le dépôt d'une déclaration d'intérêts lors de la prise de fonctions et son actualisation pendant leur durée sont indispensables pour assurer la prévention des situations de conflit d'intérêts et veiller à ce que la prise de décision publique ne soit pas affectée, ne serait-ce qu'en apparence, par des intérêts privés.

Ce processus déclaratif doit inciter les responsables publics à engager une réflexion personnelle globale en matière de déontologie. En effet, la déclaration d'intérêts, outil indispensable à cette démarche, ne peut toutefois à elle seule couvrir l'ensemble des situations de conflit d'intérêts. À titre d'exemple, la déclaration d'intérêts n'impose pas aux responsables publics de déclarer la profession de leurs parents ou de leurs enfants, alors même que celle-ci peut constituer un intérêt indirect susceptible d'interférer avec l'exercice des leurs fonctions³⁶. Actualisé en 2025, le guide des déclarations accompagne les responsables publics dans cette réflexion³⁷.

La Haute Autorité a contrôlé 2 816 déclarations d'intérêts en 2024.

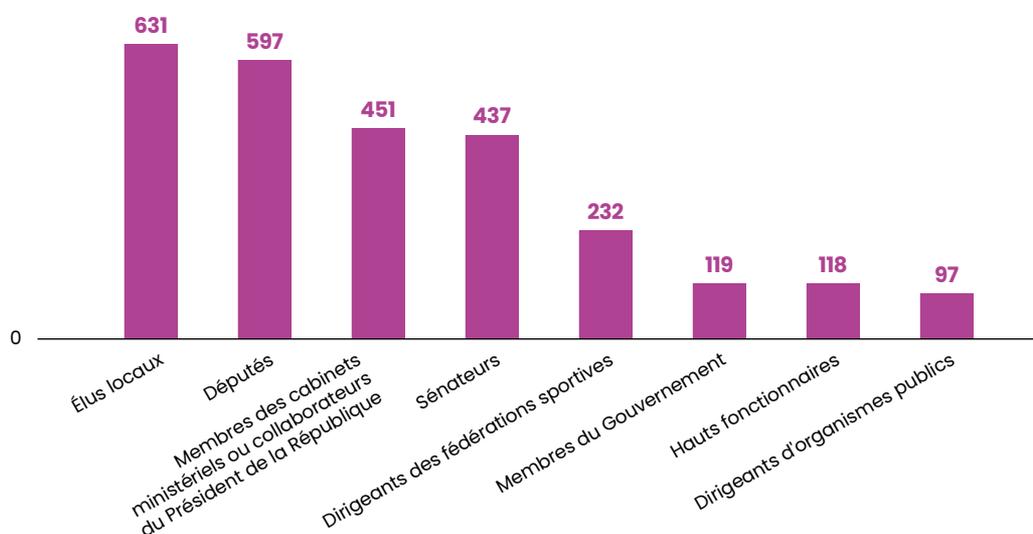
Ces contrôles ont, à titre principal, concerné les députés nouvellement élus à l'issue des élections législatives de juin et juillet 2024, les membres des cabinets ministériels nommés en cours d'année ainsi que les élus locaux.

Au terme de leur contrôle, 53 % de ces déclarations ont été considérées comme intégralement conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, soit une proportion légèrement inférieure à celle observée en 2023 (58 %). En moyenne, le taux de conformité des



La Haute Autorité encourage les responsables publics à se saisir de la déclaration d'intérêts afin de développer une démarche réflexive plus poussée et à lui faire part de tout élément qu'ils jugent susceptible d'interférer avec l'exercice de leurs fonctions.

Déclarations d'intérêts contrôlées en 2024, par catégories de responsables publics



³⁶. Initialement prévue par le législateur en 2013, l'obligation de déclaration de ces informations avait été censurée par le Conseil constitutionnel, qui l'avait jugée disproportionnée au regard du droit au respect de la vie privée (Cons. const., déc. n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013).

³⁷. Cf. p. 32

déclarations reste globalement plus élevé pour les responsables publics nationaux que pour les responsables publics locaux, ces derniers ayant, compte tenu de leur importante implication dans la vie publique locale, une multiplicité d'intérêts souvent source de difficultés (identification, déclaration dans la rubrique pertinente, etc.).

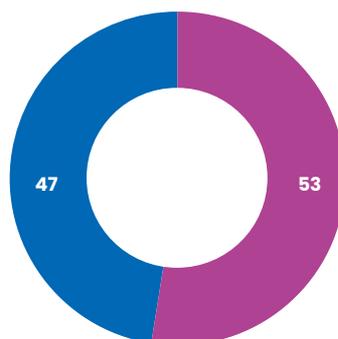
La Haute Autorité a adressé un rappel à leurs obligations déclaratives à 0,4 % des responsables publics contrôlés, en complément des demandes de déclaration modificative.

Parallèlement au contrôle de la conformité de la déclaration, la Haute Autorité examine les intérêts renseignés et identifie les potentielles situations de conflit d'intérêts pouvant résulter de l'exercice du mandat ou des fonctions au titre desquels la déclaration est déposée. Le cas échéant, elle en évalue l'intensité, détermine les mesures de prévention appropriées et demande aux intéressés de les mettre en œuvre.

En 2024, la Haute Autorité a demandé à 43,3 % des responsables publics contrôlés de prendre des mesures pour prévenir une situation de conflit d'intérêts. Selon les modalités d'organisation de la vie publique locale et des nombreux organismes publics comme privés au sein desquels siègent les élus locaux, ceux-ci sont plus susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts, ce qui explique les résultats des contrôles menés.

La Haute Autorité rappelle qu'une situation de conflit d'intérêts n'est en elle-même constitutive

Suites données aux contrôles des déclarations d'intérêts (en %)



- Déclaration entièrement conforme aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité
- Demande de déclaration modificative

d'aucun manquement. Elle représente néanmoins une interférence entre l'intérêt public lié à l'exercice d'un mandat ou de fonctions publiques et un ou plusieurs autres intérêts publics ou privés. En l'absence de mesures de prévention adéquates, une telle situation peut conduire la personne concernée à commettre des manquements et, notamment, le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

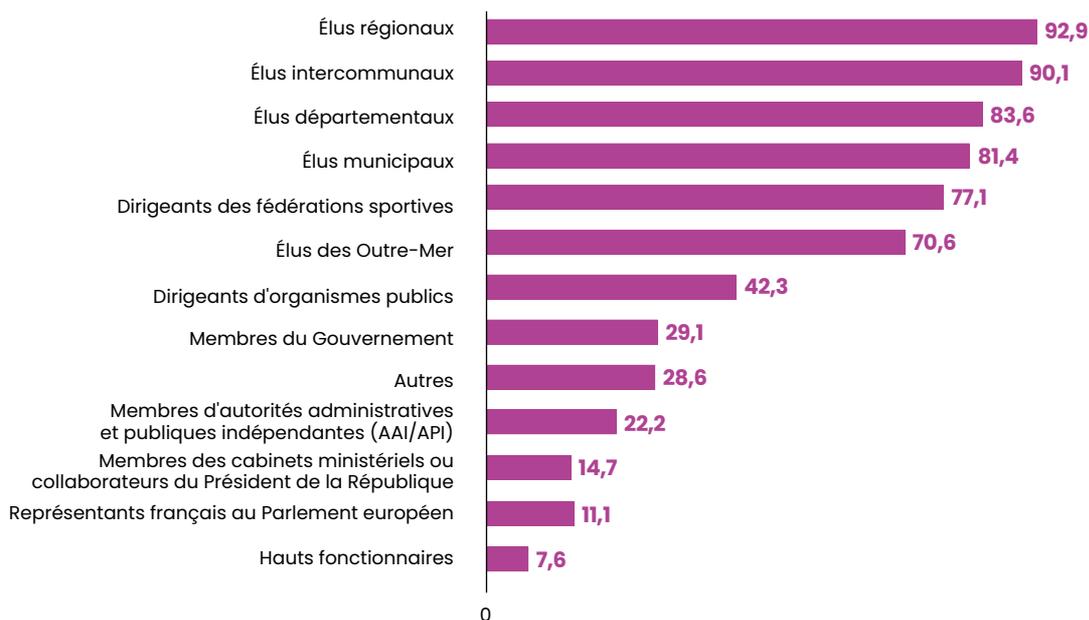
À l'issue de ses contrôles, la Haute Autorité a estimé que cinq responsables publics avaient commis des faits susceptibles de constituer le délit de prise illégale d'intérêts et en a informé le procureur de la République compétent.



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 en informe 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.

Part des demandes de modification des différentes rubriques de la déclaration de situation patrimoniale saisies par les sénateurs contrôlés en 2024 (en %)



La prévention des conflits d'intérêts public-public

La possibilité d'un conflit entre deux intérêts publics, consacrée par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, est une spécificité propre à la France.

La loi du 21 février 2022, dite « 3DS », a institué à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) un régime général de prévention qui clarifie les risques auxquels s'exposent les élus locaux se trouvant dans ce type de situation et les mesures qu'ils doivent mettre en œuvre. Par ses interventions auprès des collectivités, ses échanges avec les administrations ainsi que la publication de sa doctrine, la Haute Autorité s'est efforcée de faciliter l'appropriation de ce dispositif de prévention. La doctrine de la Haute Autorité en la matière concerne, pour l'essentiel, la situation des élus locaux siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité. S'ils concourent à l'action publique locale, ces organismes agissent selon des intérêts qui ne sont pas toujours convergents avec ceux des collectivités dont ils émanent.

En dépit de ces évolutions, la limitation, voire la suppression de la notion de conflit entre intérêts publics fait l'objet de réflexions dans le débat public, notamment au Parlement.

La Haute Autorité rappelle qu'elle se tient à la disposition des élus locaux disposant de la faculté de la saisir, afin de répondre à leurs interrogations concernant l'appréhension des situations de conflit entre intérêts publics.

3. Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers

Une obligation de gestion des instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard s'impose aux membres du Gouvernement, aux membres de certaines autorités administratives et publiques indépendantes, ainsi qu'à certains agents publics et militaires exerçant de hautes responsabilités³⁸.

Les responsables publics concernés, environ 200, sont tenus de justifier des mesures prises pour assurer ces modalités de gestion auprès de la Haute Autorité. Celle-ci met à leur disposition un questionnaire d'identification des mesures à adopter selon les instruments détenus. En 2024, 25 questionnaires ont été transmis à la Haute Autorité.

La loi prévoit des modalités différenciées de gestion sans droit de regard selon la nature des instruments financiers détenus. Les responsables publics concernés peuvent cependant conserver en l'état leurs instruments financiers dans certains cas spécifiques³⁹ et, à l'exception des membres du Gouvernement, lorsque ces instruments financiers ne sont pas en rapport avec leur secteur d'activité.

Ce dispositif soulève des difficultés que la Haute Autorité relève depuis plusieurs années :

— l'obligation de conclure un mandat de gestion se heurte régulièrement au refus des gestionnaires⁴⁰ lorsque le portefeuille concerné est de faible valeur ; lorsqu'il est accepté et conclu, son coût peut en effet être prohibitif au regard de la valeur du portefeuille concerné ;

— certains responsables publics, tels les membres du Gouvernement, ne peuvent conserver en l'état leurs instruments financiers

alors même qu'ils ne sont pas en rapport avec leur secteur d'activité ;

— la cession des instruments financiers au début des fonctions n'est pas permise par les textes, alors même qu'elle pourrait constituer une solution pertinente au regard de l'objectif recherché, notamment lorsqu'il s'agit de portefeuilles de faible valeur.

Plusieurs évolutions permettraient de résoudre ces difficultés.



PROPOSITION

Simplifier l'obligation faite à certains responsables publics de confier à un tiers la gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers en créant un seuil déclenchant cette obligation et en permettant de conserver en l'état les instruments financiers sans rapport avec le secteur d'activité de l'intéressé ou de céder la totalité des instruments financiers susceptibles d'être soumis à l'obligation de gestion sans droit de regard dans un délai bref suivant la prise de fonctions, sur autorisation et sous contrôle de la Haute Autorité.

38. Le dispositif de gestion des instruments financiers sans droit de regard est notamment fixé par l'article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et les articles L. 122-19, L. 122-20 et L. 122-24 du code général de la fonction publique, et précisé par le décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014 et le décret n° 2017-1254 du 9 août 2017.

39. S'ils sont nécessaires à l'activité professionnelle du conjoint, lorsque l'assujetti est marié sous un régime de communauté légale ou conventionnelle, ou s'ils doivent être conservés pour une durée déterminée pour bénéficier d'un avantage prévu par la loi.

40. Le mandant est une société de gestion de portefeuille (SGP) agréé par l'Autorité des marchés financiers (AMF). En pratique, il s'agit de banques, de fonds d'investissement, d'assureurs, etc.

4. La publication des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

En application de la loi, la Haute Autorité rend publiques certaines des déclarations qu'elle a contrôlées, dans des conditions qui diffèrent selon les mandats et fonctions concernés.

En 2024, la Haute Autorité a rendu publiques 2 410 déclarations, dont 1 817 sur son site Internet. Les autres déclarations, à savoir les déclarations de situation patrimoniale des sénateurs élus en 2023 et des représentants français au Parlement européen élus en 2024, ont été mises à disposition dans les préfectures pour consultation par les électeurs inscrits sur les listes électorales. Celles des députés élus en

2024 seront mises à disposition en 2025.

Au 31 décembre 2024, 10 999 déclarations pouvaient être consultées, dont 10 356 sur le site Internet de la Haute Autorité. La publicité des déclarations déposées pendant les fonctions cesse avec la fin du mandat ou des fonctions du responsable public concerné. Elles ne sont alors plus consultables.

Tableau récapitulatif des modalités de publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

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	
Exécutifs locaux	Non publiques	



Les déclarations rendues publiques au 31 décembre 2024

10 356 déclarations d'intérêts consultables sur le site Internet de la Haute Autorité

623 déclarations de situation patrimoniale consultables en préfecture

20 déclarations de situation patrimoniale consultables sur le site Internet de la Haute Autorité



2771 456 consultations de déclarations en 2024 (+ 92 %)

13 demandes de consultation de déclarations en préfecture, concernant **27 déclarations de situation patrimoniale** de **16 responsables publics** (députés, sénateurs ou représentants français au Parlement européen)