



LA HATVP

**Douze ans au service
de l'intégrité publique**



**BILAN &
PROPOSITIONS**

J e a n M A Ï A

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

LA HATVP

**Douze ans au service
de l'intégrité publique**

**Rapport de bilan
et propositions
au Premier ministre**

J e a n M A Ï A

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

Rédigé avec l'appui de :

David KNECHT, inspecteur des finances,
Mathieu GUALANDI et Amaury REZARD,
magistrats au tribunal administratif de Paris,
du secrétariat général
et des services de la Haute Autorité

MAI 2026

Document édité par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
9 rue Brahms, 75012 Paris

Directeur de publication : Jean Maïa

Rédaction : Jean Maïa, avec l'appui de David Knecht, Mathieu Gualandi
et Amaury Rézard, du secrétariat général et des services de la Haute Autorité

Coordination éditoriale : Direction des partenariats et de la communication

Conception et réalisation : Agence Cito

Impression : Imprimerie Frazier

Numéro ISSN en cours

AVANT-PROPOS	5
Liste des personnalités auditionnées ou contributrices par voie écrite	9

1 La construction en douze années d'activité législative intensive d'un dispositif de prévention des atteintes à l'intégrité publique 14

1. Les racines d'un mouvement législatif visant d'abord à prévenir les atteintes à la probité puis, plus largement, les atteintes à l'intégrité publique.....	15
2. Née en 2013 de la nécessité de renforcer la prévention des atteintes aux règles de probité et des conflits d'intérêts, la HATVP a vu son champ d'intervention s'étendre continûment.....	17
3. Depuis 2013, le périmètre et les compétences de la HATVP ont été significativement étendus par le législateur.....	24
4. Le paysage institutionnel de la politique de lutte contre la corruption et de prévention des atteintes à la probité s'est lui-même concomitamment étoffé.....	28
5. Placée au centre du dispositif préventif visant à garantir l'intégrité de la vie publique, la HATVP connaît une croissance soutenue de son activité.....	29

2 Des aménagements, rationalisations et simplifications propres à renforcer l'atteinte des objectifs poursuivis par le législateur..... 34

Chapitre 1 Dans le champ du contrôle des responsables publics 36

1. Le régime de contrôle des responsables publics se caractérise par un champ d'application large et un niveau d'encadrement élevé.....	39
2. Le régime de contrôle des responsables publics pourrait gagner à connaître des évolutions structurantes.....	45
3. Le régime des obligations déclaratives des responsables publics pourrait en tout état de cause faire l'objet d'adaptations en vue de son optimisation.....	53

Chapitre 2 Dans le champ du contrôle des mobilités..... 65

1. L'évolution du cadre normatif du contrôle des mobilités public-privé a placé la HATVP au cœur de ce contrôle, tout en renvoyant une large part des décisions à l'autorité d'emploi.....	68
---	----

2. Des marges d'amélioration existent pour rendre le contrôle plus effectif, en particulier dans la mise en œuvre de la subsidiarité et le suivi des réserves.....	72
3. En sus de quelques ajustements ciblés visant à garantir la cohérence d'ensemble du dispositif, le champ d'application matériel du contrôle pourrait être amendé, en particulier pour ce qui concerne le risque pénal, afin de le recentrer sur les situations réellement problématiques.....	82

Chapitre 3 Dans le champ des activités de représentation d'intérêts et d'influence étrangère..... 91

1. La loi de 2016 visait à renforcer la probité et la transparence des représentants d'intérêts.....	92
2. Dix ans plus tard, le but poursuivi semble globalement atteint.....	98
3. Le répertoire des personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger peut servir de source d'inspiration.....	112

3 Pour des garanties d'intégrité publique pleinement utiles, viables et crédibles au service des citoyens, des responsables publics et des agents publics 116

Liste des propositions	121
-------------------------------------	-----

ANNEXES	125
----------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	130
----------------------------	-----

AVANT-PROPOS

À l'échelle internationale, ne cessent d'être mieux appréhendés les enjeux de l'intégrité de la vie publique, entendue comme le respect de l'exigence que les responsables et agents publics poursuivent l'intérêt général à l'abri d'influences qui seraient illégitimes, dissimulées ou malveillantes.

Selon les perspectives de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption 2026¹, « *l'intégrité est un atout stratégique pour les pouvoirs publics et les entreprises. Lorsqu'ils sont judicieusement conçus et efficacement mis en œuvre, les systèmes d'intégrité publique protègent les démocraties de la corruption, renforcent la confiance dans les institutions publiques et contribuent à créer les conditions nécessaires à la croissance et à une concurrence équitable. Les pays qui tirent parti de l'intégrité sont mieux placés pour attirer les investissements, gérer les risques et répondre de manière crédible aux attentes de leurs citoyens* ».

Au contraire, « *du point de vue des dépenses, les systèmes d'intégrité défaillants se traduisent par des pertes budgétaires conséquentes. Les pays perdent une part importante de leur PIB en raison de la fraude, de la corruption et des gaspillages. (...) Par ailleurs, la corruption fausse les politiques publiques, accentue les inégalités et dégrade la confiance du public dans les institutions* ».

Dans le cadre de l'Union européenne, la prise en compte de ces enjeux vient de franchir une importante étape avec l'adoption définitive par le Parlement européen à une très large majorité, puis par le Conseil de l'Union européenne, d'une directive inédite de lutte contre la corruption² qui vise à une certaine harmonisation en ce champ, aussi bien en termes préventifs que répressifs.

Dans son volet préventif, l'article 20 de cette directive prescrit désormais aux États membres de prendre « *des mesures pour assurer un niveau élevé d'intégrité, de transparence et d'obligation de rendre compte dans l'administration publique et dans le processus décisionnel public en vue de prévenir la corruption* » et, à cet effet, de déployer des outils pouvant inclure « *un accès approprié aux informations d'intérêt public, des règles en matière de déclaration et de gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public, des mesures visant à garantir la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et des partis politiques, des règles en matière de déclaration des avoirs et de vérification de ces déclarations, des déclarations d'intérêts par des agents nationaux désignés par le droit national et la réglementation des situations de pantouflage impliquant ces agents nationaux, des règles relatives à la non-déclaration d'avoirs ou d'intérêts importants, ainsi que des règles régissant l'interaction entre le secteur privé et le secteur public* ».

Dans le même temps, les travaux des institutions européennes se poursuivent en vue de l'adoption d'une proposition de directive de transparence sur la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers³, dont l'enjeu serait, selon la Commission européenne, de « *garantir un niveau élevé de transparence et de responsabilité démocratique dans l'ensemble de l'UE en ce qui concerne les campagnes de lobbying, ainsi que les activités similaires, menées par des entités*

1. OCDE (2026), *Perspectives de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption 2026 : Faire de l'intégrité un atout stratégique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9b8b4cae-fr>.

2. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, et modifiant la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil (pour la position adoptée par le Parlement européen : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0094_FR.html).

3. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0637>).

pour le compte du gouvernement d'un pays tiers »⁴. Ce projet prend place dans la démarche initiée par la Commission visant à assurer la défense de la démocratie en Europe.

Il est ainsi plus manifeste que jamais que les démocraties authentiques se distinguent de tous les autres régimes politiques par leur approche de ces enjeux d'intégrité publique.

Garantir l'intégrité de la vie publique, en prévenant et, le cas échéant, en réprimant les comportements contraires à la probité, constitue ainsi une condition du pacte démocratique conclu entre le peuple et les responsables publics.

Si, comme nul autre régime politique, les démocraties s'y attachent sincèrement, c'est que ceci leur est consubstantiel : non seulement la délégation consentie par le peuple à ses gouvernants y est conditionnée à l'organisation régulière d'élections libres et sincères mais elle suppose également une forme d'exemplarité desdits gouvernants, assurant qu'ils utilisent leurs mandats et fonctions au nom de la poursuite de l'intérêt général. Garantir l'intégrité de la vie publique, en prévenant et, le cas échéant, en réprimant leurs comportements contraires à la probité, constitue ainsi une condition du pacte démocratique conclu entre le peuple et les responsables publics.

On pourra sans doute objecter que, sous l'effet de scandales, les démocraties en sont en réalité réduites à se réformer sans cesse pour tenir la promesse de l'intégrité des responsables publics. Mais ce serait confondre le remède et le mal que de le leur reprocher. Il est au

contraire tout à leur honneur de détecter les défaillances, de les sanctionner et d'en tirer les conséquences pour éviter leur répétition.

Cette question apparaît donc essentielle pour la préservation du principe démocratique. Il n'est que de constater à quelle vitesse, en Europe ou ailleurs, des démocraties peuvent s'affaiblir si elles se laissent éroder dans leurs fondements par les phénomènes corruptifs, dont les ressorts sont toujours plus nombreux et présents, les conflits d'intérêts non maîtrisés, l'opacité du processus décisionnel ou encore des ingérences étrangères.

Il n'en va pas que du principe démocratique, mais aussi de l'efficacité de l'action publique, laquelle a pour condition première l'intégrité des responsables publics.

La réalité des enjeux d'intégrité publique est d'autant plus prégnante que les menaces pesant sur celle-ci apparaissent grandissantes dans le contexte géopolitique contemporain.

Il n'est que de citer à cet égard, par exemple, l'introduction du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029 dans laquelle le Gouvernement souligne, outre les menaces résultant des développements du narcotrafic, le risque de corruption stratégique, à savoir le fait que « *des États ou organisations peuvent en effet utiliser la corruption pour obtenir des informations sensibles, voire entraver des activités essentielles* ».

La France dispose heureusement de réels atouts en ce domaine, après avoir accompli des réformes législatives de caractère précurseur qui la placent en bonne position dans les comparaisons internationales.

⁴. https://france.representation.ec.europa.eu/informations/defense-de-la-democratie-la-commission-propose-de-mettre-en-lumiere-les-influences-etrangeres-2023-12-12_fr

Ainsi, la deuxième édition des *Perspectives de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption*⁵ mentionne que, au titre de la réglementation sur les conflits d'intérêts, la France remplit 100 % des critères relatifs à la qualité de la réglementation et 78 % de ceux relatifs à sa mise en œuvre, alors que la moyenne de l'OCDE est respectivement de 80 % et 45 %. Au titre de la réglementation du lobbying, elle remplit respectivement 80 % et 89 % de ces mêmes critères, alors que la moyenne de l'OCDE est respectivement de 43 % et 38 %.

Tout en demeurant nuancées, les appréciations du *Groupe d'États contre la Corruption (GRECO)*, organe du Conseil de l'Europe qui vise à améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en veillant à leur mise en conformité avec les normes de lutte contre la corruption, corroborent en substance ce diagnostic.

*

Dans l'enchaînement des réformes intervenues en France depuis les années 1980, une étape saillante du renforcement de la prévention des atteintes à la probité et à l'intégrité publique a été la création en 2013 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), autorité administrative indépendante, qui prend ses décisions de manière impartiale et collégiale. Les douze membres réunis au sein de son collège autour de son président sont désignés par le Conseil d'État, la Cour de cassation, la Cour des comptes, les présidents des deux assemblées parlementaires ou du Parlement et le Premier ministre.

S'il n'est plus inédit aujourd'hui à l'échelle européenne, ce choix du législateur français de confier à une telle institution indépendante des missions concourant à la garantie de l'intégrité publique est l'un des éléments régulièrement relevés par les institutions internationales compétentes pour regarder l'approche française comme avancée comparativement aux autres États démocratiques.

Or, la Haute Autorité a été investie à un rythme soutenu de nouvelles missions depuis sa création, ce qui a impliqué de sa part un effort d'adaptation continu pour les prendre en charge. En outre, le paysage institutionnel de la prévention des atteintes à la probité s'est étoffé. À elle seule, l'intensité de cette jeune histoire peut ainsi inviter à un pas de côté à des fins d'évaluation.

Dans cette situation, ayant l'honneur de présider la Haute Autorité depuis avril 2025, j'ai souhaité initier dans les mois qui ont suivi ma prise de fonctions une démarche visant à **établir un bilan raisonné du cadre normatif d'action de l'institution au regard des objectifs qui lui ont successivement été assignés par le législateur.**

J'ai initié ce travail après en avoir informé le Premier ministre Sébastien Lecornu, qui a bien voulu lui prêter appui, ainsi que la présidente de l'Assemblée nationale Yaël Braun-Pivet et le président du Sénat Gérard Larcher.

La démarche dont résulte le présent rapport s'est bien sûr nourrie du retour d'expérience de la Haute Autorité elle-même mais, comme cela m'a semblé indispensable pour la suivre sans œillères, a procédé davantage encore des enseignements d'une concertation ouverte : **plus de quarante structures ou personnalités, dont la liste suit immédiatement cet avant-propos, ont bien voulu contribuer de manière parfaitement libre à cette réflexion, ce dont je les remercie vivement.**

L'objet du présent rapport est ainsi de proposer un bilan raisonné du cadre normatif d'action de la Haute Autorité.

⁵. OCDE, 2026, *op.cit.*

Il laisse à part d'autres questions qu'ont pu aborder certains contributeurs dans nos échanges, telles que le statut de l'institution et son éventuelle inscription dans la Constitution, d'éventuelles nouvelles extensions de ses missions qu'ont pu envisager des initiatives parlementaires, d'éventuelles évolutions institutionnelles du type de celle récemment traitée par la Cour des comptes concernant l'articulation entre la Haute Autorité et d'autres organismes⁶ ou même les moyens humains et financiers dévolus à la Haute Autorité, qui ont vocation à être réglées par le législateur financier dans d'autres cadres.

Il ne traite pas davantage de questions relatives à la pratique de la Haute Autorité sur lesquelles, lors de mes auditions de mars 2025 et février 2026 devant le Parlement, j'ai pris des engagements, dont ceux de renforcer autant que possible les démarches de conseil et d'accompagnement au bénéfice des personnes soumises à notre contrôle, d'améliorer la diffusion de sa doctrine et de rechercher la meilleure inscription possible de la Haute Autorité dans son environnement institutionnel par le renforcement de ses coopérations avec des organismes concourant aux mêmes objectifs que ceux que le législateur lui a assignés.

La question centrale que vise à traiter le présent rapport est « seulement » de savoir si, pour atteindre les objectifs qui ont été assignés à la Haute Autorité par le législateur, les retours d'expérience disponibles à l'issue des douze premières années d'existence de l'institution pourraient justifier que le cadre normatif de son action soit aménagé, rationalisé ou simplifié. Tel est l'objet des différentes propositions formulées dans les pages qui suivent. Si ce champ d'étude peut apparaître relativement circonscrit, il est assurément déterminant dans toute réflexion sur la trajectoire qui pourrait être celle de l'institution dans les années à venir.

L'ambition du présent rapport est donc de fournir au législateur des éléments d'appréciation sur le bien-fondé de telles évolutions, avec la préoccupation que la Haute Autorité puisse exercer ses missions de la manière la plus utile possible au regard des enjeux généraux de la protection et de la promotion de l'intégrité de notre vie publique.

Jean Maïa
Mai 2026

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES OU CONTRIBUTRICES PAR VOIE ÉCRITE

➡ M. Jacques ARRIGHI de CASANOVA

Président du Collège de déontologie du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ancien membre du Collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et ancien président de la Commission de déontologie de la fonction publique
Entendu le 13 mars 2026

➡ Mme Maya ATIG

Directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF)
Contribution datée du 20 mars 2026

➡ Mme Marie-Pierre de BAILLIENCOURT

Directrice générale de l'Institut Montaigne
Entendue le 9 avril 2026
Contribution écrite datée du 9 avril 2026

➡ Mme Marie-Anne BARBAT-LAYANI

Présidente de l'Autorité des marchés financiers (AMF)
Contribution écrite datée du 13 avril 2026

➡ Mme Patricia BARBIZET

Présidente de l'Association française des entreprises privées (AFEP)
Entendue le 23 mars 2026

➡ M. Arnaud BAZIN

Président du comité de déontologie du Sénat
Entendu le 25 mars 2026

➡ M. Rémi BOUCHEZ

Conseiller d'État honoraire, ancien président de la section de l'administration, membre du Collège de la HATVP
Entendu le 26 mars 2026

➡ Mme Catherine BROUARD-GALLET

Conseillère d'État en service extraordinaire honoraire, précédemment doyenne de section à la Cour de cassation, membre du Collège de la HATVP
Entendue le 30 mars 2026

➡ M. René DOSIÈRE et M. Jean-François KERLÉO

Président et vice-président de l'Observatoire de l'éthique publique
Contribution datée du 3 mars 2026
Entendus le 5 mars 2026

➡ Mme Dominique DUJOLS

Conseillère honoraire de la Cour des comptes, membre du Collège de la HATVP
Entendue le 20 mars 2026
Contribution datée du 18 avril 2026

➡ M. Bertrand DUMONT

Directeur général du Trésor
Contribution datée du 10 mars 2026

➡ M. Jérôme FOURNIER

Directeur des sports au ministère des Sports, de la Jeunesse et de la Vie associative
Contribution datée du 10 mars 2026

➡ Mme Isabelle JEGOUZO

Directrice de l'Agence française anti-corruption (AFA)
Entendue le 26 février 2026

➡ Mme Aurélie LAPIDUS

Secrétaire générale des ministères économiques et financiers
Contribution datée du 17 avril 2026

⁶ Cour des comptes, 2025, *Évaluation de la politique de lutte contre la corruption*.

➔ **M. Philippe LAURENT**

Président de la Fédération des entreprises publiques locales
Contribution datée du 3 mars 2026

➔ **M. Patrick LEFAS**

Président de Transparency International France
Entendu le 19 février 2026
Contribution datée du 24 février 2026

➔ **Mme Anne LEVADE**

Professeure de droit constitutionnel à Paris I, Présidente de la Fondation Paris-I Panthéon – Sorbonne, membre du Collège de déontologie du ministère de l'Intérieur et ancienne membre du Collège de la HATVP
Entendue le 20 avril 2026

➔ **M. Aristide LUNEAU**

Président de l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL)
Contribution datée du 20 mars 2026

➔ **M. Antoine MAGNANT**

Directeur du service TRACFIN
Contribution datée du 9 avril 2026

➔ **M. Patrick MARTIN**

Président du MEDEF
Contribution datée du 20 mars 2026

➔ **M. Laurent MAZILLE**

Président de l'Association des professionnels des affaires publiques (APAP)
Contribution datée du 19 mars 2026

➔ **M. Fabrice MELLERAY**

Professeur des Universités à l'École de droit de Sciences Po, membre du Collège de la HATVP
Entendu le 23 mars 2026

➔ **M. Boris MELMOUX-EUDE**

Directeur général de l'administration et de la fonction publique
Contribution datée du 18 mars 2026

➔ **M. Alain MÉNÉMÉNIS**

Président du Collège de déontologie du ministère de la culture
Entendu le 9 mars 2026

➔ **Mme Amélie de MONTCHALIN**

Première présidente de la Cour des comptes
Entendue le 20 mars 2026

➔ **M. Marc MORTUREUX**

Vice-président du Conseil général de l'économie
Contribution datée du 19 mars 2026
Entendu le 8 avril 2026

➔ **M. Hugues MOUTOUH**

Secrétaire général du ministère de l'intérieur
Contribution datée du 7 avril 2026

➔ **Mme Laureline PEYREFITTE**

Directrice des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice
Contribution datée du 16 mars 2026

➔ **Mme Elsa PILICHOWSKI**

Directrice de la gouvernance publique à l'OCDE
Contribution datée du 28 avril 2026

➔ **Mme Cécile RAQUIN**

Directrice générale des collectivités territoriales
Contribution datée du 31 mars 2026

➔ **M. Stéphane ROBERT**

Président de l'Association de la presse ministérielle
Entendu le 27 février 2026

➔ **Mme Agnès ROBLOT-TROIZIER**

Professeure à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et doyenne honoraire de l'École de droit de la Sorbonne, membre du Collège de la HATVP
Entendue le 1^{er} avril 2026

➔ **M. Luc ROUBAN**

Directeur de recherches émérite du CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)
Entendu le 16 avril 2026

➔ **M. François SAUVADET**

Président de Départements de France
Contribution datée du 25 mars 2026

➔ **M. Rémi SCHENBERG**

Déontologue de l'Assemblée nationale
Entendu le 2 avril 2026

➔ **M. Olivier SICHEL**

Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations
Contribution datée du 19 mars 2026

➔ **Mme Catherine SUEUR**

Cheffe de l'Inspection générale des finances
Entendue le 1^{er} avril 2026

➔ **M. Didier-Roland TABUTEAU**

Vice-président du Conseil d'État
Entendu le 8 avril 2026

➔ **Mme Emma TAILLEFER et M. Eric ALT**

Présidente et vice-président de l'association ANTICOR
Entendus le 5 mars 2026
Contribution datée du 6 mars 2026

➔ **M. Laurent TRUPIN**

Inspecteur général des finances, membre du Collège de la HATVP
Entendu le 25 mars 2026

➔ **Mme Elise UNTERMAIER-KERLÉO**

Présidente de l'Association des référents déontologues territoriaux
Contribution datée du 25 février 2026

➔ **Mme Amélie VERDIER**

Directrice générale des finances publiques
Contribution datée du 31 mars 2026

➔ **M. Christian VIGOUROUX**

Président du Collège de déontologie de la juridiction administrative, membre du Conseil supérieur de la magistrature
Entendu le 13 avril 2026

1

La construction en 12 années d'activité législative intensive d'un dispositif de prévention des atteintes à l'intégrité publique

1. Les racines d'un mouvement législatif visant d'abord à prévenir les atteintes à la probité puis, plus largement, les atteintes à l'intégrité publique

— 15 —

2. Née en 2013 de la nécessité de renforcer la prévention des atteintes aux règles de probité et des conflits d'intérêts, la HATVP a vu son champ d'intervention s'étendre continûment

— 17 —

3. Depuis 2013, le périmètre et les compétences de la HATVP ont été significativement étendus par le législateur

— 24 —

4. Le paysage institutionnel de la politique de lutte contre la corruption et de prévention des atteintes à la probité s'est lui-même concomitamment étoffé

— 28 —

5. Placée au centre du dispositif préventif visant à garantir l'intégrité de la vie publique, la HATVP connaît une croissance soutenue de son activité

— 29 —

1. Les racines d'un mouvement législatif visant d'abord à prévenir les atteintes à la probité puis, plus largement, les atteintes à l'intégrité publique

L'exigence d'exemplarité des gouvernants et, avec elle, la recherche de garanties de l'intégrité de la vie publique, ont de longue date leur place dans le débat public. Elles étaient déjà au cœur des débats des révolutionnaires¹.

Bien avant le XXI^e siècle, ces enjeux avaient justifié l'adoption par le législateur de dispositions pénales adaptées à la répression de certaines de ces atteintes à la probité, en particulier la prise illégale d'intérêts, que ce soit pendant les fonctions (« délit d'ingérence » figurant à l'article 175 du code pénal de 1810, repris aujourd'hui à l'article 432-12 du code pénal) ou à l'issue de ces fonctions (« délit de pantouflage » créé par la loi du 6 octobre 1919, actuel article 432-13 du code pénal). Ces dispositions pouvaient faire obstacle à la mobilité d'un agent public dans une entreprise privée².

Ces questions ont connu une nouvelle actualité à compter des années 1980 avec la place progressivement prise par la notion de conflit d'intérêts dans différentes branches de la vie sociale, dont le secteur public, et à la lumière de différents scandales, dont en 2013, le scandale dit « Cahuzac ». Le législateur y a répondu aussi bien en s'attachant à renforcer l'effectivité de la répression pénale, notamment par la création du Parquet national financier en 2013, qu'en développant des mécanismes nouveaux de prévention, en faisant le constat qu'il est de l'intérêt des responsables publics comme des citoyens que des précautions utiles soient prises pour éviter que ne soient commis des manquements de nature pénale ou déontologique susceptibles de nuire au pacte démocratique.

Ainsi, si elle résulte essentiellement de l'élan donné par les lois adoptées le 11 octobre 2013 ayant institué la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la législation actuellement en vigueur, qui fait l'objet du présent rapport, s'inscrit directement dans le prolongement de plusieurs évolutions notables du tournant des années 1980 et 1990 qui avaient ouvert la voie :

- la création de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) par la loi organique et la loi n^{os} 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 et l'obligation faite aux ministres, aux parlementaires et aux principaux élus locaux de déclarer leur patrimoine au

Il est de l'intérêt des responsables publics comme des citoyens que des précautions soient prises pour prévenir les manquements.

¹ Cf. E. Buge, *L'Éclipse de la vertu. Une histoire de l'exemplarité des gouvernants en démocratie*, Seuil, 2016. Le principe d'une publication du patrimoine des parlementaires avait déjà été adopté, à la suite de la Révolution française, par décrets de la Convention nationale du 14 mai 1793, du 14 septembre 1794 et du 4 vendémiaire an IV (26 septembre 1795), sans toutefois que cela soit mis en œuvre en pratique. L'Assemblée nationale avait également voté le 25 mars 1792 l'obligation pour les ministres de présenter leur compte de gestion à l'issue de leurs fonctions.

² CE Ass., 6 décembre 1996, Société Lambda, n^o 167502, au R., consacrant le principe selon lequel l'article 432-13 du code pénal peut justifier l'annulation d'un décret nommant dans un emploi de direction d'une entreprise un fonctionnaire qui exerçait auparavant un contrôle direct sur celle-ci.

début et à la fin de leur mandat ou de leurs fonctions afin que la CTFVP puisse contrôler l'absence d'enrichissement illicite³ ;

- la création des commissions de déontologie de la fonction publique (CDFP) par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993⁴, qui a posé le principe d'un contrôle systématique des projets de départ des agents publics vers le secteur privé afin que soit garantie l'absence d'incompatibilité entre ces nouvelles fonctions et leurs fonctions publiques antérieures.

Ces premières évolutions ont été suivies, vers la fin des années 2000, d'initiatives prises par les différents pouvoirs publics constitutionnels afin de poser un certain nombre de règles déontologiques auxquelles ont entendu délibérément se soumettre leurs membres⁵.

2. Née en 2013 de la nécessité de renforcer la prévention des atteintes aux règles de probité et des conflits d'intérêts, la HATVP a vu son champ d'intervention s'étendre continûment

Le cadre contemporain d'action de la Haute Autorité présente la particularité de résulter d'une intense activité législative qui s'est échelonnée tout au long des douze dernières années et se poursuit, comme en attestent les divers travaux parlementaires en cours.

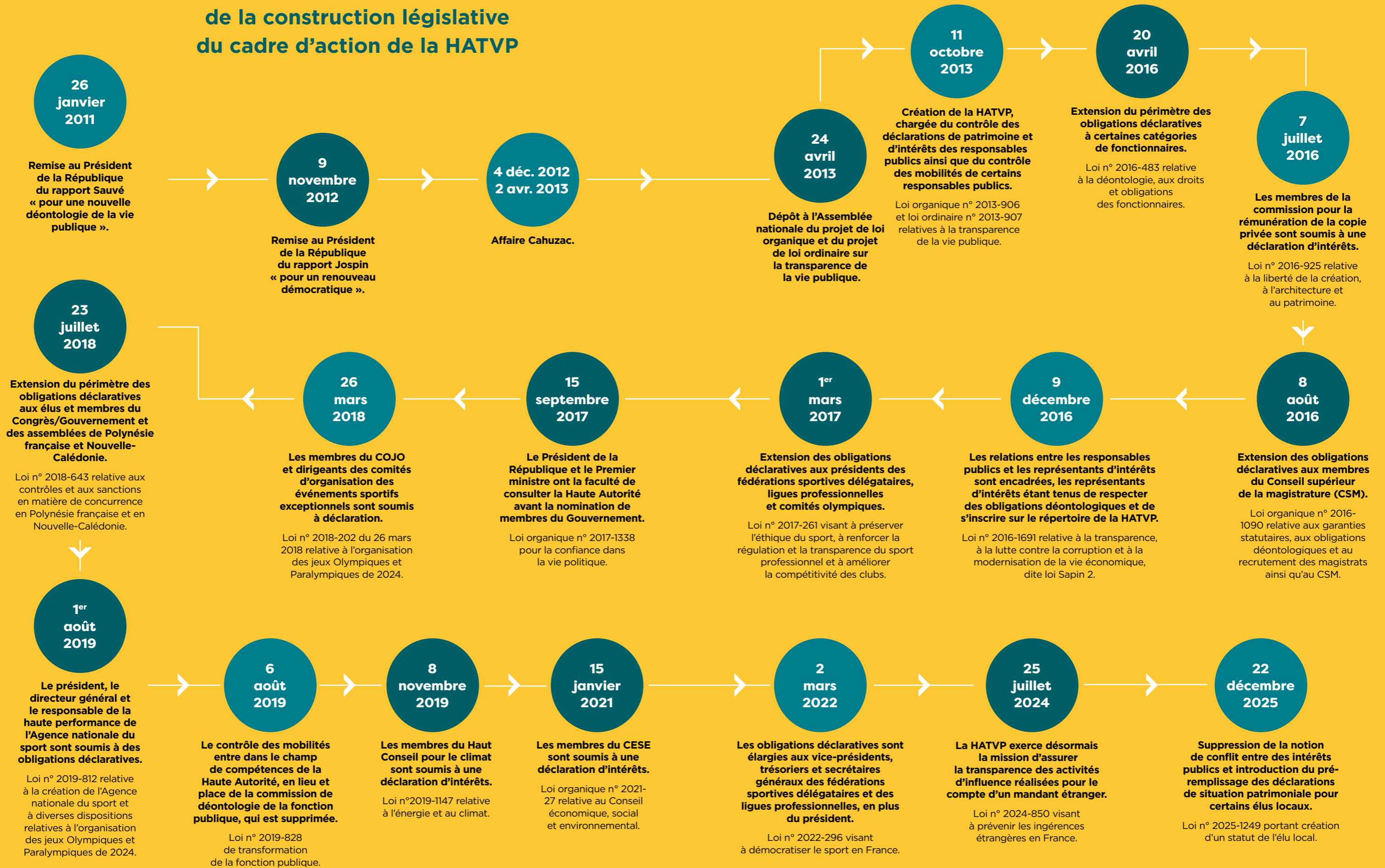
Ainsi que l'illustre le diagramme aux pages suivantes, le législateur est intervenu chaque année et, parfois, plusieurs fois par an, pour construire ce cadre d'action, ce qui a nécessité de la part de l'institution une grande souplesse d'adaptation pour se conformer au rythme des réformes successives.

³. Le champ des personnes assujetties à déclaration de situation patrimoniale a ensuite été étendu, notamment aux dirigeants d'entreprises publiques par la loi n° 95-126 du 8 février 1995 et des prérogatives supplémentaires ont été conférées à la CTFVP par les lois organique et ordinaire n°s 2011-410 et 412 du 14 avril 2011.

⁴. Ces commissions ont été fusionnées en une instance unique par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 et les prérogatives de la CDFP ont ensuite été renforcées avec la loi n° 2009-972 du 3 août 2009.

⁵. Circulaire 5228/SG du Premier ministre du 18 mai 2007 sur la gestion des cadeaux offerts aux membres du Gouvernement ou à leur conjoint, décision du bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 instituant un code de déontologie et un déontologue, décision du bureau du Sénat du 25 novembre 2009 instituant un comité de déontologie, charte de déontologie du Gouvernement adoptée le 17 mai 2012, etc.

Principaux jalons de la construction législative du cadre d'action de la HATVP



2.1. La création de la HATVP trouve ses fondements dans deux rapports remis au Président de la République en 2011 et 2012

2.1.1. Le « rapport Sauvé » de 2011 a posé les principaux fondements de cette création

Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par Jean-Marc Sauvé, remis au Président de la République le 26 janvier 2011, a, malgré les progrès intervenus au tournant des années 1980 et 1990, constaté la nécessité de renforcer la confiance des citoyens dans les acteurs publics, l'impartialité, l'objectivité et la probité de ces derniers constituant le « *ciment de notre République* ».

Il relevait tout d'abord l'absence de définition nationale transversale du conflit d'intérêts, qui aurait été de nature à en faciliter la prévention. Il constatait également que le cadre déontologique de l'action publique était parcellaire et souvent implicite. Il regrettait le caractère essentiellement répressif du traitement des situations de prises illégales d'intérêts, *via* les articles 432-12 et 432-13 du code pénal portant respectivement sur ce délit pendant et à l'issue des mandats et fonctions des responsables publics.

Ce rapport explicitait en conséquence la nécessité de mettre en place une stratégie de prévention des conflits d'intérêts assortie d'instruments de contrôle renforcés.

Cet objectif a conduit la Commission à proposer notamment :

- une définition de niveau législatif des conflits d'intérêts ;
- l'instauration d'un dispositif de déclaration d'intérêts, à la prise de fonctions puis en cas d'évolution significative de ceux-ci pour les responsables publics les plus importants (membres du Gouvernement, emplois supérieurs de l'administration d'État centrale et déconcentrée, membres des autorités administratives indépendantes, emplois de direction du secteur hospitalier, emplois les plus importants de la fonction publique territoriale, responsables d'entreprises publiques, sociétés d'économie mixte, établissements publics, etc.) ;
- la publicité de ces déclarations s'agissant des membres du Gouvernement ;
- l'instauration d'un régime d'autorisation préalable des reconversions de responsables publics dans le secteur privé, délivrée par une autorité indépendante à l'issue d'un examen *in concreto* des activités exercées ; ce dispositif avait vocation à se substituer au mécanisme, mis en place en 1993 et alors piloté par la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) ;
- le renforcement des moyens et des outils du contrôle de l'évolution du patrimoine de certains responsables publics pendant leurs mandats ou fonctions alors exercé par la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) ;
- l'encouragement des administrations à mettre en place ou développer des registres de représentants d'intérêts s'inspirant des expériences de la Commission européenne et des assemblées parlementaires françaises.

2.1.2. Le « rapport Jospin » de 2012 a confirmé l'essentiel des recommandations formulées en 2011

Le rapport « Pour un renouveau démocratique » de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin, remis au Président de la République le 9 novembre 2012, s'est explicitement inscrit, dans son volet consacré à une « *stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts* », dans la continuité du rapport Sauvé remis l'année précédente.

Rappelant que « *Pour garder la confiance des citoyens, ceux qui sont chargés de les représenter ou de les servir dans des fonctions d'autorité doivent être exemplaires* » et le caractère crucial de l'indépendance, de l'impartialité et de l'objectivité de l'action publique, ce rapport préconisait notamment :

- l'édition d'une définition législative claire du conflit d'intérêts ;
- le renforcement des mécanismes existants de prévention des conflits d'intérêts (incompatibilités notamment) et l'obligation légale de déclaration d'intérêts et d'activités des ministres, des membres de leurs cabinets, des collaborateurs du Président de la République, des titulaires d'emplois supérieurs de l'État et des parlementaires ;
- la publicité de ces déclarations s'agissant des membres du Gouvernement et des parlementaires ;
- l'extension du champ du contrôle des mobilités aux membres du Gouvernement et aux départs vers des organismes publics exerçant des activités économiques (que ce soit ou non dans un secteur concurrentiel) ;
- l'« externalisation » de la prévention des conflits d'intérêts *via* la création d'une Autorité de déontologie de la vie publique, absorbant la CTFVP et la CDFP et clé de voûte d'un dispositif intégrant les déontologues des institutions et administrations. Cette autorité devait notamment être chargée :
 - du contrôle des déclarations d'intérêts ;
 - du développement des bonnes pratiques déontologiques ;
 - de la validation des « règles de bonne conduite » applicables aux représentants d'intérêts.

2.2. Deux lois du 11 octobre 2013 ont attribué à la HATVP le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics ainsi que le contrôle des mobilités de certains responsables publics

En premier lieu, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, après avoir rappelé que « *Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* », a défini le conflit d'intérêts ainsi qu'il suit : « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* ».

Cette rédaction, cohérente avec les recommandations des rapports précités, a consacré la notion d'« apparence » dans la définition du conflit d'intérêts et retenu une notion de conflits d'intérêts englobant le conflit public-public, dans la ligne du rapport Jospin de 2012.

Parallèlement, en articulation avec la loi organique n° 2013-906 du même jour propre aux parlementaires, la loi a fixé les obligations déclaratives en matière de patrimoine et d'intérêts des principaux responsables publics.

Le périmètre des personnes assujetties à ces obligations tel qu'arrêté par ce texte était proche de ceux préconisés par les rapports « Sauvé » et « Jospin » :

- membres du Gouvernement, des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République ;
- parlementaires nationaux et européens ;
- titulaires d'emplois ou fonctions à la décision du Gouvernement nommés en conseil des ministres ;
- membres des autorités administratives indépendantes (AAI) et autorités publiques indépendantes (API) ;
- principaux responsables publics locaux : présidents de région et de département et conseillers régionaux et départementaux, maires des communes de plus de 20 000 habitants, adjoints

aux maires des communes de plus de 100 000 habitants ainsi que présidents et vice-présidents des grands établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

• présidents et directeurs généraux d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), de sociétés publiques, d'offices publics d'habitat (OPH) et assimilés.

En matière de patrimoine détenu, l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 a fixé l'obligation de produire une déclaration « *exhaustive, exacte et sincère* » de situation patrimoniale, en début et en fin de fonctions, ainsi que, au cours de celles-ci, en cas de « *modification substantielle* » de la situation patrimoniale.

S'agissant des intérêts de ces responsables publics, le même article 4 a prévu une déclaration « *faisant apparaître les intérêts détenus à la date de sa nomination et dans les cinq années précédant cette date* ».

Comme l'avait recommandé le rapport « Jospin » de 2012, le contrôle de la bonne transmission, de la complétude et de l'exactitude de chacune de ces déclarations a été confié à une nouvelle autorité administrative indépendante, la HATVP, dotée de prérogatives d'instruction et d'obtention d'éléments factuels (détenus notamment par l'administration fiscale).

La transparence à l'égard des citoyens est assurée *via* la publication de certaines déclarations (*cf. infra*) :

- les déclarations d'intérêts (DI) des responsables publics visent à permettre la prévention des conflits d'intérêts par la mise en œuvre du principe de déport en cours de fonctions ;
- les déclarations de situation patrimoniale (DSP) visent à permettre la détection d'évolutions de patrimoine injustifiées qui seraient intervenues en cours de mandat ou de fonctions ; la HATVP s'est ainsi vu expressément attribuer le contrôle de la cohérence entre patrimoine d'entrée de fonctions, revenus tirés de celles-ci et patrimoine de sortie de fonctions.

Suivant un objectif de transparence, les lois de 2013 ont en outre confié à la HATVP le pilotage d'un dispositif différencié de publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts :

- publication numérique en ligne :
 - des DSP et des DI des membres du Gouvernement⁶ ;
 - des DI des parlementaires nationaux et européens et des membres des exécutifs locaux ;
- accès sur demande en préfecture aux DSP des parlementaires nationaux et européens.

Enfin, la HATVP s'est vu confier en 2013 la charge de se prononcer sur les projets de mobilité vers le secteur privé, durant une période de trois ans suivant la fin de leurs fonctions ou mandats, des membres du Gouvernement et des dirigeants de collectivités territoriales assujettis à obligations déclaratives, sur le modèle du contrôle exercé par la CDFP pour les agents publics.

À l'issue d'une instruction contradictoire, la HATVP prononce un avis contraignant de compatibilité, de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité.

Ce qui a ainsi été bâti concernant les fonctions ministérielles a eu un important prolongement dans la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique qui a institué la faculté pour le Président de la République et le Premier ministre de consulter la Haute Autorité avant la nomination de membres du Gouvernement.

Dans ce même champ du contrôle des obligations déclaratives des responsables publics, l'article 38 de la loi n°2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création du statut de l'élu local a innové en prévoyant que la Haute Autorité pré-remplisse, à compter du 1^{er} janvier 2027, les déclarations de situation patrimoniale des élus locaux dans des conditions qui restent à ce jour à préciser par voie réglementaire.

La loi fixe l'obligation de produire une déclaration exhaustive, exacte et sincère de situation patrimoniale, en début et fin de fonctions.

⁶. Et des membres du Collège de la HATVP.

3. Depuis 2013, le périmètre et les compétences de la HATVP ont été significativement étendus par le législateur

3.1. Le périmètre des obligations déclaratives a été régulièrement élargi de 2016 à 2022

Les responsables publics soumis à obligation déclarative sur cette période sont les suivants :

2016

- directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales précitées⁷ ;
- membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)⁸ ;
- agents de direction des autorités administratives indépendantes⁹ ;
- membres de la commission pour la rémunération de la copie privée (déclarations d'intérêts uniquement)¹⁰ ;
- agents publics « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » : obligation de déclaration d'intérêts auprès de leur autorité hiérarchique¹¹ ;

2017

- présidents des fédérations sportives délégataires, ligues professionnelles et comités olympiques¹² ;
- candidats aux membres des organes chargés de déontologie parlementaire¹³ ;

2018

- membres du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJO) et dirigeants des comités d'organisation des événements sportifs exceptionnels¹⁴ ;
- élus et membres du Congrès/Gouvernement et des assemblées de Polynésie française et Nouvelle-Calédonie¹⁵ ;

7. Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires.

8. Loi du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats.

9. Loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

10. Loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

11. Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires ; cf. art. 122-2 et s. du code général de la fonction publique.

12. Loi 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.

13. Loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique.

14. Loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

15. Loi du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

2019

- président, directeur général et responsable de la haute performance de l'Agence nationale du sport¹⁶ ;
- membres du Haut Conseil pour le climat (déclarations d'intérêts uniquement)¹⁷ ;

2021

- membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE, déclarations d'intérêts uniquement)¹⁸ ;

2022

- vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux des fédérations sportives délégataires et des ligues professionnelles¹⁹.

3.2. La loi dite « Sapin 2 » de 2016 a ajouté aux attributions de la HATVP la gestion et le contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts

Le rapport sur l'exemplarité des responsables publics « Renouer la confiance publique », remis au Président de la République par Jean-Louis Nadal le 7 janvier 2015, soulignait que « la consultation de la société civile par les responsables publics s'est généralisée » et que « l'activité de représentation d'intérêts s'est professionnalisée ».

Constatant d'une part, comme l'avaient fait les rapports « Sauvé » et « Jospin » s'agissant du traitement des risques de conflits d'intérêts, un cadre normatif inadapté, car limité à la répression pénale²⁰ s'agissant notamment des membres du Gouvernement et de leurs collaborateurs et, d'autre part, l'intérêt des dispositifs mis en place par les assemblées parlementaires, ce rapport a préconisé la création d'un répertoire unique, obligatoire et public des représentants d'intérêts.

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 », a inscrit dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 une section prévoyant notamment :

- la déclaration par tout représentant d'intérêts de son identité, de son champ d'activités et de ses actions ;
- une série d'obligations visant à garantir l'exercice de l'activité des intéressés avec probité et intégrité.

La HATVP est chargée par le même texte de s'assurer du respect de ces obligations, notamment par le recueil des déclarations des entités concernées, la tenue du répertoire public ainsi constitué et le contrôle de la bonne application des obligations de probité et d'intégrité *via* des prérogatives spécifiques (droit à communication sans opposition possible du secret professionnel et possibilité de vérifications sur place notamment).

16. Loi du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

17. Loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

18. Loi organique du 15 janvier 2021 relative au CESE.

19. Loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

20. Via notamment les délits de corruption, trafic d'influence et prise illégale d'intérêts.

La loi prévoit la déclaration par tout représentant d'intérêts de son identité, de son champ d'activités et de ses actions.

3.3. En 2019, le législateur a considérablement accru le rôle de la HATVP en matière de contrôle des mobilités des responsables publics vers le secteur privé

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et les textes réglementaires pris pour son application ont profondément réformé le dispositif global de contrôle des mobilités des responsables publics vers le secteur privé, en supprimant la CDFP et confiant par principe à l'autorité hiérarchique le soin d'apprécier les risques déontologique et pénal liés à un projet de mobilité vers le secteur privé ou à un projet de nomination dans des fonctions publiques d'une personne en provenance de ce secteur.

Le dispositif ainsi conçu réserve une place majeure à la HATVP, qui se prononce directement sur les mouvements de certains responsables publics (saisine obligatoire) et peut, pour les autres, être saisie à titre subsidiaire par une autorité hiérarchique qui n'aurait au préalable pas été suffisamment éclairée par la consultation d'un référent déontologue.

Les responsables publics concernés par la saisine obligatoire de la HATVP sont en partie les mêmes que ceux assujettis aux obligations déclaratives mentionnées *supra* en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

3.4. En 2024, le législateur a ajouté aux attributions de la HATVP la mission d'assurer la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger

En application de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, les personnes physiques ou morales exerçant sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger et aux fins de promouvoir les intérêts de ce dernier, une ou plusieurs actions destinées à influencer sur la décision publique, sont tenues de déclarer leurs activités à la HATVP.

Le champ des responsables publics auprès desquels l'influence est exercée est très large, plus encore que celui du répertoire des représentants d'intérêts (autorités politiques exécutives ou parlementaires actuelles ou passées, candidats à ces mandats, membres de leurs cabinets et services, dirigeants de partis politiques, élus locaux, cadres dirigeants de partis politiques, de l'administration d'État ou du secteur local, dirigeants d'établissements publics, etc.).

Les informations devant être communiquées à la HATVP sont notamment :

- l'identité du déclarant et de son mandant et le contenu de leur relation ;
- les moyens mis en œuvre et actions réalisées.

La HATVP est chargée de tenir et publier en ligne le répertoire de ces déclarations ainsi que de s'assurer du respect des obligations déontologiques fixées par la loi.

Elle dispose à cette fin de prérogatives spécifiques : outre notamment des pouvoirs de mise en demeure et de vérifications, la HATVP dispose dans le cadre de ce contrôle, à l'inverse de ses autres champs d'intervention, d'un pouvoir d'astreinte sur les personnes ne s'étant pas conformées à leur obligation de déclaration²¹.

²¹. Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, art. 1^{er} : « Lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate qu'une personne tenue de déclarer les informations mentionnées à l'article 18-12 ne s'est pas conformée à la mise en demeure prononcée en application du présent article à l'expiration d'un délai de deux mois, elle peut prononcer une astreinte dont le montant maximal est fixé à 1 000 euros par jour et qu'elle peut rendre publique. ».

3.5. De nouvelles évolutions des missions de la Haute Autorité sont envisagées dans des travaux parlementaires en cours

Pour s'en tenir ici à des initiatives législatives ayant d'ores et déjà fait l'objet d'un examen en séance publique au Parlement, il est à souligner que les missions de la Haute Autorité pourraient connaître de nouvelles extensions dans le cas où viendraient à être définitivement adoptées :

- la proposition de loi sénatoriale encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, qui a été adoptée en première lecture par les deux assemblées puis par le Sénat en deuxième lecture, en ce qu'elle pourrait confier à la Haute Autorité une nouvelle mission de contrôle des prestations de conseil ;
- la proposition de loi relative à l'organisation, à la gestion et au financement du sport professionnel, déjà adoptée par le Sénat en première lecture dans le cadre de la procédure accélérée, qui pourrait renforcer les obligations de déclaration d'intérêts auprès de la HATVP en les rendant applicables aux membres des conseils d'administration et aux directeurs généraux des ligues, ainsi qu'aux membres de l'organe délibérant et aux dirigeants des sociétés commercialisant les droits d'exploitation.

3.6. Le caractère incrémental de la méthode législative d'élargissement des missions de la HATVP a pu nuire à la lisibilité d'ensemble de son cadre d'action, qui gagnerait en conséquence à être clarifié

La lecture des textes consacrés à chacune des quatre missions successivement confiées à la HATVP – contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, contrôle des mobilités des principaux responsables publics, contrôle de l'action des représentants d'intérêts et des personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger – fait apparaître une certaine disparité qui ne s'explique pas exclusivement par la spécificité de chacune de ces missions et, dès lors, pourrait justifier un effort de remise en cohérence. C'est le cas pour :

- la définition même de la notion de conflit d'intérêts, récemment modifiée pour en exclure les conflits entre intérêts publics, sans toutefois que cette modification n'ait été reportée dans les autres textes sectoriels qui reprennent cette définition ;
- le champ des responsables publics concernés, avec des disparités y compris entre déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts (cf. tableau figurant en annexe 1 à ce rapport) ;
- les prérogatives de contrôle dévolues à la HATVP, qui dispose ainsi de plusieurs modalités de droit de communication limitées et ne peut diligenter des visites sur place que pour ce qui concerne les activités de représentation d'intérêts et d'influence étrangère ;
- le cadre répressif applicable, qui demeure essentiellement pénal, bien que le législateur en 2024 ait également confié un pouvoir d'injonction sous astreinte à la HATVP dans le champ de l'influence étrangère, mais pas dans celui de la représentation d'intérêts.

À cela s'ajoute le fait que les renvois de texte, notamment entre la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 modifiée et le code général de la fonction publique, sont complexes et rendent difficile l'identification des personnes assujetties à un contrôle de la HATVP, particulièrement en ce qui concerne le contrôle des mobilités.

Un effort de clarification de la rédaction des textes applicables pourrait remédier à ces différents aspects, en uniformisant autant que possible les règles définissant la liste des responsables publics entrant dans le champ des missions de la HATVP ainsi que ses pouvoirs de contrôle et le cadre répressif applicable.

4. Le paysage institutionnel de la politique de lutte contre la corruption et de prévention des atteintes à la probité s'est lui-même concomitamment étoffé

Des étapes significatives ont été, de ce point de vue, la création par la loi « Sapin 2 » de l'Agence française anticorruption (AFA) puis l'institution des référents déontologues des agents publics (2019) et des élus locaux (2022), sans que soient nécessairement abordées par le législateur toutes les interrelations possibles entre les uns et les autres.

Dès le stade de l'adoption de la loi de 2013, d'autres articulations n'ont pas été spécifiquement pensées, comme celle entre le contrôle des responsables publics par la HATVP et la soumission de nombre d'entre eux à la réglementation dite « PPE²² » au titre de la lutte contre le blanchiment.

²². Personnalités politiquement exposées.

5. Placée au centre du dispositif préventif visant à garantir l'intégrité de la vie publique, la HATVP connaît une croissance soutenue de son activité

La croissance tendancielle de l'activité de la HATVP depuis sa création en 2013 est liée à trois facteurs principaux : l'accroissement régulier de ses missions, l'extension progressive du champ des personnes assujetties aux obligations déclaratives ou concernées par le dispositif de contrôle des mobilités et l'instabilité plus importante de la vie politique au cours des dernières années, qui tend à accroître le nombre de primo-déclarants ou de passages entre les sphères publique et privée (renouvellement de l'Assemblée nationale après sa dissolution en 2024, mouvements plus fréquents dans les cabinets ministériels, etc.).

Ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport d'initiative citoyenne de mai 2025 sur le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé²³, un autre facteur structurel d'accroissement de l'activité de la Haute Autorité réside, dans le champ précis des mobilités, dans ce que celles-ci concernent davantage les agents contractuels que les fonctionnaires. Or, souligne la Cour, « l'emploi contractuel se développe rapidement, même dans des champs de responsabilité exposés aux conflits d'intérêts : entre 2015 et 2023, le nombre de contractuels dans la fonction publique a augmenté d'un peu plus de 300 000 personnes. Ces agents, qui ne cherchent pas tous à être titularisés, ni à bénéficier d'un emploi à vie dans les administrations, sont plus mobiles que les fonctionnaires ».

5.1. L'activité de contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine a connu une très importante hausse au cours des dernières années

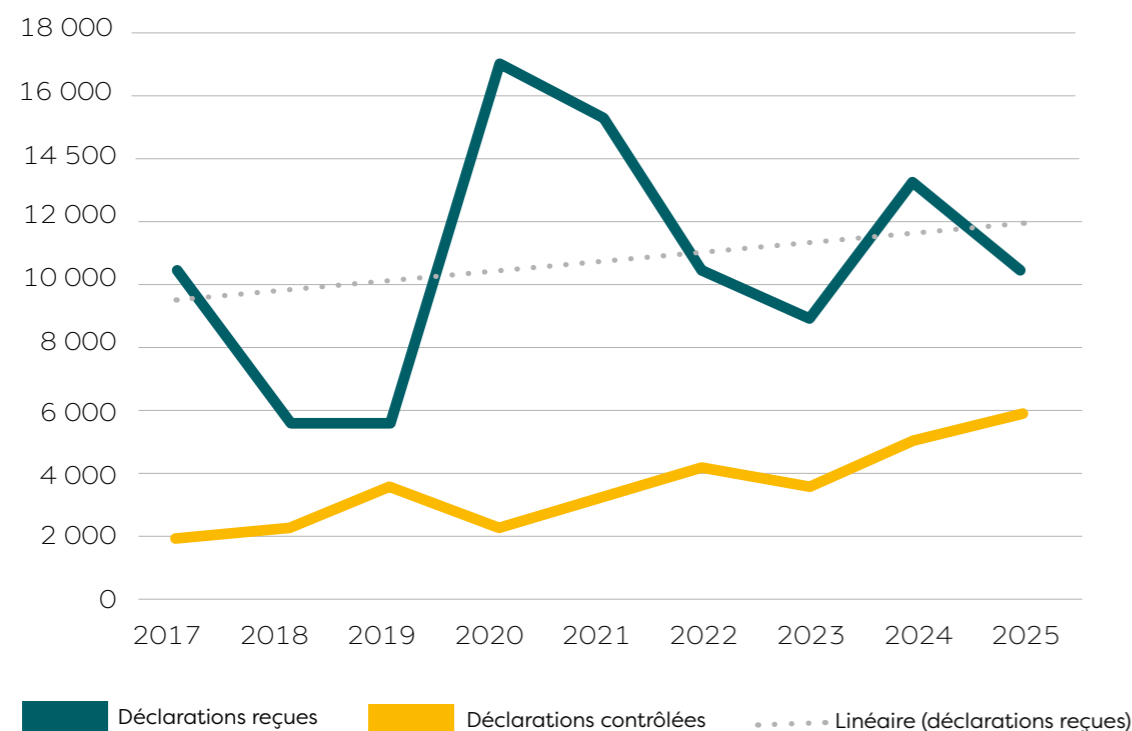
Le nombre total de responsables publics assujettis, à un titre ou un autre, au dispositif d'obligations déclaratives piloté par la HATVP est estimé à 18 000 à l'issue des augmentations successives de périmètre indiquées *supra*.

Le nombre total de déclarations de situation patrimoniale (DSP) et de déclarations d'intérêts (DI) reçues annuellement par la HATVP présente une importante volatilité, essentiellement liée au rythme calendaire des échéances politiques nationales (élections parlementaires et évolutions gouvernementales) et, de manière quantitativement nettement plus marquée, locales (élections municipales, départementales et régionales).

Le graphique ci-dessous, retraçant l'évolution du nombre de déclarations reçues au cours des 9 dernières années (2017-2025), fait à ce titre apparaître un pic de déclarations majeur lors des élections municipales de 2020, qui devrait connaître son équivalent en 2026. L'augmentation importante constatée en 2024 correspond quant à elle aux élections européennes et législatives anticipées s'étant tenues au cours de cette année.

²³. Cour des comptes, 2025, *Les mobilités entre les secteurs public et privé – Un encadrement très inégal selon les fonctions publiques, des ajustements nécessaires*.

Déclarations reçues par la HATVP de 2017 à 2025



Source : HATVP

Au-delà de cette volatilité, le volume de déclarations reçues chaque année par la HATVP se caractérise par une tendance haussière nette, résultant notamment de l'augmentation progressive du nombre d'assujettis sur la période (cf. supra).

Le nombre de déclarations contrôlées annuellement par la Haute Autorité est également en forte hausse. Il est ainsi passé d'environ 2 000 en 2017 à environ 5 800 en 2025 (cf. tableau infra), soit un quasi-triplement en neuf ans.

La répartition de ces contrôles entre déclarations d'intérêts et déclarations de situation patrimoniale fait apparaître la relative priorisation des travaux d'instruction de la HATVP sur les premières, au cours des dernières années. Le taux de contrôle des déclarations d'intérêts est ainsi devenu nettement supérieur à celui des déclarations de patrimoine depuis 2021 (écart de 20 points en 2024 et de 23 points en 2025, cf. tableau infra), en cohérence avec les orientations du plan de contrôle annuel arrêté par le collège de la Haute Autorité.

Le taux de contrôle total des déclarations, toute nature confondue, s'est quant à lui établi à environ 50 % de 2022 à 2024, pour atteindre 56 % en 2025. L'importante variabilité de ce taux d'une année sur l'autre et, par suite, la nuance requise dans son interprétation doivent toutefois être soulignées. Ce taux annuel est en effet

très dépendant du nombre de déclarations reçues sur l'année considérée, nombre connaissant, pour les raisons indiquées supra, des variations importantes. À titre d'exemples, les taux de contrôle relativement bas constatés en 2020 et 2021 résultent d'un nombre exceptionnellement haut de déclarations reçues (environ 17 100 et 15 600, cf. tableau 1 infra). Le nombre – en hausse constante depuis 2021 – des contrôles de déclarations effectués paraît ainsi constituer l'indicateur à considérer prioritairement.

Déclarations reçues et contrôlées par la HATVP de 2016 à 2025

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Déclarations reçues	Déclarations reçues	2 371	10 617	5 786	5 781	17 108	15 563	10 661	8 815	13 103	10 362
	dont déclarations d'intérêts	791	4 097	2 263	2 420	6 830	7 169	5 166	4 001	5 567	4 471
	dont déclarations de patrimoine	1 580	6 520	3 523	3 361	10 278	8 394	5 495	4 814	7 536	5 891
Contrôles au fond	Nombre de contrôles personnels	nd	nd	nd	nd	nd	nd	3 220	2 552	2 623	2 791
	Déclarations d'intérêts contrôlées	nd	850	862	1 343	1 178	2 486	2 539	1 987	2 816	3 089
	Taux de contrôle		21%	38%	55%	17%	35%	49%	50%	51%	69%
	Déclarations de patrimoine contrôlées	nd	1 154	1 368	2 308	1 279	664	1 631	1 549	2 306	2 706
	Taux de contrôle		18%	39%	69%	12%	8%	30%	32%	31%	46%
	Total déclarations contrôlées		2 004	2 230	3 652	2 457	3 150	4 170	3 536	5 123	5 796
	Nombre de déclarations par contrôle							1,3	1,4	2,0	2,1
	Taux de contrôle total des déclarations		19 %	39 %	63 %	14 %	20 %	39 %	40 %	39 %	56 %

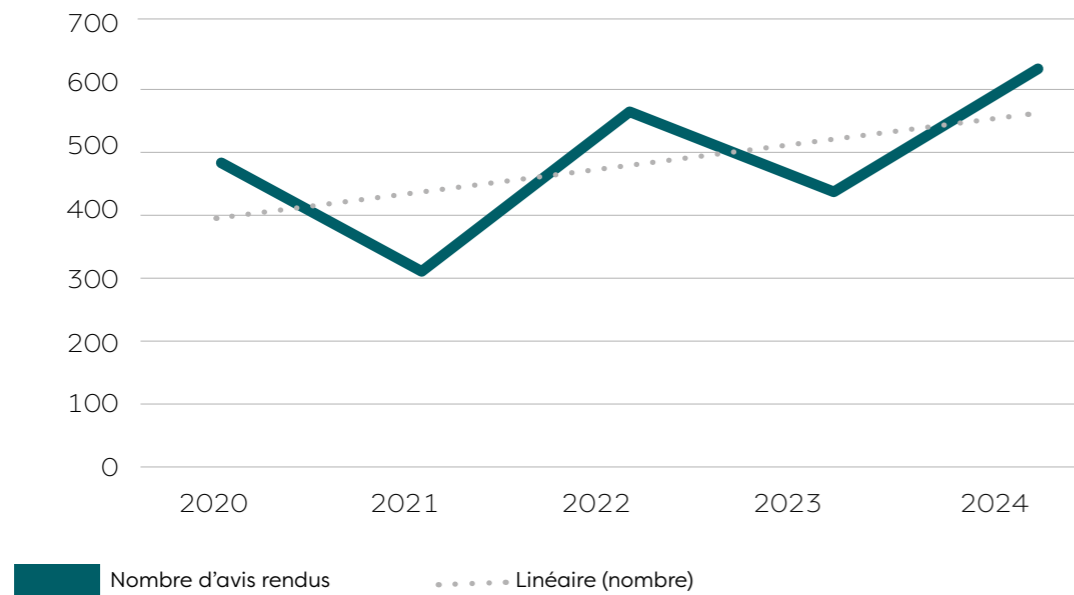
Source : HATVP

5.2. Le contrôle des mobilités d'agents publics vers le secteur privé présente une nette tendance à la hausse

Depuis 2020, première année de plein exercice du dispositif mis en place par la loi de transformation de la fonction publique de 2019, l'activité de la Haute Autorité liée au prononcé d'un avis sur les projets de mobilité vers le secteur privé a connu un profil irrégulier mais nettement haussier (cf. graphique ci-après).

📈 Le nombre de déclarations reçues et contrôlées annuellement par la HATVP est en forte hausse. 📈

**Nombre annuel d'avis rendus de 2020 à 2024
(volume et linéaire)**



Source : HATVP

L'année 2024 a à cet égard été marquée par un nombre record de saisines pour avis, avec 751 projets de mobilité (contre 418 en 2023)²⁴.

Plus largement, entre 2020 et 2024, le volume des avis rendus par la Haute Autorité a connu une hausse d'un tiers, passant de 482 à 639 (cf. tableau 3 *infra*).

Tab. 3 : Avis rendus par la HATVP de 2020 à 2024

	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2020-2024	
						Nb	%
Nombre d'avis rendus	482	307	581	438	639	157	33

Source : HATVP

5.3. La gestion du répertoire des représentants d'intérêts par la HATVP est une activité en croissance continue

Le volume d'acteurs inscrits au répertoire des représentants d'intérêts a continûment crû depuis 2017, première année complète de mise en œuvre de cette mission par la HATVP, passant d'environ 800 à environ 3 500 en 2025.

Cette augmentation se poursuit au cours des dernières années, 2024 et 2025 ayant été marquées par des augmentations de volume de respectivement + 8 % et + 7 % (soit environ 250 acteurs supplémentaires inscrits chaque année).

Le nombre de fiches d'activités et de moyens remises à la HATVP en application de la réglementation, a connu la même tendance fortement haussière, pour atteindre environ 16 300 fiches, soit en moyenne presque 5 fiches par acteur, en 2025.

Tab. 2 : Activité liée au répertoire des représentants d'intérêts sur 2017-2025

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Inscrits au répertoire	816	1 874	2 183	2 325	2 393	2 583	2 968	3 215	3 456
Evolution annuelle		130%	16%	7%	3%	8%	15%	8%	7%
Fiches d'activités et de moyens remises	6 362	8 350	12 909	10 780	11 105	13 579	13 579	15 633	16 291

Source : HATVP

5.4. La création du répertoire des influences étrangères ne peut encore être évaluée

La nouvelle mission de transparence des activités d'influence étrangère issue de la loi du 25 juillet 2024 est en effet entrée en vigueur en octobre 2025, les inscriptions et déclarations étant exigibles à compter du début de l'année 2026.

Les derniers renforts dont la HATVP a pu disposer, au nombre de quatre, datent de 2025 et ont dû être ventilés entre les différentes missions de contrôle pour faire face aux accroissements de l'ensemble des charges qui viennent d'être présentés.

²⁴. Soulignons que, par construction, le nombre de saisines d'une année donnée ne correspond généralement pas au nombre d'avis rendus, ne serait-ce que parce que le délai légalement imparti à la Haute Autorité est de deux mois.

2

Des aménagements, rationalisations et simplifications propres à renforcer l'atteinte des objectifs poursuivis par le législateur

De par son intensité et son caractère incrémental, le mouvement législatif qui vient d'être décrit suggère que le corpus de règles qui en résulte mérite aujourd'hui d'être analysé dans son intégralité, ne serait-ce que pour y déceler d'éventuels besoins de mise en cohérence interne ou de simplification ou de rationalisation.

Il s'y ajoute plus substantiellement que, même si le degré de « maturité » de la mise en œuvre des règles qui composent ce corpus est inégal en fonction de la chronologie de leur adoption, leurs différents destinataires sont aujourd'hui en mesure de nourrir un premier bilan de leur mise en œuvre, comme l'a confirmé la richesse de la concertation à l'origine du présent bilan raisonné.

Ordonnés selon les différents champs de mission de la Haute Autorité, les éléments d'évaluation et propositions qui suivent embrassent ces deux séries d'enjeux.

Chapitre 1

Dans le champ de la mission de contrôle des responsables publics

— 36 —

Chapitre 2

Dans le champ du contrôle des mobilités

— 65 —

Chapitre 3

Dans le champ des missions d'encadrement des activités de représentation d'intérêts et d'influence étrangère

— 91 —

Chapitre 1

Dans le champ du contrôle des responsables publics

L'extension et l'approfondissement du contrôle des responsables publics a constitué l'un des principaux objectifs des deux lois du 11 octobre 2013 ayant institué la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui sont venues s'inscrire dans un mouvement historique de réinvestissement des enjeux liés à l'intégrité de la vie publique et dans une logique ambitieuse visant non seulement à réprimer mais à prévenir les comportements susceptibles d'y porter atteinte.

Ce mouvement avait lui-même été initié, pour la période contemporaine, par les lois du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique, qui avaient notamment créé l'obligation pour les parlementaires, membres du Gouvernement et chefs de grands exécutifs locaux de déclarer leur patrimoine en début et en fin de mandat et avaient chargé une autorité, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP), d'une mission de contrôle de l'enrichissement illicite des déclarants par comparaison de leurs déclarations à ces deux stades.

Les lois du 11 octobre 2013 ont été un pas plus loin en termes d'ambition : elles ont transféré les compétences de la CTFVP à la HATVP, ont soumis les personnes astreintes à déclaration de situation patrimoniale à l'obligation de souscrire également une déclaration de leurs intérêts et ont confié à la HATVP des prérogatives pour l'exercice de son contrôle, notamment à travers un droit de communication reconnu à celle-ci auprès des services fiscaux.

Dans sa décision n°2013-676 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que « l'instauration d'une obligation de dépôt, auprès d'une autorité administrative indépendante, de déclarations d'intérêts et de déclarations de situation patrimoniale par les titulaires de certaines fonctions publiques ou de certains emplois publics a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général » (consid. 14)

Un mouvement similaire a concerné l'ensemble des États démocratiques. Sur le plan international, de nombreux pays comparables à la France ont désormais mis en place des régimes de contrôle du patrimoine et des intérêts de leurs responsables publics.

La création et le développement du régime de déclarations et de contrôle par la HATVP ont entraîné un saut majeur, tant du fait de l'évolution qualitative importante qu'a été la généralisation de la déclaration détaillée des intérêts susceptibles d'interférer avec l'exercice des principales responsabilités publiques que par l'effet des lois postérieures à 2013, qui ont

☞ Sur le plan international, de nombreux pays comparables à la France ont désormais mis en place des régimes de contrôle du patrimoine et des intérêts de leurs responsables publics. ☞

étendu la liste des personnes astreintes à déclaration de situation patrimoniale et/ou d'intérêts à environ 18 000 mandats ou fonctions.

Combiné avec la création, également en 2013, du Parquet national financier (PNF), le déploiement de ce contrôle par la HATVP a indéniablement permis à la France de franchir une étape décisive pour l'effectivité de la prévention et de la répression des atteintes à l'intégrité.

Avec un recul désormais de plus de douze ans, l'important travail d'accompagnement des administrations et assujettis accompli par la HATVP, le développement de la pratique des dépôts en cas de risque de conflit d'intérêts chez les employeurs publics et, pour partie au moins à la faveur de ce dispositif à vocation essentiellement préventive, le nombre limité de sanctions pénales prononcées font clairement apparaître, conformément aux objectifs du législateur, l'appropriation globale des principes et règles déontologiques sous-tendant la législation de 2013 et ses suites – même si cela ne s'est pas traduit à ce stade par un renforcement significatif de la confiance dans les responsables publics¹².

Il ressort cependant tout aussi clairement de l'expérience acquise par la HATVP au cours des 12 dernières années et des différentes contributions recueillies par la présente mission que, au regard des objectifs poursuivis par le législateur, le contrôle des obligations des responsables publics, qui se caractérise par un champ d'application personnel large et un niveau d'encadrement élevé (1), pourrait utilement évoluer *via* des transformations structurantes (2). En tout état de cause, des ajustements, significatifs même si de moindre portée, paraissent également pertinents (3).

1. Le régime de contrôle des responsables publics se caractérise par un champ d'application large et un niveau d'encadrement élevé

► **Élément central du dispositif de prévention des risques déontologique et pénal³, le régime de déclaration d'intérêts prévu par le législateur répond à plusieurs objectifs principaux :**

- En réponse à la définition du conflit d'intérêts fixée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, identifier toute situation d'interférence de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction publique.

Cette identification fait intervenir trois acteurs :

- le responsable public lui-même, chargé du recensement sincère et complet des intérêts qu'il détient. Il s'agit ici d'un point essentiel du dispositif mis en place, qui vise d'abord et avant tout une « réflexivité » de l'intéressé, acteur, par cet exercice personnel de formalisation et communication de ses intérêts, de la déontologie devant présider au bon exercice de ses fonctions ;
 - la HATVP, responsable du contrôle de la sincérité, de l'exactitude et de l'exhaustivité des déclarations d'intérêts qu'elle reçoit et chargée de veiller, sur cette base, à l'absence de conflits d'intérêts dans l'exercice par le responsable public de son mandat ou de ses fonctions ;
 - l'autorité politique, hiérarchique, d'emploi ou encore de tutelle du responsable public, également destinataire des déclarations d'intérêts, qui est chargée, à l'invitation de la HATVP mais aussi de manière spontanée, de tirer sans délai les conséquences de toute nature, par exemple en termes de dépôts, des informations portées à sa connaissance sur les possibles risques de conflits d'intérêts présentés par le responsable public.
- Dans une démarche de transparence permettant la bonne information et la possible alerte des citoyens et acteurs de la société civile, porter à la connaissance du public les intérêts détenus par les principaux responsables publics.

► **Si les déclarations de situation patrimoniale concourent à l'identification des conflits d'intérêts, elles poursuivent en outre un double objectif qui leur est propre :**

- détecter une éventuelle évolution injustifiée du patrimoine des responsables publics au cours de leurs mandats ou fonctions afin d'en alerter l'autorité judiciaire ;
- informer les citoyens sur le patrimoine détenu par certains responsables politiques (membres du Gouvernement et parlementaires) par la publicité de leurs déclarations, ce qui apporte un éclairage sur la sociologie des gouvernants⁴ et permet, dans des cas particuliers, d'identifier des conflits d'intérêts ou des discordances entre un discours public et des choix, par exemple d'investissement, privés.

► Le dispositif de « gestion sans droit de regard » applicable à certains responsables et agents publics exerçant des fonctions sensibles dont les membres du Gouvernement et les présidents et

1. Voir en dernier lieu l'étude d'opinion du CEVIPOF (Sciences Po) et d'OpinionWay « En qu[o]i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? Le baromètre de la confiance politique », publiée au mois de février 2026.

2. Il faut sans doute y voir la conséquence de ce que deux auteurs qualifiaient de « paradoxe de l'intégrité » : « la plus grande transparence induite par les déclarations déontologiques permet de détecter plus facilement les situations problématiques, source de nouvelles « affaires » qui, une fois relayées par les médias, peuvent conforter les citoyens dans leur défiance envers les élites publiques. Pour autant, le simple fait que ce type d'affaire soit détecté et exposé publiquement est un signe d'efficacité du dispositif associant la HATVP et la société civile » (J.-F. Kerléo et B. Monnery, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », Revue française d'administration publique 2022/4, n° 184, p. 1097).

3. Voir sur ce point J.-F. Kerléo, « État des lieux des déclarations déontologiques », *Revue française de droit administratif*, 2018, p. 495.

4. Celui-ci ne se réduit pas à la question de la fortune des membres du Gouvernement, même si la publication de leur déclaration de situation patrimoniale donne lieu dans la presse à un palmarès de leur patrimoine. Voir pour un exemple d'analyse sur la base des déclarations d'intérêts publiques souscrites par les principaux élus locaux, insistant sur l'agentivité de ces derniers : A. François et E. Phélippeau, « Paraître transparent ? Les usages des déclarations d'intérêts des maires des grandes villes françaises », *Revue française d'administration publique*, 2018/1, n° 165, p. 79.

membres des AAI et API intervenant dans le domaine économique⁵ vise à prévenir l'influence que des instruments financiers détenus par ces responsables publics auraient sur leur action, ainsi que le risque de commission d'un délit d'initié⁶. Il se traduit par l'attribution de la gestion de ces biens à un mandataire agréé ou, pour les instruments financiers des membres d'AAI et API sans lien avec le secteur d'activité concerné, un possible régime de « conservation en l'état ».

1.1. Les obligations déclaratives des responsables publics s'inscrivent dans un large champ d'application personnel

Les évolutions législatives successives ont considérablement élargi le champ des mandats et fonctions assujettis aux obligations déclaratives de patrimoine et d'intérêts (cf. partie 1).

Le périmètre des responsables publics dont les déclarations sont directement transmises à la HATVP se répartit aujourd'hui notamment ainsi :

- **pouvoir législatif** : députés, sénateurs et collaborateurs des présidents de chacune des deux chambres ;
- **institutions européennes** : représentants français au Parlement européen ;
- **pouvoir exécutif** :
 - membres du Gouvernement ;
 - membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République ;
 - emplois ou fonctions à la décision du Gouvernement nommés en conseil des ministres (secrétaires généraux, directeurs d'administration centrale, préfets, recteurs d'académie, ambassadeurs, officiers généraux, etc.) ;
- **collectivités territoriales** : présidents de région, département ou collectivité assimilée, conseillers régionaux et départementaux, maires, directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des communes de plus de 20 000 habitants, adjoints aux maires de communes de plus de 100 000 habitants, présidents, directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de certains EPCI, etc. ;
- membres des collèges, des commissions investies de pouvoirs de sanction, directeurs généraux, secrétaires généraux et leurs adjoints des **autorités administratives ou publiques indépendantes** (AAI et API) ;
- **secteur sportif** : autorités présidentielles et de direction d'organisations sportives ;
- **secteur public économique et social** : présidents et directeurs généraux d'établissements publics et commerciaux (EPIC), sociétés publiques, offices publics d'habitat (OPH) et assimilés.

1.2. Le contenu des obligations déclaratives des responsables publics assujettis est particulièrement détaillé

Le législateur a entendu fixer lui-même et de manière particulièrement précise le contenu des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics.

S'agissant des déclarations de situation patrimoniale, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 établit la liste des biens, détenus en France ou à l'étranger, en propre, en communauté ou en indivision, devant être déclarés et évalués :

- immeubles (bâti ou non) ;
- véhicules ;

⁵ Cf. loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, art. 8.

⁶ Cf. code monétaire et financier, art. L. 465-1.

- valeurs mobilières ;
- assurances-vie ;
- livrets d'épargne ;
- comptes courants ;
- fonds de commerce, charges et offices ;
- autres biens ;
- passif.

Les déclarations d'intérêts doivent quant à elles retracer :

- les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ;
- les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq années précédentes ;
- les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq années précédentes ;
- les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq années précédentes ;
- les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ;
- les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint (marié, lié par un PACS ou concubin) ;
- les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination et au cours des cinq années précédant celle-ci.

Enfin, le code électoral prévoit que les parlementaires doivent mentionner dans leurs déclarations d'intérêts et d'activités les noms de leurs collaborateurs ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux.

Pour chacune de ces fonctions ou activités, à l'exception de celles du conjoint, des fonctions bénévoles et des activités des collaborateurs parlementaires, le déclarant doit produire le montant des sommes financières perçues sur la période requise.

Le Conseil constitutionnel a en revanche déclaré contraire à la Constitution l'obligation de faire figurer dans la déclaration d'intérêts l'activité professionnelle des parents, enfants et autres membres de la famille, au motif que cela porterait une atteinte disproportionnée au respect du droit à la vie privée des responsables publics⁷.

1.3. Les différents faits générateurs des obligations déclaratives induisent un rythme de dépôt à la HATVP qui peut être dans certains cas très cadencé

La règle générale en matière de délai des déclarations initiales est de transmettre ces dernières à la HATVP dans les deux mois suivant le début du mandat ou des fonctions exercées, sauf cessation de mandat ou de fonctions au cours de cette période de deux mois.

Sont toutefois dispensés d'une telle transmission les responsables publics qui auraient, en

⁷ Il a également censuré l'obligation de mentionner tous « autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts », eu égard à l'exigence de précision de la loi pénale (Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, n° 2013-676 DC, pts 15 et 28)

application du présent dispositif législatif ou d'un autre régime juridique⁸, déjà établi une déclaration de situation patrimoniale (DSP) moins d'un an avant leur entrée en fonctions.

Dans le même esprit, un responsable public ayant établi une déclaration d'intérêts (DI) moins de six mois avant son entrée en fonctions n'est tenu que d'indiquer ces nouvelles fonctions dans ladite déclaration.

Par la suite, les intéressés doivent transmettre une déclaration actualisée en cas de « *modification substantielle* » de leur situation patrimoniale ou de leurs intérêts.

À l'issue de leurs fonctions, ils sont tenus de transmettre une DSP, généralement dans un délai de deux mois. Conformément à l'objectif de contrôle de l'évolution du patrimoine, cette DSP doit inclure une récapitulation des revenus perçus depuis le début de l'exercice des fonctions. Les membres du Gouvernement doivent également adresser une déclaration d'intérêts à l'issue de leurs fonctions.

Les responsables publics qui auraient, en application du présent dispositif législatif ou d'un autre régime juridique⁹, déjà établi une DSP moins d'un an avant la cessation de leurs fonctions ne sont toutefois tenus qu'à la récapitulation de leurs revenus et à une présentation des « *événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration* ».

1.4. La HATVP contrôle le respect de l'obligation de dépôt et le contenu des déclarations des responsables publics

La loi prévoit que la HATVP effectue en premier lieu un contrôle constant et exhaustif des déclarations devant lui être transmises par les responsables publics figurant sur la liste précitée, soit environ 18 000 personnes.

Ce contrôle porte sur la réception dans les délais fixés par la loi et la complétude formelle des déclarations. En cas de manquement sur ces points, la Haute Autorité pilote un dispositif gradué de relance des intéressés.

Elle contrôle par ailleurs le contenu des déclarations reçues en s'appuyant notamment sur :

- les informations qu'elle détient de précédentes déclarations¹⁰ ;
- le recueil d'informations en « sources ouvertes » ;
- en application des dispositions de la loi du 11 octobre 2013¹¹ et d'un protocole dédié conclu entre la HATVP et la direction générale des finances publiques (DGFIP) en 2022, les informations détenues par l'administration fiscale, selon deux modalités principales :
 - l'accès à certaines bases de données gérées par la DGFIP (FICOBA, FICOVIE, Patrim et BNDP) en application de la loi « Sapin 2 »¹² ;
 - la saisine directe pour information de l'administration fiscale, dont les agents ne peuvent opposer le secret professionnel dans le champ particulier des demandes en vue du contrôle des déclarations des responsables publics.

Ces demandes peuvent conduire à l'activation par la DGFIP de son propre droit de communication auprès de tiers (banques et assurances notamment).

⁸. De l'article L. 4122-8 du code de la défense, de l'article LO 135-1 du code électoral, des articles L. 131-10 ou L. 231-4-4 du code de justice administrative, des articles L. 120-13 ou L. 220-11 du code des juridictions financières, de l'article 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, de la section 2 du chapitre II du titre II du livre Ier du code général de la fonction publique ou de l'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

⁹. Ibid.

¹⁰. Dans le respect des délais de conservation de ces informations à caractère personnel.

¹¹. Cf. Articles 5 et 6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

¹². Cf. article 32 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

- les informations spécifiques susceptibles de lui être transmises par des acteurs publics (comme par exemple Tracfin) ou privés (particuliers, organismes bancaires, etc.).

Au terme de ce contrôle et après échanges préalables avec les intéressés :

- si la HATVP relève des erreurs dans des déclarations, elle peut demander le dépôt de déclarations modificatives en vue de les rectifier ;
- si elle détecte un enrichissement illicite ou constate la présence d'informations mensongères ou des omissions d'une partie substantielle du patrimoine ou des intérêts, elle peut en saisir l'autorité judiciaire ;
- si elle identifie un risque de conflit d'intérêts :
 - elle formule des mesures visant à prévenir ce risque ;
 - ou elle adresse une injonction d'y mettre fin, qu'elle peut rendre publique pour les membres du Gouvernement¹³.

1.5. En application directe de l'objectif de transparence ayant présidé aux lois du 11 octobre 2013, il revient à la HATVP de mettre en œuvre un régime différencié de publicité des déclarations

Le principe est l'absence de toute publicité des déclarations des responsables publics transmises à la HATVP, en cohérence avec l'exigence constitutionnelle de protection du droit au respect de la vie privée. Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré les dispositions de la loi du 11 octobre 2013 prévoyant la publication des déclarations d'intérêts des agents publics et les déclarations de situation patrimoniale des principaux élus locaux¹⁴. Il n'a admis, par exception, la publication des déclarations de patrimoine que pour les membres du Gouvernement, eu égard « *au statut et à la situation particulière* » ainsi qu'« *à leur pouvoir, notamment dans l'exercice du pouvoir réglementaire et dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation* », et pour les parlementaires¹⁵.

S'il existe un régime de publicité pour ces deux catégories, il suit des modalités destinées à limiter les atteintes portées à leur droit au respect de la vie privée. Ainsi, certaines informations sont anonymisées, comme l'adresse du déclarant, le nom de son ou sa conjoint(e) et des membres de sa famille.

Ne peuvent être davantage publiés, s'agissant des biens immobiliers, l'indication de leur localisation autre que le département ainsi que les noms des précédents possesseurs, des autres propriétaires en indivision, d'usufruitiers ou encore de nu-propriétaires. Il en va de même, s'agissant des biens mobiliers, des noms de l'ensemble des propriétaires précédents dans la déclaration de situation patrimoniale (DSP) et du conjoint qui serait dans cette situation dans la déclaration d'intérêts (DI). Quant aux instruments financiers, les adresses des établissements concernés et les numéros de compte détenus sont également exclus de toute publicité.

La HATVP est chargée du biffage de l'ensemble de ces éléments dans les déclarations publiées.

Les déclarations d'intérêts transmises à la HATVP et publiées *via* une mise en ligne numérique sur le site internet de la Haute Autorité, pendant la durée du mandat ou des fonctions, sont celles des principales autorités politiques :

- membres du Gouvernement ;
- parlementaires nationaux et européens ;

¹³. Article 10 de la loi du 11 octobre 2013 pour les ministres et 2° du I de l'article 20 pour les autres. Le Conseil constitutionnel a précisé que l'injonction adressée aux membres du Gouvernement ne saurait les contraindre à démissionner (Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, n°2013-676 DC, pt 62).

¹⁴. Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, n° 2013-676 DC, pts 20 et 22.

¹⁵. *Ibidem*, pts 17 et 19.

- élus locaux ;
- membres du Collège de la Haute Autorité.

L'ensemble des autres DI n'est pas rendu public et ne peut être consulté.

En ce qui concerne les déclarations de situation patrimoniale, le champ et les modalités de publication sont davantage restreints que pour les DI :

- publication en ligne pour les membres du Gouvernement et les membres du Collège de la Haute Autorité ;
- consultation possible en préfecture, selon une procédure encadrée, pour les parlementaires nationaux et européens.

L'ensemble des autres DSP, y compris celles des élus locaux, n'est pas publié et ne peut être consulté.

2. Le régime de contrôle des responsables publics pourrait gagner à connaître des évolutions structurantes

2.1. Deux faits générateurs des obligations déclaratives pourraient être supprimés

► la déclaration d'intérêts de fin de fonctions des membres du Gouvernement

Le 5^e alinéa de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 dispose que les membres du Gouvernement doivent transmettre à la HATVP une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts dans les deux mois suivant la cessation de leurs fonctions.

Le dépôt d'une déclaration de patrimoine de fin de mandat ou fonctions est une obligation pesant sur l'ensemble des responsables publics assujettis à ce régime déclaratif, qui a été étendu selon des modalités particulières au Président de la République par les lois du 15 septembre 2017¹⁶. Il est essentiel à la vérification de la variation du patrimoine au regard des revenus perçus durant le mandat ou les fonctions, en vue de détecter toute situation d'enrichissement inexplicé.

En revanche, l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts de fin de fonctions est une particularité limitée aux membres du Gouvernement.

Or, l'objet d'une déclaration d'intérêts est de permettre l'analyse des possibles risques de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts afin de les prévenir durant les fonctions ou le mandat.

Par conséquent, analyser une déclaration d'intérêts alors que les fonctions au sein du Gouvernement ont pris fin ne présente plus qu'une utilité très réduite.

PROPOSITION

Supprimer l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts de fin de mandat pour les membres du Gouvernement.

► Les déclarations modificatives en cas d'évolution substantielle du patrimoine

Le régime des déclarations devant être adressées à la HATVP en cas de modification substantielle de la situation du responsable public porte à la fois sur ses intérêts et son patrimoine.

Le dépôt de déclarations d'intérêts modificatives répond à un enjeu crucial tant pour le responsable public concerné que pour son institution ou administration : identifier sans délai une évolution des intérêts personnels susceptible d'entraîner l'apparition d'un nouveau risque de conflit d'intérêts. Si cette hypothèse se vérifie, la HATVP révisé ses préconisations, en matière de dépôts notamment.

¹⁶. Les candidats à l'élection présidentielle souscrivent une déclaration. Le contrôle de la HATVP, concernant ce dernier, est limité à la publication d'observations sur la variation de sa situation patrimoniale au cours de son mandat. Ces dispositions ont été jugées conformes à la Constitution (Conseil constitutionnel, 8 septembre 2017, n° 2017-753 DC, pt 7).

En revanche, le dépôt de déclarations de situation patrimoniale modificatives présente une moindre utilité.

En effet, le principal objectif de la HATVP est dans ce cas de comparer la variation du patrimoine au regard des revenus perçus durant le mandat ou les fonctions, en vue de détecter toute situation d'enrichissement inexpliqué. La déclaration de patrimoine de fin de mandat comprend pour ce faire une rubrique spécifique qui récapitule tous les événements majeurs ayant affecté le patrimoine durant le mandat ou les fonctions. L'information utile ne serait donc pas perdue en cas de suppression des déclarations de patrimoine modificatives.

S'agissant du cas spécifique des déclarations de patrimoine qui sont rendues publiques, le dépôt d'une déclaration modificative permet de mettre à jour l'information donnée aux personnes qui souhaitent en prendre connaissance. Au regard du nombre particulièrement faible des demandes de consultation en préfecture des déclarations de patrimoine des parlementaires, une suppression de ces déclarations « intermédiaires » affecterait essentiellement la communication actualisée des déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et du collège de la HATVP.

Il convient toutefois de relever que cet allègement de la charge déclarative conduirait à une mise en cohérence avec le dispositif appliqué s'agissant des déclarations de patrimoine du Président de la République : si celles-ci sont déposées en début et fin de mandat, permettant le contrôle de variation précité, une déclaration en cas de modification substantielle de son patrimoine en cours de mandat n'est pas requise.

Plus fondamentalement, au regard de la simplification entraînée et de l'absence d'enjeux majeurs en termes de contrôle, ce décalage temporel vers la fin des fonctions exercées de l'éventuelle actualisation du patrimoine des membres du Gouvernement, décalage dont l'ampleur peut elle-même être nuancée au regard du rythme de renouvellement des autorités ministérielles, paraît pertinent.

PROPOSITION

Pour la seule situation patrimoniale, dont l'analyse comparative s'effectue entre l'entrée et la sortie des fonctions, supprimer l'obligation de dépôt d'une déclaration modificative entre ces échéances.

2.2. Regrouper les obligations des responsables publics au sein d'une déclaration unique

La plupart des responsables publics soumis aux contrôles de la HATVP doivent adresser à celle-ci deux déclarations : une déclaration sur leur patrimoine et une déclaration sur leurs intérêts.

Cette dualité ne constitue pas une spécificité française. D'autres pays européens ou tiers l'appliquent. Dans certains autres cas toutefois, la saisie des informations attendues peut être effectuée sous forme d'une déclaration unique. Un dispositif analogue paraît pouvoir être envisagé en France.

Cette mesure de simplification présenterait un intérêt pratique indéniable pour les responsables publics concernés et pourrait positivement affecter la compréhension globale et, par suite, l'appropriation du dispositif déclaratif.

En effet, au-delà de la disparition de la contrainte, non négligeable, d'une double saisie, les enjeux souvent communs aux éléments relevant du patrimoine détenu et des intérêts susceptibles d'interférer avec l'exercice des fonctions et mandats (dans le domaine notamment des biens mobiliers, fonds de commerce, charges et offices, voire des biens immobiliers) seraient plus clairement appréhendables au sein d'un régime de déclaration unifié. La rationalisation

de la liste actuelle des rubriques des déclarations à déposer aujourd'hui en serait facilitée. La solution d'une déclaration unique n'interdirait nullement, par la distinction en son sein d'une partie consacrée à la situation patrimoniale et d'une partie consacrée à la situation d'intérêts, de préserver le régime de publicité différencié qui a été présenté plus haut.

Il convient toutefois de rappeler que – même s'ils sont peu nombreux – certains des responsables publics n'adressent à la HATVP que des déclarations d'intérêts (membres du CESE, de la commission pour la rémunération de la copie privée, etc.) alors que d'autres ne déposent que des déclarations de patrimoine (membres du Conseil supérieur de la magistrature, certains agents publics). Si l'homogénéisation des obligations appliquées aux déclarants, qui reviendrait sur ces distinctions souhaitées par le législateur, ne fait pas l'objet d'une proposition spécifique du présent rapport, force est de constater que cette diversité, dont la justification semble parfois peu évidente, pourrait être utilement réinterrogée.

Plus généralement, l'instauration d'une déclaration unique ne viserait pas par principe à gommer les particularités déclaratives des différentes catégories de responsables publics mais à permettre, *via* un outil en ligne s'adaptant de la manière la plus fluide possible à ces différentes situations¹⁷, une saisie simplifiée au bénéfice des déclarants.

Il importe en revanche de relever qu'au-delà de cette simplification intrinsèque pour les assujettis, cette déclaration unique verrait son opportunité considérablement accrue par l'intégration simultanée au régime juridique du contrôle des responsables publics de tout ou partie des recommandations formulées dans la suite de ce rapport.

La mise en œuvre de cette mesure conduirait en toute hypothèse à des modifications substantielles de tous les textes applicables aux différentes catégories de déclarants et nécessiterait des évolutions importantes des dispositifs numériques de déclaration en ligne opérés par la HATVP. À ce titre, une période transitoire d'entrée en application paraît indispensable à la bonne conduite d'une telle transformation.

PROPOSITION

Remplacer les actuelles déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par une déclaration unique, intégrant le cas échéant les évolutions législatives et réglementaires proposées par le présent rapport.

2.3. Réexaminer les formes de la transparence donnée à certains éléments de la situation personnelle des responsables publics

La quasi-complète publicité des déclarations de patrimoine des parlementaires et membres du Gouvernement¹⁸ prévue par les dispositions du code électoral¹⁹ et de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013²⁰ semble, elle aussi, mériter réexamen à la lumière du bilan des douze années écoulées.

En ce qui concerne tout d'abord le cas spécifique des parlementaires nationaux, force est de constater que le droit d'accès ouvert aux citoyens en préfecture est très peu utilisé (environ vingt consultations par an en moyenne). Si le faible recours à ce droit pourrait résulter d'une connaissance insuffisante de la faculté ouverte par les textes législatifs, la relative ancienneté (douze ans) et l'accessibilité des informations concernant ce dispositif conduisent à ne pas exclure un intérêt limité des citoyens à son égard en pratique, sinon en son principe.

¹⁷ Via la mise en œuvre d'une arborescence numérique intégrant la complexité des situations tout en limitant l'impact sur l'utilisateur.

¹⁸ L'ensemble des éléments déclarés par les intéressés est accessible, à l'exception des données qui porteraient le plus atteinte à la protection de la vie privée ; cf. § 1.4. *supra*.

¹⁹ Députés et sénateurs.

²⁰ Représentant français au Parlement européen et membres du Gouvernement.

Plus largement, les consultations menées dans le cadre des présents travaux ont confirmé la perception d'un risque réel de détournement de l'objectif de transparence, dont il n'est pas question de relativiser l'importance et la légitimité, vers une possible forme de « voyeurisme » accentuant l'impact de ce dispositif sur la vie privée des responsables publics concernés.

Si, malgré ces risques, le régime actuel de transparence pourrait bien sûr être maintenu, il paraît possible de réfléchir à une possible inflexion des modalités de publication des patrimoines, en s'inspirant notamment du régime mis en place au Canada.

Celui-ci se caractérise notamment par une dualité nette entre :

- un « rapport confidentiel » correspondant à l'exhaustivité des éléments déclarés par les assujettis auprès du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (équivalent canadien de la HATVP), incluant l'ensemble de leurs biens, dettes et intérêts financiers, détaillés et chiffrés. Ce recueil complet n'est pas accessible au public ;
- une « déclaration publique » synthétique, établie par le Commissariat, regroupant de manière distincte et sans valorisation financière associée :
 - les biens qui seraient susceptibles d'influencer les décisions du responsable public (actions, participations, intérêts commerciaux), sans montants financiers associés
 - ses autres sources de revenus et activités extérieures (fonctions d'administrateur, consultant, activités professionnelles et parfois d'anciennes sources de revenus) ;
 - ses dettes personnelles quand elles pourraient occasionner un potentiel conflit d'intérêts.

Dans les éléments rendus publics ne figurent donc pas certaines informations publiées dans le régime français, considérées au Canada comme relevant du secret de la vie privée : résidence principale, comptes bancaires courants, comptes d'épargne, véhicules notamment.

Ce dispositif présente ainsi la particularité intéressante d'être concentré sur la prévention des conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître dans l'exercice des fonctions en raison de certains éléments de patrimoine détenus, tout en évitant le risque de détournement du régime déclaratif vers une atteinte excessive à la vie privée des intéressés.

Par ailleurs, regroupant dans cette perspective, en termes de communication auprès du grand public, des éléments relatifs à la fois au patrimoine et aux intérêts détenus, il s'inscrit clairement dans la logique de « déclaration unique » proposée *supra*.

Il place enfin l'autorité publique en charge du contrôle des déclarations détaillées et exhaustives (« rapport confidentiel ») dans une position de « tiers de confiance », le caractère incomplet des données publiées ayant pour contrepartie un contrôle approfondi du Commissariat.

PROPOSITION

Ouvrir une réflexion sur les modalités de publication des déclarations de situation patrimoniale des responsables publics.

2.4. Mieux articuler les régimes déclaratifs respectivement mis en œuvre par la HATVP et dans le cadre de la réglementation des personnes politiquement exposées (PPE)

Les personnes politiquement exposées (PPE) sont considérées, au niveau international, comme exposées à des « risques plus élevés » de blanchiment de capitaux et de ses infractions sous-jacentes, notamment la corruption. Ce risque accru justifie l'application par les organismes financiers de mesures préventives supplémentaires en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (LBC-FT).

La réglementation européenne en la matière, transposée en droit français²¹, distingue une catégorie spécifique de clients et impose aux banques et aux compagnies d'assurance de mettre en œuvre des obligations de vigilance spécifiques lors de leurs relations d'affaires avec des PPE.

Ces obligations impliquent des demandes d'information accrues auprès des personnes concernées à propos de leur situation professionnelle, familiale, financière et patrimoniale.

Ce régime obéissant à un objectif comparable de prévention des risques en matière de probité des principaux responsables publics, une proportion significative (environ 50 %) des PPE²² est parallèlement assujettie au régime de contrôle des responsables publics mis en œuvre par la HATVP. Peuvent notamment être cités les membres du Gouvernement, les députés et sénateurs, certains ambassadeurs et officiers généraux, les dirigeants et administrateurs de sociétés publiques ou EPIC.

Il en résulte une situation de double obligation déclarative, à la HATVP d'une part et aux organismes bancaires et d'assurance d'autre part, portant sur des informations souvent similaires notamment dans le champ patrimonial. Cette situation se traduit par une charge administrative accrue pour les personnes concernées, pouvant entraîner un sentiment d'incompréhension.

Face à cette analyse partagée, la Fédération bancaire française (FBF) et la HATVP proposent conjointement de limiter ces désagréments en prévoyant la possibilité pour les organismes assujettis à la réglementation sur les PPE, avec l'accord exprès du responsable public concerné par une double déclaration, de s'appuyer, *via* un partage d'informations à calibrer et mettre en œuvre, sur le contenu des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale déposées auprès de la HATVP. Cette évolution offrirait aux organismes bancaires et d'assurance, qui demeuraient responsables de leur analyse du risque et de la mise en œuvre de mesures de vigilance adaptées, une base documentaire formalisée par une autorité administrative indépendante permettant de réduire les sollicitations à l'égard des PPE.

En revanche, la HATVP ne saurait se voir confier la tenue d'une liste nominative des PPE, ceci relevant d'une réglementation distincte de ses attributions et représentant une charge considérable à laquelle elle ne pourrait faire face.

2.5. La HATVP devrait pouvoir bénéficier de prérogatives de contrôle renforcées

Le contrôle de l'existence, de la complétude et de l'exactitude des déclarations attendues des responsables publics représente une part importante du temps et des moyens consacrés à ses missions par la HATVP.

Il s'agit d'un processus souvent massif, exigeant pour les déclarants et nécessitant fréquemment des itérations entre eux et la Haute Autorité. L'année 2025 a ainsi donné lieu à presque 950 relances et injonctions pour absence de dépôt de déclaration et 2043 demandes de modifications.

Deux renforcements significatifs des prérogatives de la HATVP concourraient à rendre ces procédures plus fluides, efficaces et en définitive plus équitables à l'égard des déclarants diligents et de bonne foi.

D'une part, l'efficacité de la HATVP pourrait être renforcée en la dotant en propre de moyens de contrôle qu'elle n'exerce actuellement que par l'intermédiaire de la DGFIP, occasionnant

²¹. Cf. articles L. 561-10 1°, R. 561-18, R. 561-20-2 et R. 561-20-3 du code monétaire et financier.

²². Cf. arrêté du 17 mars 2023 fixant la liste des fonctions nationales politiquement exposées en application de l'article R. 561-18 du code monétaire et financier.

pour cette dernière une charge supplémentaire, sans réelle plus-value, et pour l'ensemble de la procédure un ralentissement lié à la coordination des différents acteurs.

Afin de crédibiliser le contrôle de l'enrichissement illicite ou plus simplement de l'exactitude des informations déclarées²³, la HATVP pourrait être habilitée par la loi à exercer un droit de communication vis-à-vis des administrations mais aussi de tiers (établissements bancaires, assureurs, offices notariaux, etc.).

De tels renforcements s'imposeraient tout particulièrement dans l'hypothèse mentionnée plus haut d'un aménagement des formes de la publicité sur les situations patrimoniales des membres du Gouvernement et du Parlement, qui ne se concevraient qu'à la condition que la Haute Autorité puisse être regardée par les citoyens comme un véritable tiers de confiance à raison de l'effectivité de son contrôle.

PROPOSITION

Attribuer à la HATVP un droit de communication auprès de tiers pour les besoins du contrôle de l'exactitude des informations déclarées.

D'autre part, en cas de manquement à des obligations déclaratives individuelles définitivement constatés par la HATVP, celle-ci ne dispose aujourd'hui que de la possibilité de le signaler au ministère public en application de l'article 40 du code de procédure pénale, en vue d'une condamnation sur le fondement des infractions pénales dédiées.

Cette faculté, si elle est nécessaire, fait passer une procédure administrative directement dans le champ de la répression pénale, sans étape intermédiaire de nature à plus sûrement obtenir le respect rapide de leurs obligations par les assujettis concernés. La HATVP est en effet dépourvue de moyens opérationnels de pression face à un interlocuteur de mauvaise foi.

Un renforcement des pouvoirs de contrainte de la HATVP apparaît dès lors essentiel afin que les objectifs de transparence et de probité poursuivis par le législateur soient mieux atteints.

Le législateur, quand il a été récemment confronté à cette problématique lors des débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, a fait le choix de doter la HATVP d'un pouvoir d'injonction sous astreinte visant précisément à répondre à ce type de situations²⁴, c'est-à-dire une mesure comminatoire, susceptible de recours, n'ayant pas pour objet de sanctionner le contrevenant mais de l'inciter à respecter les obligations qui lui incombent.

La transposition de cette prérogative aux obligations déclaratives des responsables publics qui y sont assujettis à l'égard de la HATVP apparaît nécessaire. Elle semble en effet plus adaptée que la seule répression pénale à l'objectif poursuivi par le législateur, comme l'a d'ailleurs relevé la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice dans sa contribution écrite aux travaux de la mission.

Il convient de souligner que ce pouvoir ne serait pas un pouvoir de sanction administrative au sens où l'entend la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel ne considère ainsi pas comme des sanctions les mécanismes d'injonctions sous astreinte visant à contraindre leurs destinataires à exécuter les obligations légales auxquelles ils sont soumis²⁵.

Une telle modification n'appellerait par conséquent par elle-même pas d'évolution de l'organisation interne de la HATVP par une séparation des fonctions de poursuite et de sanction,

²³. Pour une présentation critique : J.-F. Kerléo, « La déclaration d'intérêts en a-t-elle un ? », *Jus Politicum*, 28 fév. 2020.

²⁴. Article 18-15 de la loi du 11 octobre 2013, créé par la loi du 25 juillet 2024 : « (...) Lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate qu'une personne tenue de déclarer les informations mentionnées à l'article 18-12 ne s'est pas conformée à la mise en demeure prononcée en application du présent article à l'expiration d'un délai de deux mois, elle peut prononcer une astreinte dont le montant maximal est fixé à 1 000 euros par jour et qu'elle peut rendre publique. »

²⁵. Conseil Constitutionnel, 1^{er} juillet 2016, n° 2016-548 QPC, à propos de l'injonction sous astreinte que le tribunal de commerce peut adresser aux dirigeants d'une société commerciale ne procédant pas au dépôt des comptes annuels ; Conseil constitutionnel, 9 oct. 2013, n° 2013-676 DC, à propos du pouvoir d'injonction confié à la HATVP pour faire cesser une situation de conflit d'intérêts.

par exemple en créant une commission des sanctions sur le modèle de ce qui a été fait dans plusieurs autorités chargées de missions de régulation, comme l'envisagent à ce stade plusieurs propositions de loi ayant été déposées.

Cette proposition importante renvoie fondamentalement à l'égalité de traitement entre les nombreuses personnes qui se soumettent aux obligations déclaratives et celles qui, douze ans après les lois de 2013, continuent de s'y soustraire.

PROPOSITION

Doter la HATVP d'un pouvoir d'astreinte pour défaut de déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts, à l'instar de ce qui a été prévu en 2024 par le législateur dans le champ des activités d'influence étrangère.

La généralisation d'un pouvoir d'astreinte de la Haute Autorité dans tous les champs de ses missions laisserait pendante la question de la manière de réprimer des comportements délibérément non coopératifs, qu'il s'agisse du défaut de déclaration, de la transmission de déclarations parcellaires ou erronées, ou encore de l'absence de réponse aux demandes de la Haute Autorité. En l'état actuel du droit, cette répression est exclusivement pénale. Comme le relève la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, dans sa contribution aux travaux de la mission, ce choix du législateur pourrait être réinterrogé dans la mesure où la temporalité de la répression pénale comme la nature des peines encourues pourraient ne pas apparaître toujours pertinents.

Il pourrait par conséquent être envisagé de cantonner le domaine de la répression pénale aux hypothèses dans lesquelles il existe, pour la HATVP, un travail d'appréciation à effectuer, comme c'est le cas sur la question du caractère inexact, incomplet ou mensonger des déclarations de situation patrimoniale ou d'intérêts qui lui sont transmises, afin de permettre aux personnes concernées de contester cette appréciation devant l'autorité judiciaire avant toute sanction. En revanche, l'intervention de l'autorité judiciaire apparaît moins nécessaire lorsqu'il s'agit de sanctionner un refus de transmettre ces déclarations, dans la mesure où le manquement découle automatiquement du dépassement des échéances imparties au représentant d'intérêts pour effectuer cette démarche et n'appelle aucune appréciation particulière de la Haute Autorité.

Dans ce dernier cas, un régime de sanction administrative à la main de la HATVP, sous la forme d'une sanction pécuniaire²⁶, pourrait s'avérer davantage opérationnel.

Cette sanction n'aurait pas le même objet que la procédure d'injonction sous astreinte de communiquer les déclarations manquantes, qui aurait une nature purement comminatoire, mais lui serait complémentaire. La sanction administrative aurait ainsi vocation à être infligée au terme d'un délai raisonnable si le mécanisme d'astreinte ne pouvait suffire à déclencher le dépôt de la déclaration. Il serait dans cette mesure possible, dans le cadre de l'appréciation de l'opportunité de sanctionner l'assujetti comme pour la détermination du quantum de la sanction devant être infligée²⁷, de tenir compte du comportement adopté par celui-ci et du délai qu'il aura mis pour se mettre en conformité avec ses obligations légales.

Il faut néanmoins souligner que, contrairement à la procédure d'injonction sous astreinte de la loi du 25 juillet 2024, la reconnaissance d'un véritable pouvoir de sanction administrative appellerait des modifications de l'organisation interne de la HATVP, afin de dissocier les personnes chargées des fonctions de poursuite et de sanction, conformément aux exigences conventionnelles et constitutionnelles en la matière²⁸. Cela pourrait se traduire par la création, au sein du collège de

²⁶. Sur le modèle de ce que proposait le projet de loi à l'origine de la loi « Sapin 2 » et avait été adopté à l'Assemblée nationale en première lecture mais recentré sur les seuls défauts de communication de déclarations d'activité.

²⁷. Afin de respecter le principe d'individualisation des peines, découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789, il faut soit que le quantum de la sanction puisse être modulée en fonction des circonstances de chaque espèce, soit, si elle est fixée par le législateur à un montant forfaitaire, qu'elle puisse ponctuellement ne pas être infligée par l'autorité investie du pouvoir répressif eu égard à ces circonstances (Conseil d'État, 11 mai 2016, Touré et SASP Football club de Nantes, n° 388322, B).

²⁸. CEDH, 1^{er} septembre 2016, n° 48158/11, §§40-46 ; CC, 24 novembre 2017, n° 2017-675 QPC, §§12-13.

la Haute Autorité, d'une formation restreinte, dans laquelle ne siégerait pas le président, compétente pour prononcer ces sanctions sur la proposition de ce dernier.

Soulignons que cette logique de dépenalisation des sanctions attachées aux différents régimes déclaratifs de la Haute Autorité dans un nombre d'hypothèses bien déterminées figure déjà dans les propositions formulées l'an dernier par le rapport du Président Christian Vigouroux sur la sécurisation des décideurs publics²⁹.

PROPOSITION

Cantonner la répression pénale aux hypothèses dans lesquelles le contrôle du respect de la législation appelle une appréciation.

3. Le régime des obligations déclaratives des responsables publics pourrait en tout état de cause faire l'objet d'adaptations en vue de son optimisation

3.1. Certains critères légaux de définition du périmètre des mandats et fonctions soumis à obligation déclarative gagneraient à être simplifiés

L'identification de certains responsables publics assujettis aux obligations de déclarations de situation patrimoniale (DSP) et déclarations d'intérêts (DI) apparaît complexe.

C'est notamment le cas dans le secteur des collectivités territoriales, pour lesquelles la loi n° 2013-907 prévoit une intégration au champ des déclarants :

- des conseillers régionaux, conseillers à l'assemblée de Guyane, conseillers à l'assemblée de Martinique, conseillers exécutifs de Martinique, conseillers à l'assemblée de Mayotte, conseillers exécutifs de Corse, conseillers départementaux, adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil départemental, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon (article 11-I-3°) ;
- des présidents et des directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet notamment :
 - des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
 - des autres EPCI dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros (article 11-I-2° et 8°).

Malgré les difficultés parfois rencontrées par la HATVP pour s'assurer de l'existence des délégations des présidents des collectivités précitées, l'obligation de notifier ces délégations à la HATVP, qui pèse sur ces dernières ainsi que l'actualisation croissante des sites internet des collectivités territoriales sur ce point, conduisent à ne pas proposer d'évolution de ce critère. Au regard de l'importance de leurs responsabilités, il ne semble pas faire de doute que ces responsables publics puissent être soumis à des obligations déclaratives.

À l'inverse, les conditions d'appartenance au périmètre déclaratif résultant des seuils chiffrés de recettes de fonctionnement des EPCI constituent un obstacle important à l'identification exacte du public concerné. En effet, la mise en œuvre de ces seuils est complexifiée par la volatilité, d'une année sur l'autre, des niveaux de recettes concernés, difficulté accrue par l'absence fréquente de possibilité d'accès aux documents comptables de ces EPCI. Elle pose également la question de savoir à quelle date et sur la base de quel document (budget prévisionnel, budget rectificatif, compte administratif, budgets annexes, etc.) apprécier cette condition.

²⁹. C. Vigouroux, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, 2025.

C'est pourquoi, dans une perspective de simplification et en articulation avec l'évolution des seuils de population proposée par ailleurs *infra*, il est proposé de supprimer ces conditions de montant de recettes de fonctionnement des dispositions de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

Cette évolution conduirait par elle-même à maintenir dans le champ de l'assujettissement aux obligations déclaratives les présidents et cabinets de président de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre dont la population dépasse 20 000 habitants.

En ce qui concerne les EPCI sans fiscalité propre, dont le seul critère d'appartenance au dispositif déclaratif est aujourd'hui le niveau de leurs recettes totales de fonctionnement, le choix devrait être opéré entre leur exclusion pure et simple de ce dispositif, hypothèse que la direction générale des collectivités territoriales n'exclut pas, par principe, au regard des risques limités présentés par ces établissements, et leur maintien dans le dispositif sur le fondement d'un ou plusieurs autres critères, comme par exemple la population en cohérence avec les EPCI à fiscalité propre.

PROPOSITION

Supprimer le critère de niveau de recettes totales de fonctionnement des dispositions de l'article 11-I-2° de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 pour les EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, interroger les obligations déclaratives pour les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale.

Un problème analogue se pose pour les établissements publics de santé et les établissements ou services sociaux ou médico-sociaux mentionnés à l'article L. 5 du code général de la fonction publique, dont les dirigeants ne sont soumis à obligation déclarative que lorsque l'établissement présente un budget supérieur à 200 millions d'euros³⁰. Du fait des modalités de publicité des documents budgétaires de ces établissements, la HATVP rencontre de sérieuses difficultés à identifier précisément le champ des responsables publics concernés – qui ne sont parfois eux-mêmes pas conscients de leurs obligations.

Il apparaîtrait dès lors pertinent d'engager une réflexion pour proposer un critère alternatif à celui-ci qui soit plus aisément mobilisable par la HATVP.

PROPOSITION

Envisager un critère d'assujettissement aux obligations déclaratives différent de celui du budget annuel pour les établissements publics de santé et les établissements ou services sociaux ou médico-sociaux.

Le niveau de seuil déclaratif des maires et de leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet, ainsi que des présidents élus d'EPCI à fiscalité propre, est actuellement fixé à une population de plus de 20 000 habitants. Ce seuil apparaît questionnable au regard notamment de la nécessité de prioriser les contrôles de la HATVP sur les risques les plus importants.

Plus précisément, si le dispositif de déclaration d'intérêts paraît pertinent dès ce niveau de responsabilités, celui de la déclaration de situation patrimoniale semble devoir relever d'un seuil de population supérieur, comme le suggère, là encore, la direction générale des collectivités locales.

À titre d'exemple, le passage du seuil de population du secteur communal de 20 000 à 50 000 habitants conduirait à une diminution d'environ 350 du nombre total de maires assujettis à déclaration de situation patrimoniale, lequel passerait d'environ 480 à environ 130. Le nombre de présidents d'EPCI à fiscalité propre assujettis connaîtrait pour sa part une baisse de l'ordre de 450, de 1 050 à 600³¹.

³⁰. Article R. 122-25 du CGFP.

³¹. Source : direction générale des collectivités locales.

Relever le seuil de population figurant à l'article 11-I-2° de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 pour la seule obligation de déclaration de situation patrimoniale.

3.2. L'accès direct de la Haute Autorité à certaines données pourrait être utilement élargi

En complément des échanges avec l'administration fiscale prévus par les articles 5 et 6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 (*cf. supra*), la HATVP dispose depuis la loi « Sapin 2 » du 9 décembre 2016, afin d'exercer ses missions de contrôle des déclarations des responsables publics, d'un droit d'accès direct à quatre bases de données pilotées par la direction générale des finances publiques (DGFIP)³² ;

- le fichier national des comptes bancaires et assimilés - FICOBA (comptes courants, comptes d'épargne, comptes titres, etc.) ;
- le fichier des contrats d'assurance vie – FICOVIE ;
- la base nationale des données patrimoniales – BNDP ;
- PATRIM (transactions immobilières).

Si l'accès à ces bases de données a significativement renforcé les capacités d'appréhension du patrimoine et des intérêts des responsables publics assujettis, la possibilité de consulter plusieurs dispositifs de traitement mis en place par la DGFIP faciliterait et, par suite, accélérerait les travaux de la Haute Autorité, en limitant le nombre de ses saisines formelles de l'administration fiscale :

- VUE 360, dont les restitutions de données apportent une vision synthétique de la situation d'un contribuable ;
- Galaxie, qui retrace notamment les liens connus de l'administration entre sociétés et personnes physiques ;
- GMBI, qui permet notamment de connaître le statut d'occupation des logements.

Il en va là d'un enjeu de réduction de la charge tant pour la DGFIP que pour la HATVP elle-même. Le directeur général des finances publiques a confirmé le 2 novembre 2023 son accord de principe à cette extension du champ de l'accès direct de la HATVP aux bases de données fiscales. Cet accord a été réitéré dans le cadre de la concertation préparatoire à ce rapport par la directrice générale.

Cette évolution relève d'une mesure de niveau législatif (hors projet de loi de finances³³) appelant la consultation préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

PROPOSITION

Permettre l'accès direct de la HATVP aux bases de données VUE 360, Galaxie et GMBI de la DGFIP.

Par ailleurs, pour renforcer l'efficacité de sa démarche d'accompagnement et de conseil auprès des responsables publics, notamment locaux, la HATVP pourrait se voir ouvrir un accès au Répertoire national des élus (RNE) tenu par le ministère de l'Intérieur, comme en bénéficiant déjà la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques³⁴.

PROPOSITION

Ouvrir à la HATVP un droit de consultation du Répertoire national des élus (RNE).

³². Régime codifié à l'article L. 135 ZG du Livre des procédures fiscales.

³³. Les PLF ne peuvent comporter que des dispositions qui permettent de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État.

³⁴. Article 7 du décret n° 2014-1479 du 9 décembre 2014 relatif à la mise en œuvre de deux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « Application élection » et « Répertoire national des élus ».

3.3. Les évolutions actuelles de la composition des patrimoines individuels invitent à intégrer les actifs numériques aux contrôles effectués par la HATVP

Les actifs numériques sont définis par l'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier (CMF).

Il s'agit, d'une part, de jetons³⁵, ou « *tokens* », et, d'autre part, de toute représentation numérique d'une valeur non émise ou garantie par une banque centrale ou une autorité publique et présentant certaines caractéristiques³⁶.

Ces actifs font notamment l'objet du règlement européen MiCA (*Markets in Crypto-Assets*) en cours de déploiement et ont été intégrés aux obligations déclaratives et contributives du régime fiscal des particuliers français³⁷.

Les « crypto-actifs » ont connu un important développement au cours des dernières années, conduisant à une proportion de détention par les Français estimée en 2026 à 11 %, environ un tiers de la population (32 %) n'ayant jamais possédé de crypto-actifs se déclarant par ailleurs ouverts à l'idée d'en acquérir³⁸. Si le taux de détention français apparaît en léger retrait par rapport aux pays comparables (il est par exemple de 13 % en Italie et de 17 % en Allemagne³⁹) et si la part de ces actifs dans le patrimoine des Français est généralement estimée à environ 2 %, la période récente montre une dynamique que les dispositifs de contrôle du patrimoine des responsables publics ne sauraient durablement négliger.

C'est pourquoi il est proposé d'intégrer ces actifs à deux dispositifs mis en œuvre par la HATVP :

Instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique

Les dispositions actuelles en matière de « gestion sans droit de regard » (article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et article 2 du décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014, article L.122-19 et suivants du CGFP et R 122-29 et suivants du CGFP) renvoient explicitement et limitativement aux « instruments financiers » définis à l'article L. 211-1 du CMF (actions, titres de créance, parts ou actions d'organisme de placement collectif et contrats financiers).

L'objectif de ces dispositions est notamment de prévenir l'utilisation de leurs fonctions à des fins personnelles par les responsables publics concernés en commettant notamment les actes constitutifs ou assimilables au « délit d'initié »⁴⁰.

Or, les crypto-actifs sont logiquement, au regard de leurs caractéristiques, intégrés à la législation relative à ce délit au même titre que les instruments financiers.

³⁵. CMF, art. L. 54-10-1-1° : « Les jetons définis comme des biens incorporels représentant, sous forme numérique, un ou plusieurs droits pouvant être émis, inscrits, conservés ou transférés au moyen d'une technologie des registres distribués permettant d'identifier, directement ou indirectement, le propriétaire dudit bien, à l'exclusion de ceux remplissant les caractéristiques des instruments financiers mentionnés à l'article L. 211-1 et des bons de caisse mentionnés à l'article L. 223-1 ; ».

³⁶. CMF, art. L. 54-10-1-2° : « Toute représentation numérique d'une valeur qui n'est pas émise ou garantie par une banque centrale ou par une autorité publique, qui n'est pas nécessairement attachée à une monnaie ayant cours légal et qui ne possède pas le statut juridique d'une monnaie, mais qui est acceptée par des personnes physiques ou morales comme un moyen d'échange et qui peut être transférée, stockée ou échangée électroniquement. »

³⁷. Cf. notamment Code général des impôts, art. 150 VH bis (fiscalité des plus-values).

³⁸. Source : ADAM-IPSOS, « Baromètre 2026 - L'adoption des crypto-actifs en France et en Europe », p. 18 et s. ; enquête menée auprès d'un échantillon de plus de 7 000 répondants âgés de 18 ans et plus répartis entre la France et cinq autres pays (<https://www.adan.eu/publications/articles/barometre-2026-l-adoption-des-crypto-actifs-en-france-et-en-europe>).

³⁹. *Ibid.*

⁴⁰. CMF, art. L. 465-1-1-A : « Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 100 millions d'euros d'amende, (...) le fait (...) par une personne disposant d'une information privilégiée concernant un émetteur au sein duquel elle détient une participation, par une personne disposant d'une information privilégiée à l'occasion de sa profession ou de ses fonctions (...) ou par toute autre personne disposant d'une information privilégiée en connaissance de cause, de faire usage de cette information privilégiée en réalisant, pour elle-même ou pour autrui, soit directement, soit indirectement, une ou plusieurs opérations ou en annulant ou en modifiant un ou plusieurs ordres passés par cette même personne avant qu'elle ne détienne l'information privilégiée, sur les instruments financiers ou sur les crypto-actifs émis par cet émetteur ou sur les instruments financiers ou sur les crypto-actifs concernés par ces informations privilégiées. »

Il apparaît donc souhaitable, en cohérence et conformité avec les objectifs poursuivis par la législation en matière de contrôle des responsables publics, d'ajouter ces actifs à la liste de ceux qui doivent être intégrés à la « gestion sans droit de regard » régie par la loi du 11 octobre 2013.

L'effectivité technique de cet ajout est toutefois conditionnée, ainsi que le relève le directeur du service TRACFIN, à l'existence d'une offre suffisante sur le marché des organismes susceptibles d'être autorisés à se voir confier un mandat de gestion dans ce secteur spécifique.

PROPOSITION

Ajouter les actifs numériques au dispositif de « gestion sans droit de regard » de l'article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et du code général de la fonction publique.

| Déclarations de situation patrimoniale (DSP)

Le poids croissant des actifs numériques dans les patrimoines individuels conduit, conformément à l'objectif d'exhaustivité des données recueillies présidant à la législation sur les DSP et afin de garantir l'égalité de traitement des responsables publics au regard de la composition de leurs patrimoines respectifs, à préconiser l'ajout exprès de ces actifs à la liste des éléments figurant au II de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

PROPOSITION

Ajouter les actifs numériques au contenu des déclarations de situation patrimoniale des responsables publics.

3.4. Le contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des responsables publics pourrait faire l'objet de simplifications

Il ressort des contrôles qu'effectue la HATVP sur les déclarations des responsables publics que les manquements décelés quant au strict respect des obligations déclaratives sont courants, qu'il s'agisse de retards dans la transmission des déclarations, de leur incomplétude ou erreurs.

Dans l'immense majorité des situations, ces manquements ne relèvent pas d'une volonté délibérée de contrevenir aux obligations déclaratives ou de cacher des éléments, substantiels ou non. Au contraire, ce sont majoritairement des erreurs « de bonne foi » commises en raison d'une insuffisante appropriation du champ des obligations ou de difficultés rencontrées lors de la saisie de la déclaration, qui sont rapidement régularisées⁴¹.

Le contenu des déclarations soulève parfois des difficultés⁴². Par exemple, les informations à mentionner dans certaines rubriques peuvent susciter, notamment en raison de leur manque de précision, des confusions. Enfin, le découpage retenu entre certaines rubriques de nature proche peut entraîner des erreurs de saisie.

Indépendamment des propositions d'évolutions plus structurelles formulées *supra*, des ajustements du contenu des déclarations ci-dessous, le cas échéant cumulables, paraissent pertinents.

⁴¹. L'implication de la société civile peut faciliter ces démarches. La publication d'un palmarès des parlementaires en retard s'agissant de leurs obligations déclaratives par l'association Arcadie en 2019 (*Lutte contre la corruption des élus : le cas de la Haute Autorité pour la Transparence dans la vie Publique*, janv. 2019, 22 p.) avait ainsi conduit au dépôt de plus de 200 déclarations dans les trois semaines ayant suivi (J.-F. Kerléo et B. Monnery, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », *Revue française d'administration publique* 2022/4, n° 184, p. 1097).

⁴². Même si une partie peut être levée par le *Guide des déclarations* publié par la HATVP sur son site internet (2025, 32 p.).

► Simplification commune aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts

Le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la HATVP prévoit que les déclarants doivent mentionner dans les DSP et DI divers montants financiers. En l'absence de précision dans le décret, ces montants doivent être saisis à l'euro près.

Renseigner ces montants précis, qui peuvent ne plus être exacts quelques jours après la déclaration (cas des comptes courants par exemple), peut parfois présenter des difficultés ou constituer un irritant.

Or, ce degré de précision ne paraît pas nécessaire à l'exercice des missions de contrôle de la HATVP. En effet, un écart de quelques centaines d'euros n'obère ni les examens de la variation du patrimoine en fin de mandat, ni l'analyse des risques de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts et ne représente pas un acte de dissimulation volontaire.

De même, un tel écart n'a généralement pas d'incidence sur la bonne compréhension par leurs lecteurs de la minorité des déclarations rendues publiques conformément à la loi.

La saisie de montants arrondis au millier d'euros le plus proche paraît ainsi suffisante pour l'exercice des missions de contrôle de la HATVP ainsi que pour répondre à l'objectif de transparence en cas de publication.

PROPOSITION

Saisir les montants dans les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts en les arrondissant au millier d'euros le plus proche.

► Simplifications du contenu des déclarations de situation patrimoniale (DSP)

| Rubriques « Instruments financiers » et « Comptes bancaires et produits d'épargne »

Les DSP comprennent des rubriques distinctes pour la saisie des instruments financiers (rubrique 4°) et des comptes bancaires et produits d'épargne (rubrique 6°).

Aux termes de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier, les titres financiers sont notamment les titres de capital émis par les sociétés par actions. En conséquence, les comptes-titres et les PEA doivent être renseignés en rubrique 4° et non en rubrique 6°. Or, des confusions sont constatées chez les déclarants, qui estiment devoir mentionner leur compte-titres au sein des comptes bancaires et leur PEA au sein des produits d'épargne, soit dans une rubrique incorrecte.

Si la distinction entre ces deux rubriques se révèle source d'erreurs, les champs à renseigner dans chacune des rubriques sont analogues. La distinction entre les deux rubriques n'a donc aucun apport en termes d'informations saisies.

PROPOSITION

Simplifier la structure de la déclaration de situation patrimoniale en fusionnant la rubrique portant sur les instruments financiers avec celle portant sur les comptes bancaires courants et les produits d'épargne.

| Rubriques « Véhicules » et « Biens mobiliers divers »

La rubrique relative aux véhicules à moteur ne comprend pas de seuil de valeur déclenchant l'obligation de déclarer, à la différence de celle recensant les biens mobiliers divers pour laquelle la loi prévoit un seuil plancher de 10 000 euros.

Ainsi, alors que la détermination de la valeur exacte d'un véhicule peut être complexe, les déclarations transmises mentionnent parfois des véhicules dont le montant est très modeste et n'a pas d'incidence significative sur l'évaluation du patrimoine.

Les informations à saisir dans ce champ pourraient être simplifiées, en retenant un seuil plancher de 10 000 euros de valeur unitaire pour déclarer un véhicule.

PROPOSITION

Instaurer dans les déclarations de situation patrimoniale un seuil plancher déclaratif des véhicules fixé à 10 000 euros.

Le cas échéant, la fusion de la rubrique consacrée aux véhicules avec celle sur les biens mobiliers divers, lorsque leur valeur unitaire est égale ou supérieure à 10 000 euros, paraît également souhaitable. Cette fusion requiert l'intervention du législateur.

PROPOSITION

Simplifier la structure de la déclaration de patrimoine en fusionnant la rubrique portant sur les véhicules à moteur avec celle portant sur les biens mobiliers divers lorsque leur valeur unitaire est égale ou supérieure à 10 000 euros.

| Rubriques sur les biens immobiliers

Les informations relatives aux biens immobiliers détenus par les responsables publics sont demandées dans deux rubriques de la DSP : celle sur les immeubles bâtis et non bâtis et celle sur les parts de sociétés civiles immobilières (SCI). Les informations à saisir sont détaillées et portent en particulier sur le prix d'acquisition du bien, sa valeur vénale, le montant des travaux, etc.

Le décret n° 2013-1212 précise que la valeur vénale à mentionner est celle résultant de la quote-part du bien détenu. En revanche, des confusions sont constatées de la part des déclarants sur le prix d'acquisition et le montant des travaux : certains renseignent les valeurs totales du bien et d'autres retiennent uniquement la quote-part détenue sur le bien.

Pour plus de cohérence et de lisibilité, il apparaît préférable d'indiquer la valeur de la quote-part détenue pour l'ensemble des champs portant sur le prix d'acquisition. Le périmètre déclaré étant identique dans chaque champ, le renseignement de la rubrique par le déclarant et la lecture de la déclaration par le public s'en trouveraient facilités.

En outre, l'utilité de l'information sur le montant des travaux effectués paraît réduite dans la plupart des situations. En effet, la valeur vénale actualisée du bien, soit l'information la plus importante à retenir, dépend majoritairement d'autres paramètres que le montant des travaux effectués (surtout s'ils sont anciens), dont notamment l'évolution du prix de l'immobilier dans le secteur géographique considéré.

PROPOSITION

Simplifier la saisie des informations sur les biens immobiliers dans les déclarations de situation patrimoniale en supprimant le champ relatif aux travaux et en demandant de renseigner la quote-part du prix d'acquisition du bien.

| Rubrique « Fonds de commerce, charges et offices »

Les informations à saisir dans la rubrique relative aux fonds de commerce, clientèles, charges et offices couvrent la description de l'actif, le niveau d'endettement, le dernier résultat fiscal et la valeur vénale.

Parmi ces informations, seule la valeur vénale du fonds de commerce est utilisée dans le cadre de l'étude de la variation du patrimoine durant les fonctions ou le mandat. Le champ des informations à saisir pourrait donc se limiter à la mention de la valeur des fonds de commerce, clientèles, charges et offices.

Par ailleurs, cette rubrique est parfois renseignée alors que les éléments indiqués n'ont qu'une valeur négligeable et donc aucune incidence significative sur le patrimoine. Un seuil plancher de 10 000 euros pourrait donc être appliqué ici, en cohérence avec la règle afférente à d'autres rubriques (*cf. supra*).

PROPOSITION

Simplifier la saisie des informations sur les fonds de commerce, clientèles, charges et offices dans les déclarations de situation patrimoniale en la limitant à la valeur vénale et en instaurant un seuil déclaratif de 10 000 euros.

| Rubrique « Passif »

Des confusions sont constatées de la part de déclarants dans la façon de renseigner cette rubrique, qui retrace leurs emprunts.

Tout d'abord, certains déclarants prennent en compte le montant en capital de l'emprunt alors que d'autres additionnent le montant des intérêts et celui du capital. La pratique de la HATVP est de demander la saisie du montant en capital, sans les intérêts. En effet, ce montant apparaît plus pertinent pour effectuer l'analyse patrimoniale : comptablement, les intérêts d'un emprunt ne figurent pas au passif mais constituent une charge.

Par ailleurs, le montant de la mensualité, qui comprend à la fois le montant des intérêts et une part de capital remboursé, sans en faire la distinction, n'est pas directement employable pour s'assurer du contrôle du capital restant à rembourser.

Au surplus, en raison des caractéristiques de certains emprunts, le montant de la mensualité est variable. Dans un tel cas, l'indication de son montant à un instant donné ne présente pas d'utilité et est source de confusion.

Enfin, certains déclarants prennent en compte la quote-part détenue sur l'emprunt lors de la saisie du montant et de la somme restant à rembourser alors que d'autres retiennent l'intégralité de l'emprunt.

De façon analogue à la saisie des informations relatives aux biens immobiliers, il serait préférable d'indiquer les quote-parts détenues sur le montant total de l'emprunt et la somme restant à rembourser. Cette pratique faciliterait à la fois l'analyse patrimoniale, notamment pour rapporter le montant d'un emprunt immobilier à celui du bien qu'il finance, et à la lecture de la déclaration par le public.

PROPOSITION

Simplifier la saisie des informations sur le passif dans les déclarations de situation patrimoniale en supprimant la mention du montant des mensualités. Concernant le montant total de l'emprunt et la somme restant à rembourser, renseigner la quote-part détenue sur l'emprunt et prendre en compte uniquement le capital.

| Ensemble des rubriques de la DSP

Le principe législatif et réglementaire retenu pour chacune des composantes du patrimoine des responsables publics est celui de la déclaration au montant exact.

Ce niveau de précision peut créer chez les déclarants une complexité, liée au caractère rapidement évolutif ou nécessairement approximatif des valeurs saisies dans certaines rubriques, et,

par suite, une inquiétude compréhensible s'agissant de déclarations engageant l'intégrité des intéressés aux yeux de leurs électeurs, autorités de nomination ou employeurs.

Ce constat doit être mis en balance avec les objectifs et modalités d'exercice du contrôle de la variation des patrimoines sur la période de mandat ou fonctions, qui ne nécessitent pas un tel niveau de précision.

C'est pourquoi il apparaît envisageable, sans porter atteinte à la qualité de ce contrôle, d'engager un travail visant à déterminer, pour certaines rubriques des DSP, des plages croissantes de valorisation permettant aux assujettis de non plus saisir un montant à l'euro, voire au millier d'euros le plus proche (*cf. supra*), mais positionner les biens détenus dans une « fourchette » financière.

La première rubrique identifiée comme particulièrement adaptée à cette évolution est celle des véhicules, pour lesquels des plages croissantes par exemple par tranches de 5 000 euros paraissent pertinentes.

PROPOSITION

Simplifier le renseignement de certaines composantes des déclarations de situation patrimoniale en instaurant un dispositif de « fourchettes » de valorisation.

➔ Simplifications du contenu des déclarations d'intérêts (DI)

Dans les déclarations d'intérêts, les revenus perçus doivent être mentionnés dans les rubriques portant sur :

- les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ou de la nomination ou au cours des cinq dernières années précédant la déclaration ;
- les activités de consultant exercées à la date de l'élection ou de la nomination ou au cours des cinq années précédant la date de la déclaration ;
- la participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou de la nomination et au cours des cinq années précédant la date de la déclaration ;
- les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ou de la nomination en précisant les revenus perçus au cours de l'année précédente ;
- les fonctions et mandats électifs.

La saisie de ces informations pose des difficultés à de nombreux déclarants, en raison notamment de la période dont il doit être tenu compte dans certaines rubriques (revenus perçus depuis cinq ans).

Or, dans le cadre de l'analyse des risques de conflits d'intérêts et prises illégales d'intérêts, la connaissance du montant exact des revenus perçus ne constitue pas un critère essentiel pour établir la présence d'un risque. Des risques de conflits d'intérêts peuvent d'ailleurs résulter de fonctions exercées à titre bénévole. De même, l'infraction de prise illégale d'intérêts prévue à l'article 432-12 du code pénal ne fixe pas de seuil quant à un possible intérêt financier.

L'information utile pourrait alors se limiter à connaître l'ordre de grandeur des revenus selon des « fourchettes », sur le modèle de la proposition précédemment formulée pour les déclarations de patrimoine.

PROPOSITION

Simplifier la saisie des informations relatives aux revenus précédemment perçus dans les déclarations d'intérêts en instaurant un dispositif de « fourchettes » de valorisation.

Dans les déclarations d'intérêts, une période de cinq années avant la date d'élection ou de nomination est retenue pour renseigner les rubriques relatives :

- aux activités professionnelles ;
- aux activités de consultant ;
- aux participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société ;
- aux fonctions et mandats électifs.

Or, renseigner de tels intérêts sur cinq ans excède le délai de trois ans pertinent en matière de prise illégale d'intérêts et de pantouflage (articles 432-12 et 13 du code pénal) et applicable dans le dispositif de contrôle des mobilités des agents publics entre le public et le privé, sur lequel se fondent les mesures de prévention des conflits d'intérêts qui ne peuvent excéder trois ans. En outre, renseigner des informations précises en revenant sur une période de cinq ans peut se révéler complexe pour certains responsables publics.

PROPOSITION

Dans les déclarations d'intérêts, réduire de cinq à trois ans la période retenue pour renseigner les rubriques sur les activités professionnelles, les activités de consultant, les participations aux organes dirigeants et les fonctions et mandats électifs.

3.5. Uniformisation des délais de transmission des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

► Déclarations de situation patrimoniale

Les délais pour transmettre les DSP de fin de mandat ou fonctions sont variables selon les catégories de déclarants :

- pour les parlementaires, la période déclarative est comprise entre sept et six mois avant la date de fin du mandat⁴³ ;
- s'agissant des élus de certaines collectivités à statut particulier, la période déclarative est comprise entre deux et un mois avant la date de fin du mandat⁴⁴ ;
- pour tous les autres déclarants, la période déclarative porte sur les deux mois qui suivent la fin du mandat ou des fonctions.

Les dates de dépôt anticipées peuvent prêter à confusion pour les déclarants. De plus, elles peuvent conduire à une multiplication des obligations déclaratives. En effet, si une évolution substantielle du patrimoine intervient après le dépôt anticipé de la déclaration (en raison par exemple d'une succession ou de la vente d'un bien immobilier), le déclarant doit déposer une déclaration de patrimoine de fin de mandat modificative.

Pour les parlementaires, les déclarations de patrimoine sont mises à disposition en préfecture. Le dépôt anticipé peut permettre la consultation de la déclaration par un électeur qui souhaiterait en prendre connaissance avant l'élection, notamment si le parlementaire se représente. Cependant, la HATVP constate que les demandes de consultation des déclarations en préfectures sont rares, et le sont davantage encore dans le cas évoqué ci-dessus. Une vingtaine de personnes par an demandent à consulter des déclarations, le plus souvent après les élections.

PROPOSITION

Fixer pour tous les déclarants le délai pour déposer les déclarations de patrimoine de fin de mandat à deux mois suivant la fin du mandat ou des fonctions.

⁴³. Sauf interruption du mandat avant son terme normal.

⁴⁴. Idem.

► Déclarations d'intérêts

Des déclarations d'intérêts doivent être adressées en cas de modification substantielle de la situation du responsable public en cours de fonctions.

Le délai pour déposer des déclarations modificatives est de deux mois suivant la modification de situation pour tous les déclarants, sauf les membres du Gouvernement pour lesquels le délai est réduit à un mois.

La HATVP a constaté que des membres du Gouvernement ne respectaient pas toujours ce délai réduit à un mois. Il apparaît assez court et des confusions sont possibles, s'agissant notamment de membres du Gouvernement qui auraient antérieurement déposé de telles déclarations au titre d'autres fonctions et mandats soumis au délai de deux mois.

PROPOSITION

Fixer le délai pour déposer des déclarations d'intérêts modificatives en cas d'évolution substantielle de la situation en cours de fonctions à deux mois pour tous les déclarants, y compris les membres du Gouvernement.

3.6. En cas de maintien des déclarations de situation de patrimoine modificatives, définition des évolutions substantielles nécessitant leur dépôt

Si les textes applicables précisent que des déclarations doivent être adressées en cas de modification substantielle de la situation en cours de fonctions, ils ne définissent pas cette « substantialité ».

La jurisprudence en la matière reste limitée au regard du nombre restreint de décisions portant sur le sujet de la modification substantielle. En complément, la HATVP a développé au fil du temps une doctrine visant à définir ce qui est susceptible de constituer ou non une évolution substantielle. Cette doctrine est reprise dans les guides à destination des responsables publics publiés sur son site internet.

Néanmoins, une incertitude juridique, défavorable à la lisibilité et prévisibilité du dispositif, perdure sur la notion de modification substantielle. Face à cette situation, des responsables publics peuvent ne pas déposer des déclarations modificatives alors qu'elles sont attendues par la HATVP. Inversement, la HATVP reçoit des déclarations de patrimoine modificatives pour des changements sans incidence majeure de la part de responsables publics faisant preuve de la plus grande prudence en l'absence de texte.

Si la suppression des déclarations de situation patrimoniale modificatives proposée par le présent rapport (*cf.* § 2.1. *supra*) n'était pas retenue, la définition du caractère substantiel d'une modification de situation patrimoniale pourrait par exemple prendre la forme, s'agissant du patrimoine détenu, de proportions minimales d'évolution des biens détenus.

PROPOSITION

Préciser dans la loi le champ des modifications substantielles qui entraînent l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale modificative.

3.7. Information des autorités d'emploi sur les mesures de déport demandées aux agents publics

Les déclarations d'intérêts transmises à la HATVP par certains agents publics font l'objet, après contrôle de conformité, d'une communication, selon les cas, à l'autorité hiérarchique, au président de l'autorité indépendante dont l'intéressé est membre, ou encore au ministre qui a autorité sur l'intéressé ou qui assure la tutelle de l'organisme auquel il appartient⁴⁵.

Par ailleurs, la loi prévoit que certains déclarants adressent leur déclaration d'intérêts ou leur déclaration d'intérêts et d'activités à d'autres personnes que la HATVP⁴⁶.

Si cette information constitue un facteur important de prévention des conflits d'intérêts, l'employeur disposant ainsi d'éléments éclairants sur les risques susceptibles d'exister dans ses effectifs, elle n'intègre pas l'appréciation de ces risques par la HATVP et ses éventuelles demandes de déports, lesquelles ne sont connues que de l'intéressé.

Le renforcement de l'efficacité globale du dispositif mis en œuvre paraît donc nécessiter que l'employeur concerné soit informé de l'existence d'un ou plusieurs déports préconisés par la HATVP. Cette information pourrait prendre la forme du signalement à l'employeur de l'existence d'une telle demande, afin qu'il engage avec l'intéressé un dialogue sur le sujet.

Par ailleurs, lorsqu'il a étendu le champ de la déclaration d'intérêts à certains acteurs du secteur sportif, notamment les principaux responsables des fédérations sportives délégataires et des ligues professionnelles, le législateur n'a pas prévu de communication de ces déclarations selon des modalités analogues à celles prévues pour les autres déclarants. Par souci d'harmonisation, il pourrait être envisagé de prévoir que ces déclarations sont adressées au ministre chargé des sports.

PROPOSITION

Informer les employeurs de l'existence de déports demandés aux agents publics placés sous leur autorité par la HATVP.

⁴⁵. Article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

⁴⁶. Membres du Gouvernement : au Premier ministre (article 4 de la loi n° 2013-907) ; députés : au bureau de l'Assemblée nationale (I de l'article LO 135-1 du code électoral) ; sénateurs : au bureau du Sénat (I de l'article LO 135-1 du code électoral, par renvoi de l'article LO 296 du même code) ; membres d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante : au président de l'autorité (I de l'article 11 de la loi n° 2013-907) ; membres des cabinets ministériels et collaborateurs du président de la République, collaborateurs du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat, membres de l'organe chargé de la déontologie parlementaire dans chaque assemblée, personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement nommées en conseil des ministres, directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales : à l'autorité hiérarchique (I de l'article 11 de la loi n° 2013-907).

Chapitre 2

Dans le champ du contrôle des mobilités

Les mobilités entre les secteurs public et privé sont au carrefour de l'intégrité publique, de l'attractivité des carrières publiques et des libertés économiques.

Les mobilités entre les secteurs public et privé posent des questions fondamentales au carrefour de l'intégrité publique, indispensable pour entretenir la confiance des citoyens dans l'action publique, de l'attractivité des carrières publiques et des libertés économiques. S'il a très tôt fixé des règles d'incompatibilités sectorielles, ainsi que pendant le temps des fonctions ou des mandats publics, le législateur, soucieux de préserver cette attractivité et de limiter les res-

trictions à ces libertés, n'a en revanche jamais entendu énoncer de règle générale prohibant les mobilités. Pour garantir l'intégrité publique, il les a encadrées en concevant par couches successives un cadre normatif présentant des volets d'abord répressif et désormais, également, préventif.

Le volet répressif, notamment constitué par les articles 432-10 et suivants du code pénal, sanctionne les atteintes déjà constituées en cas de confusion ou de risque de confusion entre intérêts publics et privés.

Le volet préventif, qui est celui qui s'est le plus étoffé au cours de la période récente, vise pour sa part à prévenir les conflits d'intérêts avant qu'ils ne se manifestent, de façon à sécuriser en amont l'action publique mais aussi les personnes concernées et leurs employeurs, plutôt que de les exposer à des risques réputationnels et contentieux dans une temporalité parfois longue. Cet enjeu de sécurisation vise ainsi, plus largement, à conforter la légitimité de l'action publique en limitant les

remises en question du processus décisionnel et des motivations de ceux qui participent à la prise de décision.

Des passerelles entre ces deux volets existent, puisque le contrôle préventif vise notamment à éviter le risque que les intéressés ne se trouvent en situation de commettre certaines infractions à la probité prévues par le code pénal (contrôle *ex ante* du risque pénal), tandis que des sanctions spécifiques ont été créées en cas de manquement aux interdictions ou restrictions décidées préventivement.

Le développement du volet préventif a permis de mettre fin à un paradoxe historique du système français, qui avait été souligné en 2011 par le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par Jean-Marc Sauvé : le traitement de ces conflits résidait essentiellement dans la répression pénale des délits de prise illégale d'intérêts, alors même que les infractions correspondantes étaient peu poursuivies par les juridictions pénales et donnaient donc lieu à un nombre encore plus faible de condamnations.

Depuis sa création, pour les ministres et les principaux élus locaux, et depuis l'adoption de la loi du 6 août 2019¹ pour l'ensemble des agents publics, la HATVP s'est vu confier un rôle central dans le dispositif de prévention des conflits d'intérêts et de la promotion de la déontologie

1. Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

au sein de la sphère publique. Saisie des projets de mobilité, selon les cas à titre obligatoire ou subsidiaire, elle veille au respect des bornes déontologique et pénale définies par le législateur et rend des avis qui s'imposent aux administrations et aux intéressés lorsqu'ils concluent à l'incompatibilité entre les fonctions passées et futures ou à une compatibilité assortie de réserves. Elle est également chargée d'une mission plus générale de conseil déontologique aux acteurs publics, qui n'est pas encore totalement exploitée par ces derniers.

Si, au gré des évolutions apportées ces dernières années, le dispositif de prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des mobilités public-privé a gagné en effectivité, des progrès importants restent à faire, en particulier dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière comme vient de le relever la Cour des comptes dans son rapport public de mai 2025 sur les mobilités entre secteurs public et privé².

Le présent rapport rappelle les jalons essentiels de l'évolution récente du cadre normatif applicable à ce contrôle (1), avant d'envisager les améliorations possibles pour en renforcer l'effectivité (2), tout en proposant de le recentrer légèrement sur les situations réellement problématiques à des fins, notamment, d'amélioration de la prévisibilité du droit (3).

2. La Cour présentant l'encadrement de ces mobilités comme « très inégal selon les fonctions publiques », et considérant des « ajustements » comme « très nécessaires ».

1. L'évolution du cadre normatif du contrôle des mobilités public-privé a placé la HATVP au cœur de ce contrôle, tout en renvoyant une large part des décisions à l'autorité d'emploi

Si le rôle de la HATVP en matière de contrôle des mobilités a d'abord été cantonné au contrôle de la reconversion professionnelle des principaux responsables publics (1.1), la Haute Autorité est ensuite devenue un acteur-clé de ce contrôle pour l'ensemble des agents publics, en même temps qu'une compétence de principe était reconnue aux autorités d'emploi (1.2). L'édifice est aujourd'hui globalement stabilisé.

1.1. Le rôle de la HATVP dans le contrôle des mobilités public-privé a d'abord été centré sur la reconversion professionnelle des principaux responsables publics

Dans la suite des travaux de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique menée par Lionel Jospin, la HATVP a été chargée, dès sa création, de contrôler la reconversion professionnelle des anciens ministres et d'une partie des personnes investies de fonctions exécutives locales¹, avant que ne soient notamment ajoutés à cette liste les membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes², ainsi que les membres de cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République³.

La HATVP est saisie à cette fin soit par la personne concernée ou son autorité hiérarchique, préalablement à l'exercice de l'activité envisagée, soit par son président lorsque celui-ci a connaissance de l'exercice non autorisé d'une activité qui aurait dû être soumise au contrôle de la Haute Autorité⁴. Le contrôle exercé par la HATVP vise à s'assurer que l'exercice des fonctions envisagées n'est pas contraire aux obligations déontologiques s'imposant aux personnes concernées. À ce titre, la Haute Autorité apprécie notamment si l'exercice des fonctions risque de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts prévue par l'article 432-13 du code pénal⁵.

Par ailleurs, la loi du 15 septembre 2017⁶ a confié à la HATVP le soin d'examiner, sur demande du Président de la République, les risques de conflits d'intérêts susceptibles de se poser à propos de la nomination des membres du Gouvernement. Plus précisément, le Président de la République

1. Article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

2. Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

3. Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, le contrôle des mobilités des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République relevait, en application de l'article 11 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, de la commission de déontologie de la fonction publique. Une première tentative de transfert vers la HATVP avait été portée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, mais les dispositions correspondantes ont été déclarées contraires à la Constitution en raison de leur inintelligibilité (Conseil constitutionnel, 8 décembre 2016, décision n° 2016-741 DC, pt. 146).

4. Article 23 de la loi du 11 octobre 2013. Comme cela est évoqué plus loin au point 2, une telle possibilité d'auto-saisine existe également pour le contrôle des mobilités des agents publics (article L. 124-11 du CGFP).

5. Conseil d'État, 20 juin 2023, n° 472366, B.

6. Loi n° 2017-1139 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

peut saisir la Haute Autorité avant la nomination de tout membre du Gouvernement, en vue d'obtenir la transmission d'informations relatives à la personne dont la nomination est envisagée, « indiquant [...] si cette personne se trouve dans une situation pouvant constituer un conflit d'intérêts » ainsi que, le cas échéant, « les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts »⁷.

Depuis sa création, la HATVP peut également être saisie par les personnes dont elle est chargée de recevoir les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de « demandes d'avis [...] sur les questions d'ordre déontologique [que ces personnes] rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions »⁸, ce qui témoigne de la volonté du législateur d'en faire dès l'origine un acteur central de la déontologie publique.

1.2. La HATVP est rapidement devenue un acteur clé du contrôle des mobilités public-privé des agents publics, alors que dans le même temps, une compétence de principe était reconnue aux autorités d'emploi

Lorsqu'elle a été créée, la HATVP n'avait pas vocation à se prononcer sur les risques déontologique et pénal liés aux mouvements des fonctionnaires et agents publics contractuels, dont le contrôle était confié à la commission de déontologie de la fonction publique.

La commission de déontologie de la fonction publique

Cette commission a d'abord été créée par le décret du 17 janvier 1991¹ dans la fonction publique de l'État, avant que la loi du 29 janvier 1993² n'institue une commission de ce type dans chacune des trois fonctions publiques. Leur saisine est restée pour l'essentiel facultative, jusqu'à l'adoption de la loi du 2 février 2007³, qui, outre qu'elle a remplacé les trois commissions préexistantes par une entité unique, placée auprès du Premier ministre, a rendu sa consultation obligatoire. La composition de la commission variait en fonction de l'appartenance du demandeur à telle ou telle des trois fonctions publiques. Du fait du caractère obligatoire de sa saisine dans toutes les situations de départ dans le privé, elle avait enregistré 7 695 demandes en 2018 et 9 080 demandes en 2019 (pour 4 840 avis rendus au titre de cette même année)⁴. Les militaires ont continué à relever d'une commission distincte, la commission de déontologie des militaires, créée par décret du 11 janvier 1996⁵.

1. Décret n° 91-109 du 17 janvier 1991 pris pour l'application de l'article 72 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

2. Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

3. Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

4. Commission de déontologie de la fonction publique, rapport d'activité pour 2019.

5. Décret n° 96-28 du 11 janvier 1996 relatif à l'exercice d'activités privées par des militaires placés dans certaines positions statutaires ou ayant cessé définitivement leurs fonctions.

Suivant en ce sens les propositions du rapport de la Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique en 2011, reprises dans un rapport d'information déposé par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 31 janvier 2018⁹,

7. Article 8-1 de la loi du 11 octobre 2013.

8. Article 20, I, 3° de la loi du 11 octobre 2013.

9. Rapport d'information déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts.

le législateur est intervenu par la loi du 6 août 2019¹⁰ pour transférer à la HATVP les attributions de la commission de déontologie de la fonction publique.

Cette évolution a répondu à deux préoccupations du législateur : d'une part, renforcer l'autorité des avis rendus en matière de mobilité en confiant cette mission à une autorité administrative indépendante ; d'autre part, garantir la continuité et la cohérence des contrôles déontologiques, en permettant à la HATVP de se prononcer à la fois sur la nomination de l'agent, sur les déclarations d'intérêts, sur les risques de conflits d'intérêts qui peuvent survenir pendant l'exercice des fonctions et sur les départs vers le secteur privé¹¹.

Ce transfert de compétence ne s'est toutefois pas opéré à périmètre constant, puisque le centre de gravité du contrôle a dans le même temps été déplacé, pour être largement internalisé au sein de l'administration.

Plus précisément, les modalités du contrôle diffèrent selon les fonctions concernées :

- pour la grande majorité des fonctionnaires et agents publics, c'est le supérieur hiérarchique qui est saisi et doit prendre la décision relative à l'exercice d'une activité lucrative – mobilité vers le privé ou demande relative à l'octroi d'un temps partiel pour création ou reprise d'une entreprise – ou à la nomination d'un agent public en provenance du secteur privé. En cas de doute, il peut s'appuyer sur l'avis du référent déontologue. Et si le doute n'est pas levé, il saisit alors la HATVP ;
- la saisine directe de la HATVP est prévue dans certains cas – et elle est alors obligatoire – mais elle est limitée aux personnes pour lesquelles le risque apparaît le plus élevé, notamment en raison de leur niveau hiérarchique ou de la nature des fonctions qu'elles exercent. Cela concerne les agents publics exerçant les responsabilités les plus importantes. Pour ces derniers, le régime se rapproche de celui prévu pour les responsables publics visés par la loi du 11 octobre 2013 et évoqué précédemment.

Coexistent donc deux modalités d'intervention de la HATVP : une possibilité de saisine en cas de doute persistant, pour la majorité des agents publics (saisine à titre subsidiaire), et une compétence obligatoire pour les principaux responsables publics et les agents publics exerçant les plus hautes responsabilités (saisine obligatoire).

Cette répartition tient compte des difficultés liées à l'engorgement matériel que connaissait la commission de déontologie de la fonction publique, qui ne lui permettait pas de rendre un avis exprès dans plus d'un dossier sur deux. Elle vise également à concentrer le contrôle de la HATVP sur les agents publics exerçant les responsabilités les plus importantes ou les plus sensibles, et pour lesquels l'enjeu en termes de préservation de l'intégrité publique est apparu le plus important.

Les avis rendus par la HATVP sur les mobilités

Lorsqu'elle se prononce au fond¹ sur un projet de mobilité entre les secteurs public et privé, que ce soit à titre obligatoire ou subsidiaire, la HATVP exerce d'abord un contrôle du risque pénal puis un contrôle du risque déontologique. À l'issue, elle peut émettre trois types d'avis :

- un avis de compatibilité si la situation ne pose pas de difficulté ;
- un avis de compatibilité assorti de réserves, qui s'imposent à la personne concernée pendant une période maximale de trois ans (les réserves portant en particulier sur les précautions à prendre ou les interactions à ne pas avoir pour éviter les situations de conflits d'intérêts et/ou de porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité de l'administration) ;
- ou encore un avis d'incompatibilité, qui s'oppose purement et simplement à l'exercice de l'activité envisagée².

Les avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité lient l'autorité administrative, qui ne peut adopter une décision moins sévère que l'avis rendu par la Haute Autorité. Elle peut toutefois opter pour une décision plus sévère.

La HATVP est tenue de se prononcer dans un délai de deux mois³ à compter de sa saisine, sauf pour ce qui concerne les contrôles préalables aux nominations, pour lesquels l'avis est enfermé dans un délai de quinze jours. Les avis de compatibilité, le cas échéant assortis de réserves, peuvent être rendus par son président si l'activité envisagée est « manifestement » compatible avec les fonctions antérieures ou, selon le cas, actuelles de l'intéressé⁴. Si les textes prévoient que son silence vaut avis de compatibilité, il importe de souligner que ce cas de figure ne s'est à ce jour jamais présenté, la Haute Autorité ayant toujours rendu ses avis dans les délais prévus. Tant les avis d'incompatibilité⁵ que les avis de compatibilité avec réserve peuvent être contestés devant le juge administratif (qui ne contrôle dans ce dernier cas au fond que le bien-fondé des réserves émises)⁶. Le Conseil d'État est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de ces contestations.

Pour une présentation illustrée, voir annexe n°2 au présent rapport.

1. La Haute Autorité peut aussi rendre un avis d'incompétence, d'irrecevabilité ou constatant qu'il n'y a pas lieu de statuer.

2. Article 23, II de la loi du 11 octobre 2013 et article L. 124-5 du CGFP (ce dernier article disposant : « Les réserves dont peuvent être assortis les avis de compatibilité et les avis d'incompatibilité mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 124-14 lient l'administration et s'imposent à l'agent public »).

3. Ce délai est souvent critiqué comme étant trop long mais il convient de souligner que la Haute Autorité rend en moyenne ses avis dans un délai de quarante-sept jours.

4. Article 23, II de la loi du 11 octobre 2013 et article L. 124-4 du CGFP. Sur ce point, un écart rédactionnel peut être souligné entre l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, qui mentionne les « avis de compatibilité » et l'article L. 124-4 du CGFP, qui mentionne lui, les, « avis de compatibilité, assorti[s] éventuellement de réserves ». Ces dispositions font toutefois l'objet d'une interprétation uniforme, permettant aussi à la Haute Autorité de rendre des avis de compatibilité assortis de réserves sur le fondement de la loi du 11 octobre 2013.

5. Conseil d'État, 4 novembre 2020, n° 440963, A (pour les agents publics) ; Conseil d'État, 20 juin 2023, n° 472366, B (pour les membres du Gouvernement).

6. Conseil d'État, 8 novembre 2024, n° 473461, C. ; Conseil d'État, 29 octobre 2025, n° 502192, C.

L'architecture du contrôle des mobilités telle qu'elle résulte de la loi du 6 août 2019 apparaît cohérente et de nature à garantir un examen individualisé des situations au plus près des assujettis. Comme le montre la concertation réalisée, elle semble avoir été bien acceptée dans les trois fonctions publiques, de telle sorte que le présent rapport n'entend pas proposer de la remettre en cause. Des marges d'amélioration existent toutefois pour parachever l'ouvrage, en particulier pour ce qui concerne la mise en œuvre de la subsidiarité et le suivi des réserves.

10. Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

11. Rapport n° 570 de Mme Di Folco et M. Hervé enregistré à la présidence du Sénat le 12 juin 2019 (examen en première lecture du projet de loi), p. 160.

2. Des marges d'amélioration existent pour rendre le contrôle plus effectif, en particulier dans la mise en œuvre de la subsidiarité et le suivi des réserves

Si la loi du 6 août 2019 lui a confié un rôle pivot dans le contrôle des mobilités des agents publics, prolongeant celui que la loi du 11 octobre 2013 lui avait attribué pour les principaux responsables publics, la HATVP n'a, comme cela vient d'être précisé, vocation à être saisie directement et à titre obligatoire que dans un nombre limitativement énuméré de cas¹², qui correspondent tout de même à environ 15 000 assujettis potentiels. La HATVP n'est consultée qu'à titre subsidiaire dans le reste des cas soumis à contrôle.

Pour les agents publics, la frontière de cette subsidiarité varie selon que l'intéressé entend quitter, temporairement ou non, son administration pour exercer une activité privée lucrative ou cumuler son activité publique avec la création ou la reprise d'une entreprise privée (premier cas), ou s'il est envisagé de nommer dans certaines fonctions publiques une personne ayant récemment exercé une telle activité (second cas).

Dans le premier cas, le contrôle concerne l'ensemble des agents publics. Mais ce n'est que lorsque la demande de départ vers le secteur privé (article L. 124-5 du code général de la fonction publique) ou de placement à temps partiel en vue de la création ou de la reprise d'une entreprise (article L. 123-8 du CGFP) émane « d'un agent public occupant ou ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » que l'autorité hiérarchique doit obligatoirement saisir la HATVP. Sont notamment concernés les directeurs d'administrations centrales, les directeurs d'établissements publics de l'État nommés par décret en conseil des ministres, les directeurs généraux des services et directeurs généraux des services adjoints des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale les plus importants (seuil de 40 000 habitants pour les communes et les EPCI), les directeurs d'établissements hospitaliers, ainsi que, plus largement, l'ensemble des agents publics soumis à l'obligation de transmettre une déclaration d'intérêts¹³.

Dans le second cas, le contrôle exercé par l'autorité hiérarchique porte seulement sur la nomination dans les fonctions visées à l'article L. 124-5 du CGFP¹⁴, précédemment cité. Et la saisine obligatoire de la HATVP ne concerne alors que les nominations dans les fonctions les plus élevées, correspondant pour l'essentiel aux fonctions de direction¹⁵.

Afin de garantir une meilleure lisibilité de cette subsidiarité à géométrie variable, la HATVP a mis en ligne un tableau récapitulatif précisant la procédure applicable aux différentes catégories de responsables publics et agents publics¹⁶. L'annexe 1 au présent rap-

port rappelle par ailleurs les différentes catégories d'assujettis en fonction des missions exercées par la Haute Autorité.

Lorsque la HATVP n'a pas été saisie alors qu'elle devait l'être, elle peut en outre s'auto-saisir à l'initiative de son président¹⁷.

Dans la plupart des cas, c'est ainsi à l'autorité hiérarchique qu'il incombe d'apprécier la compatibilité entre les intérêts publics et privés en jeu. Cette dernière n'est toutefois pas livrée à elle-même dans cette tâche, puisqu'elle peut toujours solliciter le référent déontologue en cas de doute sérieux¹⁸, ainsi que la HATVP si la consultation de ce référent n'a pas permis de lever ce doute¹⁹. L'avis du référent déontologue « constitue seulement un élément de nature à [...] éclairer [l'autorité hiérarchique] sans lier sa décision » et ne peut donc pas être contesté par la voie du recours pour excès de pouvoir, contrairement aux avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves émis par la HATVP, qui « s'impose[nt] à l'administration comme à l'agent »²⁰ et peuvent faire l'objet d'un tel recours. Lorsqu'elle se borne à tirer les conséquences d'un avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves rendu par la HATVP, l'autorité hiérarchique se trouve en outre en situation de compétence liée, de telle sorte que les vices propres susceptibles d'entacher sa décision sont sans incidence sur la légalité de celle-ci²¹.

Sans remettre en cause le choix du législateur de confier le soin à l'autorité hiérarchique de se prononcer sur les interférences possibles entre des activités publiques et privées exercées successivement ou concomitamment, et de ne rendre la saisine de la Haute Autorité obligatoire que dans un nombre limité de cas, plusieurs axes d'amélioration peuvent être identifiés pour rendre ce contrôle plus effectif, faire en sorte que la logique de subsidiarité voulue par la loi de 2019 assure une véritable égalité de traitement à l'échelle nationale et atteindre pleinement l'objectif de prévention des conflits d'intérêts et de garantie de l'intégrité.

Le rapport traitera plus spécifiquement de l'appropriation encore inégale du contrôle par les autorités d'emploi (2.1), de la constitution et consolidation d'un véritable réseau des référents déontologues (2.2) et de la nécessité de permettre un suivi plus efficace des réserves et avis d'incompatibilité émis par la HATVP (2.3).

Pour recentrer l'intervention d'autorité de régulation nationale de la HATVP dans le domaine du contrôle des mobilités public-privé sur les questions les plus saillantes, un déplacement du curseur de la subsidiarité vers les autorités d'emploi pourrait être envisagé. Il s'agit toutefois davantage d'une perspective de moyen terme, qui ne pourra être sérieusement mise en pratique qu'une fois l'exercice du contrôle par les autorités d'emploi rendu pleinement effectif et suffisamment harmonisé (2.4).

¹². Membres du Gouvernement, membres des cabinets ministériels, collaborateurs du Président de la République, principaux membres des exécutifs locaux, membres des autorités administratives ou publiques indépendantes, fonctionnaires et agents publics exerçant les responsabilités les plus importantes, etc.

¹³. Articles R. 123-15 et R. 124-29 du CGFP.

¹⁴. Article L. 124-7 du CGFP.

¹⁵. Article L. 124-8 du CGFP : emplois de directeur d'administration centrale ou de dirigeant d'un établissement public de l'État dont la nomination relève d'un décret en conseil des ministres ; emplois de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants et EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ; emplois de directeur d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros.

¹⁶. HATVP, « Mobilités public / privé : Les personnes soumises au contrôle déontologique de la HATVP » : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Tableau-mobilites-public-privé-2023.pdf>.

¹⁷. Article L. 124-11 du CGFP : « Dans les cas prévus à l'article L. 124-10, la Haute Autorité [...] peut se saisir, à l'initiative de son président, dans un délai de trois mois à compter : / 1° De la création ou de la reprise par un agent public d'une entreprise ou du début de l'activité de l'intéressé dans le secteur public ou privé ; / 2° Du jour où le président a eu connaissance d'un défaut de saisine préalable de la Haute Autorité. »

¹⁸. Articles L. 123-8, L. 124-4 et L. 124-7 du CGFP.

¹⁹. *Ibidem*.

²⁰. Conseil d'État, 24 juillet 2025, n° 490199, B.

²¹. *Ibidem*.

Les référents déontologues

Avec la Haute Autorité et l'autorité d'emploi, le référent déontologue est l'autre acteur clé du contrôle des mobilités. Alors que sa création avait été proposée dès 1992 par le rapport Bouchery sur la lutte contre la corruption, elle n'a finalement été concrétisée que par la loi du 20 avril 2016¹, qui a reconnu à l'agent public un droit de « *consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* »². La loi du 6 août 2019 a ensuite confié au référent déontologue le soin d'émettre un avis sur des situations potentielles de conflit entre intérêts publics et privés. Le référent est alors saisi par l'autorité hiérarchique. De par la diversité de leurs interventions et des possibilités de saisine, les référents déontologues se retrouvent, comme la Haute Autorité, au carrefour des questions de déontologie et de probité au sein des administrations où ils sont institués, sans pour autant disposer des mêmes prérogatives qu'elle³.

Le référent déontologue est « *désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions* »⁴. L'autorité administrative fixe la durée pour laquelle le référent est désigné mais cette durée ne peut ensuite être modifiée qu'avec l'accord de l'intéressé. Le référent peut en outre être renouvelé dans ses fonctions selon les mêmes modalités. Les textes n'imposent pas un modèle ou un profil-type de référent déontologue, ces fonctions pouvant être exercées par une ou plusieurs personnes, ou encore par un collège⁵. Dans la plupart des ministères, le choix s'est porté sur un format collégial. Au niveau local, si « *certaines collectivités de grande taille ont désigné leur propre référent déontologue, confiant généralement ces fonctions à une personne seule [...], de nombreuses collectivités [...] ont recours au référent désigné par leur centre de gestion* »⁶. La formule collégiale est également privilégiée dans les établissements hospitaliers.

1. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

2. Dispositions aujourd'hui reprises à l'article L. 124-2 du CGFP.

3. Voir sur les profils divers des référents déontologues : D. Jean Pierre, « *Le référent déontologue : un super-héros sans super-pouvoir* », La semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales, n° 24, 19 juin 2017, 2156 ; J. Fersenbert, « *Le référent déontologue dans les collectivités territoriales* », Actualité juridique du droit administratif, 2020, p. 783 ; E. Untermaier-Kerléo, *Le référent déontologue. Figure modeste, figure moderne de l'administration*, thèse soutenue à l'université Jean Moulin Lyon 3, 2022, 198 p.

4. Article R. 124-5 du CGFP.

5. Article R. 124-3 du CGFP.

6. E. Untermaier-Kerléo, « *Les dix ans du référent déontologue au sein de la fonction publique : bilan et perspectives* », Actualité juridique fonctions publiques, 2026, p. 203.

2.1. L'appropriation du contrôle des mobilités par les autorités d'emploi est encore inégale

Alors que la loi de 2019 a confié dans la majeure partie des cas le contrôle des mobilités à l'autorité d'emploi, des marges d'amélioration existent pour que celui-ci gagne encore en effectivité.

2.1.1. Le constat qui peut être dressé quelques années après l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019 est que, si le volume des saisines subsidiaires a progressé, celles-ci restent minoritaires à ce stade.

La HATVP a ainsi rendu, sur de telles saisines, 27 avis en 2025 (soit 4,5 % de ses avis), 26 avis en 2024 (soit 4,4 % de ses avis) et 22 avis en 2023 (soit 5,8 % de ses avis). Sans remettre en cause la qualité des analyses auxquelles se livrent les autorités hiérarchiques et les référents déontologues, ce nombre relativement faible par rapport à l'échantillon soumis au contrôle de l'autorité hiérarchique révèle une appropriation encore incomplète du mécanisme de saisine subsidiaire.

Si le contrôle exercé par la Haute Autorité sur les mobilités a pris quantitativement de l'ampleur, c'est ainsi moins par l'effet du développement de la saisine subsidiaire que par celui de l'instabilité croissante de la vie publique, ainsi que, possiblement, par la part croissante prise dans la sphère publique par l'emploi contractuel, qui peut induire une accélération du rythme d'allers-retours entre public et privé.

Au-delà de l'analyse quantitative des saisines, l'examen de leur contenu tend à montrer que le critère de la levée d'un doute persistant n'a pas été pleinement appréhendé par les autorités d'emploi. Ces saisines interviennent en effet dans un certain nombre de cas pour des incompatibilités peu contestables, mais pour lesquelles le caractère sensible de la décision défavorable à venir conduit l'autorité hiérarchique à vouloir la faire endosser, ou à tout le moins confirmer, par un tiers. La saisine de la HATVP vise donc en quelque sorte à externaliser une décision anticipée comme difficile pour l'agent, ce qui ne correspond pas à la finalité de la subsidiarité voulue par le législateur. Ainsi, en 2024, 44 % des avis d'incompatibilité rendus en matière de mobilité vers le secteur privé l'ont été sur la base d'une saisine réalisée à titre subsidiaire. Comme l'a relevé la HATVP dans son rapport d'activité pour l'année 2024, les notions de doute sérieux et de levée de doute, mobilisées par le législateur pour justifier la saisine pour avis du référent déontologue puis de la HATVP, n'ont pas vocation à « *déresponsabiliser les administrations, en particulier dans les situations où elles envisagent de rendre elles-mêmes un avis d'incompatibilité à l'égard du projet de mobilité de l'un de leurs agents* ».

Pour caractériser un doute sérieux, la Haute Autorité a ainsi préconisé dans ce même rapport de prendre en compte trois critères principaux :

- le caractère suffisamment vraisemblable d'une situation future présentant un risque déontologique ;
- la nature et la gravité de la difficulté relevée ;
- et la complexité à déterminer si le manquement pressenti peut être prévenu par des mesures de précaution, ou encore, à définir les mesures permettant de le prévenir.

Le présent rapport reprend à son compte l'ensemble de ces préconisations.

2.1.2. De la même manière, il peut être constaté que la HATVP n'est que peu saisie pour avis sur des questions déontologiques, et qu'elle n'est notamment que peu consultée sur des projets de chartes de déontologie. Elle a ainsi rendu 279 avis depuis sa création, dont 15 en 2025, 12 en 2024 et 27 en 2023.

On peut à cet égard regretter que l'autorité nationale de régulation ne soit pas davantage saisie de questions nouvelles rencontrées dans la sphère publique, qui pourraient avoir un intérêt de portée générale et sur lesquelles une prise de position de la HATVP, portée à la connaissance de tous, ne pourrait qu'aider à la sécurité juridique et à l'égalité de traitement entre les personnes placées dans une même situation. Le faible nombre de saisines relatives à des projets de chartes de déontologie apparaît sur ce point tout particulièrement frappant.

Le principal terrain de saisine possible est celui de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, qui permet aux personnes concernées de saisir la HATVP de « *demandes d'avis [...] sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions* », ces avis, qui constituent des conseils, sont adressés au seul demandeur, sans portée contraignante et ne sont pas rendus publics. Si leur mobilisation est à ce jour encore plus marginale, il est également souligné que d'autres dispositions prévoient une saisine pour avis de la HATVP. L'article L. 131-15-1 du code du sport permet ainsi aux comités d'éthique des fédérations sportives agréées ayant reçu une délégation du ministre chargé des sports, compétents pour recueillir les déclarations d'intérêts de certains dirigeants des fédérations et ligues, de saisir la HATVP de toute difficulté concernant ces déclarations. Peut encore être mentionné l'article L. 124-21 du CGFP, qui permet aux administrations de saisir la HATVP afin qu'elle formule des recommandations sur l'application, à des situations individuelles, de

certaines dispositions relatives aux situations de conflits d'intérêts qu'elles rencontrent, au référent déontologue, aux règles de cumul ou aux lanceurs d'alerte.

Le présent rapport entend rappeler l'existence de ces possibilités de saisine et insister sur l'intérêt qu'il peut y avoir pour les différents acteurs concernés à solliciter la HATVP pour avis lorsqu'ils sont confrontés à certains enjeux déontologiques de portée générale ou individuelle, que la Haute Autorité pourrait les aider à mieux appréhender.

Enfin, toujours sur les fonctions consultatives exercées par la HATVP, il peut être relevé que l'incomplétude des dispositions relatives aux obligations déclaratives des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes prive le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes de la possibilité de saisir la Haute Autorité pour avis sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013.

Des ajustements normatifs ciblés pourraient être effectués pour remédier à ces lacunes.

PROPOSITION

Clarifier le critère légal de la saisine subsidiaire de la Haute Autorité et consolider le cadre de sa saisine pour conseil déontologique.

2.2. Du chemin reste à parcourir pour parachever la constitution d'un réseau pleinement opérationnel des référents déontologues de la sphère publique

2.2.1. Tout d'abord, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport de mai 2025 consacré aux mobilités entre les secteurs public et privé, trop nombreuses sont les collectivités territoriales encore dépourvues de référents déontologues. Ce constat est plus aigu encore dans le secteur hospitalier.

Si le champ d'intervention de ces référents dépasse le seul sujet du contrôle des mobilités, il est crucial pour l'effectivité de ce contrôle que l'ensemble des autorités d'emploi en soient dotées.

Et il apparaît aussi fondamental que les autorités d'emploi s'approprient pleinement le dispositif de contrôle des mobilités, en saisissant largement les référents déontologues toutes les fois où des doutes émergent sur l'existence de questions d'ordre déontologique. Sur ce point, des marges de progrès existent : « *La mission de contrôle du référent déontologue peine à se développer. Les saisines du référent déontologue sont moins nombreuses. En pratique, les autorités hiérarchiques demandent souvent à leurs agents de saisir leur référent dans le cadre de sa mission de conseil puis de leur transmettre la réponse obtenue. Elles préfèrent ne pas initier un contrôle déontologique en bonne et due forme* »²².

2.2.2. Le cadre normatif en vigueur est assez peu disert sur l'exercice des fonctions de référent déontologue, ainsi que sur les garanties associées.

Il peut en particulier être regretté que, s'agissant de la désignation des référents et de l'exercice de leurs fonctions, les textes ne consacrent pas des garanties plus substantielles, notamment en termes déontologiques et d'exigences d'indépendance ou d'impartialité. Ainsi, il résulte seulement de l'article R. 124-4 du CGFP qu'à « *l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, le référent déontologue est choisi parmi les fonctionnaires et magistrats, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée* », tandis que l'article R. 124-5 du même code se borne à prévoir qu'il

²² E. Untermaier-Kerléo, « Les dix ans du référent déontologue au sein de la fonction publique : bilan et perspectives », Actualité juridique fonctions publiques, 2026, p. 203.

est « *désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions* ». L'insuffisance de cet encadrement est régulièrement soulignée en doctrine : « *Rien n'interdit [par exemple] à une administration de confier les fonctions de référent déontologue à son directeur général des services ou à son directeur des ressources humaines. Or, les fonctions de référent déontologue ne devraient en aucun cas pouvoir être confiées à un agent de direction : cela reviendrait à priver de toute portée utile cette institution. La formule du collège de déontologie permet un compromis, en associant à la fois des personnalités qualifiées et des membres de l'administration concernée. / Bien plus, comme pour le référent déontologue de l'élu local, les textes devraient imposer d'externaliser la fonction de référent déontologue au sein de la fonction publique, en désignant une personnalité qualifiée ou un ancien agent à la retraite* »²³.

De plus, si les référents déontologues sont soumis à l'obligation de transmettre une déclaration d'intérêts²⁴, certaines autorités d'emploi regrettent qu'il n'existe pas de contrôle des conflits d'intérêts potentiels préalablement à leur nomination.

La problématique excède le cadre du présent rapport mais, compte tenu de la diversité et de la sensibilité des missions confiées aux référents déontologues, une réflexion pourrait être menée en vue de doter ces derniers d'un statut précisé et étoffé, qui les conforterait dans leurs missions tout en apportant des garanties supplémentaires de compétence (qui peuvent aussi être apportées par la formation), d'indépendance et d'impartialité.

PROPOSITION

Instituer des mécanismes propres à donner sa pleine effectivité au droit au référent déontologue, y compris à la faveur d'une réflexion sur la création d'un statut précisé et étoffé des référents déontologues et sur les garanties déontologiques, d'indépendance et d'impartialité nécessaires à l'exercice de telles fonctions.

2.2.3. Les référents déontologues font part d'un sentiment d'isolement dans l'exercice de leurs fonctions.

2.2.3.1. Ce sentiment renvoie d'abord à l'insuffisante structuration du réseau de ces référents et au manque de relais institutionnalisés, même si des initiatives sectorielles existent, notamment dans les ministères ou la fonction publique territoriale.

Si la HATVP assume dans les faits des fonctions d'animation du réseau des référents déontologues du secteur public, en diffusant sa doctrine²⁵, en répondant à des sollicitations relatives à l'exercice de leurs missions et en organisant une rencontre annuelle dédiée aux référents déontologues, qui réunit des référents issus d'administrations centrales ou déconcentrées, de collectivités territoriales, de centres de gestion, d'hôpitaux, d'organismes de sécurité sociale ou encore d'instituts de recherche²⁶, ce rôle mériterait d'être consacré et défini par les textes, qui pourraient en particulier prévoir

²³ Ibidem.

²⁴ Article R. 122-3 du CGFP.

²⁵ S'agissant de la diffusion de la doctrine, il peut notamment être souligné que la HATVP a élaboré et diffusé un « *Guide déontologique* », destiné à l'usage des responsables publics et des référents déontologues. Ce guide comporte un certain nombre de fiches pratiques sur la cartographie des risques, l'élaboration d'une charte de déontologie, l'institution d'un référent déontologue, ou encore plus largement les moyens de prévenir les conflits d'intérêts et d'assurer une gestion éthique des organisations publiques.

²⁶ La 5^{ème} de ces rencontres annuelles s'est tenue le 3 octobre 2025. Elle a réuni 130 référents déontologues, issus d'environnements administratifs divers, et les échanges ont été organisés autour de la thématique : « Partage et réseaux : comment améliorer la diffusion des bonnes pratiques entre référents déontologues ? »

🔗 Un réseau national permet de valoriser et identifier les fonctions de référent déontologue, et d'améliorer la diffusion des bonnes pratiques. 🔄

l'établissement d'un annuaire des référents déontologues réalisé et tenu à jour par la HATVP sur la base de notifications de leurs coordonnées, y compris électroniques, par les autorités d'emploi, conformément aux conditions posées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés et le règlement général sur la protection des données.

La structuration en un réseau national présente en effet l'avantage de mieux valoriser et identifier les fonctions de référent déontologue, d'améliorer la diffusion des bonnes pratiques en matière déontologique et de contribuer à assurer à l'échelle nationale une véritable égalité de traitement des situations individuelles.

À terme, afin de faciliter le fonctionnement d'un réseau déontologique pleinement actif à l'échelle nationale, il pourrait être envisagé d'introduire un échelon déontologique intermédiaire, par exemple à l'échelle régionale, ou de doter la HATVP de délégués locaux.

PROPOSITION

Structurer l'existence d'un réseau des référents déontologues de la sphère publique en rendant possible la constitution d'un annuaire, à charge pour les autorités d'emploi de transmettre à la Haute Autorité leurs coordonnées, et en aménageant à terme une ou des solutions de structuration intermédiaire entre la Haute Autorité et les référents déontologues répartis à l'échelle nationale.

2.2.3.2. Le sentiment d'isolement des référents déontologues trouve aussi son origine dans l'information insuffisante dont ils bénéficient sur les suites données aux situations dont ils ont été saisis.

Certes, l'avis du référent déontologue est joint par l'autorité d'emploi à la saisine de la HATVP et ce référent peut en outre « assister aux séances de la Haute Autorité, sans voix délibérative »²⁷. Il peut en revanche être regretté que la loi ne prévoie pas l'information du référent déontologue quant à la teneur de l'avis rendu par la HATVP²⁸, au moins lorsqu'il s'agit d'avis d'incompatibilité ou de compatibilité assorti de réserves. Une telle information contribuerait à impliquer encore davantage les référents déontologues dans le contrôle des mobilités et serait en outre vertueuse en ce qu'elle leur permettrait de connaître la position de la HATVP sur des situations a priori complexes (a fortiori si le critère de la levée du doute tend à être appliqué de manière plus stricte) et d'adapter, en tant que de besoin, leur cadre d'analyse. En écho avec le point suivant, il pourrait également être envisagé de faire intervenir les référents déontologues dans le suivi des réserves.

PROPOSITION

Prévoir que les avis rendus par la HATVP soient transmis au référent déontologue de l'administration à l'origine de la saisine.

²⁷. Article 19 de la loi du 11 octobre 2013, étant précisé que l'usage fait de cette faculté reste modeste.

²⁸. Aux termes de l'article L. 124-15 du CGFP, les avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves sont « notifiés à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent ».

2.3. Des progrès possibles sur le suivi et le contrôle du respect des réserves

Comme a pu le relever la Cour des comptes dans son rapport de mai 2025, la crédibilité du contrôle est affectée par le fait que le suivi des réserves est insuffisamment assuré et que leur méconnaissance est aujourd'hui pour partie laissée sans sanction.

S'agissant du suivi des réserves proprement dit, l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 permet à la HATVP de demander aux personnes concernées « toute explication ou tout document nécessaire à l'exercice de ses missions », tandis que l'article L. 124-18 du CGFP fait obligation à l'agent public ayant fait l'objet d'un avis rendu par la HATVP de fournir, à la demande de la Haute Autorité, « toute explication ou tout document justifiant qu'il respecte cet avis ». Sans que cette disposition n'ait d'équivalent dans la loi du 11 octobre 2013, ce même article prévoit qu'en l'absence de réponse, la HATVP « met en demeure l'agent de répondre dans un délai de deux mois ». Si elle n'obtient pas les informations nécessaires à l'exercice de son contrôle, la HATVP en informe l'autorité d'emploi « pour permettre la mise en œuvre de poursuites disciplinaires »²⁹. Elle peut en outre décider de « publier le résultat de ses contrôles et, le cas échéant, les observations écrites de l'agent concerné, dans le respect des garanties prévues [par le] code des relations entre le public et l'administration »³⁰.

Lorsqu'elle a connaissance de faits susceptibles de constituer une violation d'un avis d'incompatibilité ou une méconnaissance des réserves assortissant un avis de compatibilité, la HATVP met en demeure l'intéressé « de produire des explications » et publie en outre au Journal officiel « un rapport spécial comprenant l'avis rendu et les observations écrites de la personne concernée ». Elle transmet « au procureur de la République » ce rapport spécial, ainsi que « les pièces en sa possession relatives à la violation de son avis »³¹. Aux termes de l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013, « le fait de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende ».

Pour ce qui est des agents publics, la HATVP, lorsqu'elle constate que son avis n'a pas été respecté, informe l'autorité d'emploi pour permettre la mise en œuvre de poursuites disciplinaires³². La HATVP peut également publier le résultat de ses contrôles, selon les mêmes modalités que celles décrites au paragraphe précédent³³.

Au-delà de différences rédactionnelles et de régime entre la loi du 11 octobre 2013 et le CGFP, qu'il pourrait être jugé opportun de réinterroger, il ressort de l'examen de ces textes que les outils juridiques dont dispose la HATVP pour assurer le suivi de ses avis sont insuffisants.

- d'une part, la Haute Autorité ne dispose d'aucun moyen légal l'autorisant à solliciter des informations auprès de l'administration ou de l'entité privée concernée. Comme sur d'autres aspects couverts par ce rapport, la reconnaissance au bénéfice de la HATVP d'un droit de communication auprès de ces personnes permettrait de mieux garantir l'effectivité de ses

²⁹. Article L. 124-19 du CGFP.

³⁰. *Ibidem*.

³¹. Article 23, IV, de la loi du 11 octobre 2013. Voir par exemple la délibération n° 2018-178 du 21 novembre 2018 portant rapport spécial relatif à la situation de Madame Fleur Pellerin, publiée au Journal officiel de la République française.

³². Article L. 124-19 du CGFP. Aux termes de l'article L. 124-20 du CGFP, si « l'avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité rendu en application des 2° ou 3° de l'article L. 124-14 n'est pas respecté : 1° L'agent public peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ; / 2° Le fonctionnaire retraité peut faire l'objet d'une retenue sur pension, dans la limite de 20 % du montant de la pension versée, pendant les trois ans suivant la cessation de ses fonctions ; / 4° Il est mis fin au contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité, sans préavis et sans indemnité de rupture. »

³³. *Ibidem*. Aucune information nominative n'a à ce jour été rendue publique par la HATVP, afin de préserver le respect du droit à la vie privée des agents publics concernés.

Les outils juridiques dont dispose la HATVP pour assurer le suivi de ses avis sont insuffisants.

missions, en particulier s'agissant du suivi de ses avis d'incompatibilité ou des réserves assortissant ses avis de compatibilité ;

- d'autre part, si le CGFP prévoit que la HATVP peut adresser une mise en demeure à l'agent public intéressé, aucun mécanisme équivalent n'est prévu par la loi de 2013 et aucun de ces textes ne lui reconnaît par ailleurs un pouvoir d'astreinte ou de sanction en la matière³⁴.

L'enjeu lié au suivi des avis d'incompatibilité et des réserves a été souligné lors de la concertation, en particulier par les acteurs de la société civile intéressés par les questions liées à l'intégrité de la vie publique.

PROPOSITION

Conférer à la HATVP un droit de communication, en lui permettant d'obtenir toute information utile au suivi de ses avis auprès des autorités administratives et entités privées concernées.

Il peut par ailleurs être souligné que le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du 3° de l'article L. 124-20 du CGFP interdisant le recrutement d'un agent contractuel par l'administration pour une durée de trois ans à compter de la date de notification de l'avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves de la HATVP, en cas de non-respect de cet avis. Ces dispositions s'appliquaient également en cas d'absence de saisine préalable par l'agent de l'autorité hiérarchique³⁵.

Estimant que cette interdiction constituait une sanction présentant le caractère d'une punition, le Conseil constitutionnel a relevé qu'elle s'appliquait automatiquement, sans que l'administration ne la prononce en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce, et qu'elle méconnaissait donc le principe d'individualisation des peines.

Les effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité ont été reportés au 31 janvier 2026, mais aucune disposition corrective n'a été prise avant le terme de ce délai. Il serait souhaitable qu'un prochain vecteur législatif puisse réintroduire des dispositions spécifiques applicables aux anciens agents contractuels ayant manqué à leur obligation de saisir leur autorité d'emploi ou n'ayant pas respecté les termes d'un avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité, tirant les leçons de cette décision.

2.4. Le renforcement de la subsidiarité comme perspective de moyen ou long terme

Dans une perspective de moyen ou long terme, un déplacement du curseur de la subsidiarité vers l'autorité hiérarchique pourrait enfin être envisagé. La saisine obligatoire de la HATVP serait réservée aux cas structurellement les plus exposés (niveaux hiérarchiques ou de responsabilité les plus élevés), correspondant à un nombre encore plus restreint de situations, afin de lui permettre notamment d'agir pleinement sur ce champ comme une autorité nationale. Une telle évolution se concevrait d'autant mieux que, dans le même temps, la pratique de la saisine subsidiaire entrerait dans l'esprit de ce qu'avait souhaité le législateur et que la saisine pour conseil déontologique occuperait, dans l'activité de la Haute Autorité, une place qu'elle n'a pas prise à ce jour.

Le champ de la subsidiarité est d'ailleurs asymétrique, ainsi qu'il a été dit, puisque la liste des situations obligatoirement soumises à la HATVP diffère selon qu'il s'agit soit du contrôle préalable à un départ vers le secteur privé ou à l'octroi d'un temps partiel pour la création

ou la reprise d'une entreprise, soit du contrôle préalable à une nomination dans une entité publique.

Il pourrait dès lors être envisagé de redéfinir à terme le champ de la saisine obligatoire dans le sens d'une plus grande subsidiarité de la saisine de la HATVP.

Les constats effectués précédemment sur la montée en puissance encore incomplète du dispositif ne peuvent toutefois que dissuader de préconiser dans l'immédiat un tel déplacement du curseur de la subsidiarité. Outre qu'il existe un intérêt indéniable à ce que la doctrine de la HATVP s'affermisse encore par le contrôle de parcours et de situations diversifiés, en particulier dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les marges de progression identifiées dans l'appropriation de leur mission de contrôle par les autorités hiérarchiques et la structuration encore incomplète du réseau des référents déontologues plaident plutôt pour fixer sur ce point une clause de revoyure à quelques années. Dans son rapport rendu en mai 2025, la Cour des comptes soulignait d'ailleurs elle aussi la nécessité de « *stabiliser un dispositif complexe et encore partiellement mis en œuvre* ».

Et un déplacement du curseur de la subsidiarité apparaît d'autant moins indiqué dans l'immédiat qu'il n'est pas spécialement appelé de ses vœux par les acteurs locaux, l'association des départements de France ayant même indiqué, dans la contribution écrite qu'elle a adressée à la mission, que le « *rééquilibrage* » effectué sur le contrôle des mobilités entre la HATVP, l'autorité hiérarchique et le référent déontologue est « *globalement considéré par les collectivités comme pertinent et adapté* ».

Si des améliorations peuvent ainsi être apportées au dispositif existant pour rendre le contrôle plus effectif, un léger recentrage sur les situations réellement problématiques pourrait dans le même temps s'avérer judicieux.

³⁴. Pour des réflexions sur ces questions : L. Fratini, « *HATVP et pouvoir de sanction en matière de mobilités* », Actualité juridique fonctions publiques, février 2026, p. 76.

³⁵. Conseil constitutionnel, 24 janvier 2025, n° 2024-1120 QPC.

3. En sus de quelques ajustements ciblés visant à garantir la cohérence d'ensemble du dispositif, le champ d'application matériel du contrôle pourrait être amendé, en particulier pour ce qui concerne le risque pénal, afin de le recentrer sur les situations réellement problématiques

Ainsi que ce rapport l'a déjà souligné, le contrôle exercé sur les mobilités vise à prévenir les risques pénal et déontologique. Sa systématisation a eu pour objet et pour effet d'activer la prise en compte de ces deux bornes légales à la réalisation des mobilités. Le respect de ces règles est dès lors devenu, ou tend à devenir, beaucoup plus effectif. Comme l'a toutefois relevé la Cour des comptes en mai 2025, trouver le point d'équilibre permettant de garantir l'effectivité du contrôle, en appréhendant les conflits d'intérêts de manière rigoureuse sans pour autant restreindre excessivement les mobilités, est un exercice délicat.

Alors qu'il est parfois reproché à la HATVP de faire obstacle à des projets de mobilité pour prévenir un risque très largement théorique, là où selon certains la Haute Autorité devrait laisser davantage les intéressés « prendre et assumer leur risque », il apparaît utile de rappeler que le contrôle exercé sur les mobilités des agents et responsables publics, s'il vise à prémunir ces derniers contre le risque pénal et à protéger l'administration de manquements déontologiques qui pourraient lui être préjudiciables, existe également pour protéger la réputation et l'image des personnes publiques et préserver la confiance des citoyens, en limitant les possibilités de remise en cause de leur impartialité. Pour reprendre les mots du président Piveteau dans ses conclusions sur la décision « Société Lambda » du 6 décembre 1996³⁶, le contrôle exercé sur le délit de pantouflage répond ainsi au « souci très affiché de mettre l'administration à l'abri de tout soupçon de la part de l'opinion publique. Il ne s'agit pas de sanctionner seulement les errements coupables, mais d'en éloigner jusqu'à l'hypothèse. Il [faut] protéger l'apparence autant que le fond, et garantir qu'aucun doute ne pourrait naître sur l'impartialité de l'État ». L'article 432-13 du code pénal protège « de l'invisible, et même de ce qui ne s'est peut-être jamais produit. Un fonctionnaire coupable d'ingérence n'est pas un fonctionnaire coupable de corruption, c'est un fonctionnaire coupable de s'être exposé à la médisance ».

L'on ne saurait davantage manquer de mentionner la réalité, qui est le caractère limité de la part des projets de mobilité rendus impossibles par l'avis de la Haute Autorité, ce que certaines personnalités auditionnées ont d'ailleurs pu regretter.

Il semble, au regard de l'expérience acquise, que l'enjeu de prévisibilité des règles applicables devrait pouvoir rassembler la plupart des points de vue, cette prévisibilité étant essentielle à l'approche préventive que non seulement la Haute Autorité mais aussi les autorités d'emploi ont en partage dans le dispositif législatif en vigueur.

³⁶. Conseil d'État, Ass., 6 décembre 1996, Société Lambda, n° 167502, A.

Or, sous ce prisme, non seulement des harmonisations terminologiques et de régime apparaissent aujourd'hui souhaitables s'agissant du risque déontologique (3.1), mais une réflexion gagnerait à être reprise par le législateur sur le champ précis de l'infraction de prise illégale d'intérêts à l'issue de fonctions publiques, en particulier pour ce qui concerne les mouvements concernés (3.2).

3.1. Quelques harmonisations terminologiques et de régime gagneraient à être apportées au contrôle du risque déontologique

Au titre du risque déontologique (en principe examiné dans un deuxième temps, si aucun risque pénal n'est identifié), l'autorité de contrôle examine si l'activité envisagée « *risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou de méconnaître tout principe déontologique mentionné aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code général de la fonction publique* »³⁷. Le contrôle déontologique vise « *à éviter le maintien ou la constitution d'une situation de conflit d'intérêts, qui pourrait mettre en cause le fonctionnement normal, indépendant et neutre de l'administration : il s'agit de garantir tant l'impartialité que l'apparence d'impartialité du service. En outre, l'autorité compétente peut s'opposer à un projet de départ qui porterait atteinte à l'exigence de dignité des fonctions publiques* »³⁸.

Ce risque déontologique est apprécié à la fois pour le passé (« *le fait de rejoindre une entreprise privée risque-t-il de rejaillir rétrospectivement sur l'impartialité du décideur, que l'on aurait pu soupçonner d'avoir déjà en tête son projet de mobilité et d'avoir, dans une sorte de « préparation au départ », avantage une entreprise pour favoriser ses chances d'y être recruté par la suite ?* ») et pour l'avenir (« *dans l'exercice de ses futures fonctions, l'intéressé pourra-t-il être amené à compromettre le fonctionnement normal de l'administration, notamment en faisant bénéficier l'entreprise d'avantages indus liés à ses anciennes fonctions (réseau, informations confidentielles, accès privilégié à une administration...) ?* »)³⁹.

La loi du 11 octobre 2013 a permis pour la première fois l'introduction d'une définition positive du conflit d'intérêts en droit national, défini comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Cette définition a été reprise à l'identique dans un certain nombre de textes sectoriels, dont l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique (*agents publics*), l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, l'article 10-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature (*magistrats judiciaires*), les articles L. 131-3 et L. 231-4 du code de justice administrative (*membres du Conseil d'État et magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel*), l'article L. 4122-3 du code de la défense (*militaires*), l'article L. 120-6 du code des juridictions financières (*magistrats financiers*), l'article L. 218-8 du code de l'organisation judiciaire (*assesseurs au sein d'un tribunal judiciaire*), ou encore l'article L. 722-20 du code de commerce (*juges des tribunaux de commerce*).

La définition du conflit d'intérêts figurant dans la loi de 2013 a toutefois été modifiée par la loi du 22 décembre 2025⁴⁰ pour exclure du champ des conflits d'intérêts les interférences entre intérêts

³⁷. Article L. 124-12 du CGFP.

³⁸. E. Untermaier-Kerléo, « *Le contrôle des projets de départ des agents publics vers le secteur privé : l'appréciation in concreto des risques juridiques* », Actualité juridique fonctions publiques, 2023, p. 137.

³⁹. L. Cadin, « *La HATVP à l'ère du soupçon* », Actualité juridique du droit administratif, 2025 p. 1637.

⁴⁰. Loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local. Certaines formes de recoupement entre intérêts publics avaient déjà été soustraites à la répression pénale par l'article 217 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS ».

publics – comme la HATVP le proposait depuis 2017⁴¹. Il peut être regretté que des travaux de coordination n'aient pas été menés pour donner une définition uniforme de cette notion et le rapport propose donc de procéder à cette harmonisation.

PROPOSITION

Harmoniser la définition du conflit d'intérêts dans les textes législatifs (organique ou ordinaire) où cette notion figure, pour tenir compte de la modification récente de la loi du 11 octobre 2013.

Dans le même ordre d'idée, d'autres écarts rédactionnels entre les dispositions en vigueur, en partie imputables aux nombreuses modifications qui y ont été apportées au cours des douze dernières années, pourraient être utilement gommées pour assurer la cohérence du dispositif d'ensemble et garantir la sécurité juridique de ceux qui y sont soumis.

Ainsi, la sédimentation des textes est à l'origine de différences rédactionnelles entre les articles 20 et 23 de la loi du 11 octobre 2013 et l'article L. 124-4 du CGFP. Un effort est d'ores et déjà fait pour interpréter ces dispositions de manière convergente mais une harmonisation des rédactions pourrait sécuriser le contrôle et les décisions prises.

Article 20 de la loi du 11 octobre 2013	Article 23 de la loi du 11 octobre 2013	Article L. 124-4 du CGFP
<p>I. La Haute Autorité exerce les missions suivantes :</p> <p>(...)</p> <p>4° Elle se prononce, en application de l'article 23, sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité ;</p> <p>(...).</p>	<p>I. Au regard des exigences prévues à l'article 1^{er}, la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial avec des fonctions gouvernementales, des fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.</p> <p>(...).</p>	<p>L'agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement, saisi à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève ou a relevé dans son dernier emploi afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.</p> <p>Tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé est assimilé à une entreprise privée pour l'application du premier alinéa.</p> <p>(...).</p>

Même s'il s'agit d'ajustements de moindre importance, il pourrait être profité d'un prochain vecteur législatif pour remplacer les références à la loi du 13 juillet 1983, aujourd'hui abrogées, contenues dans la loi du 11 octobre 2013, par une référence aux dispositions de portée équivalente qui figurent désormais dans le code général de la fonction publique.

41. HATVP, Rapport d'activité 2017, proposition n° 6, p. 70 et communiqué de presse du 6 décembre 2017.

3.2. Une réflexion à mener sur le champ précis de la prise illégale d'intérêts à l'issue de fonctions publiques

Deux situations doivent être distinguées :

3.2.1. Au titre de la prévention du risque pénal, l'autorité chargée du contrôle examine, lorsqu'elle est saisie du projet de nomination dans des fonctions publiques d'une personne en provenance du secteur privé ou d'un projet de cumul d'activités, si ce projet ne risque pas de placer l'intéressé en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au cours de l'exercice des fonctions, prévu à l'article 432-12 du code pénal⁴².

Ce délit punit les interférences entre des intérêts privés et publics au cours de l'exercice des fonctions publiques, et plus précisément, en dernier lieu, le fait par la personne concernée « de prendre, recevoir ou conserver, en connaissance de cause, directement ou indirectement, un intérêt altérant son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».

Compte tenu des travaux de réflexion récents conduits sur le sujet, notamment le rapport de la mission menée par Christian Vigouroux de mars 2025⁴³ et l'intervention de la loi du 22 décembre 2025⁴⁴, qui les a en partie reprises, le présent rapport n'entend pas proposer d'évolution s'agissant de cet article.

3.2.2. Lorsque l'autorité chargée du contrôle est saisie d'un projet de mobilité vers le secteur privé, elle examine si l'exercice des fonctions risque de placer l'intéressé en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions, prévu à l'article 432-13 du code pénal (délit de pantouflage).

Ce délit réprime le fait pour la personne visée de rejoindre une entreprise privée – selon les termes précis de l'article, « de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux » dans une telle entreprise – moins de trois ans après avoir cessé d'exercer des fonctions publiques qui l'avaient conduit à participer à la prise de décisions en lien direct avec cette entreprise. La prise illégale d'intérêts est ainsi constituée lorsque l'intéressé a été chargé, au cours des trois années précédentes, soit « d'assurer la surveillance ou le contrôle » de cette entreprise, soit de conclure avec elle « des contrats de toute nature ou de formuler un avis sur de tels contrats », soit encore « de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ou de formuler un avis sur de telles décisions ». Le délai de trois ans est calculé par rapport à la fin de la période pendant laquelle l'intéressé a exercé une surveillance ou un contrôle sur l'entreprise privée qu'il entend rejoindre (c'est-à-dire à compter du dernier acte de surveillance ou de contrôle réalisé) et non par rapport à la date de la cessation des fonctions dans la sphère publique⁴⁵.

42. Anciennement qualifié de délit d'ingérence, il figurait déjà à l'article 175 du code pénal de 1810.

43. C. Vigouroux, Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, 2025, 199 p.

44. Loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

45. Cass. Crim., 13 septembre 2023, n° 23-80.347. Il est à noter qu'il s'agissait déjà de la position de la HATVP, compte tenu de la référence, à l'article 432-13 du code pénal, aux actes de surveillance ou de contrôle commis dans le cadre de « fonctions effectivement exercées » (précision sur l'exercice effectif des fonctions apportée par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique).

🔗 L'infraction de prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions publiques a été créée par la loi du 6 octobre 1919. 🔄

L'infraction de prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions publiques a été créée par la loi du 6 octobre 1919. Elle a d'abord figuré à l'article 175 de l'ancien code pénal, avant d'être autonomisée au sein de l'article 175-1 de ce même code⁴⁶, puis de trouver sa place à l'article 432-13 avec la recodification de ce code au début des années 1990. Le délai pris en compte était initialement de cinq ans et a été ramené à trois ans par la loi du 2 février 2007⁴⁷, qui a également resserré le contrôle sur les fonctions « *effectivement exercées* » par l'intéressé vis-à-vis de l'entreprise privée qu'il envisage de rejoindre. Dans un mouvement de balancier en sens inverse, notamment suscité par l'affaire « Cahuzac », les peines encourues ont été aggravées par la loi du 11 octobre 2013. Suivant sur ce point les conclusions du rapport remis le 26 janvier 2011 par la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par Jean-Marc Sauvé, la loi du 11 octobre 2013 a étendu le délit aux membres du Gouvernement et aux titulaires d'une fonction exécutive locale.

Au titre du contrôle du risque pénal, il revient à l'autorité compétente non pas d'examiner si les éléments constitutifs de l'infraction de prise illégale d'intérêts sont effectivement réunis mais d'apprécier le risque qu'ils puissent l'être. Elle se prononce ainsi de telle sorte qu'il soit évité à l'intéressé comme à l'administration d'être mis en cause⁴⁸.

Un tel risque a pu être valablement caractérisé :

- à propos d'un membre du Gouvernement ayant exercé des fonctions de secrétaire d'État chargé du numérique et qui projetait de devenir membre du conseil d'administration d'une société phare de ce secteur, alors que le groupe auquel appartient cette société avait bénéficié de plusieurs plans de soutien sectoriels comportant le versement de subventions de la part de l'État¹ ;
- à propos d'un fonctionnaire de police exerçant au sein d'un service du renseignement territorial et qui souhaitait occuper l'emploi de directeur de la sûreté et de la sécurité d'un club de football, alors qu'il était chargé, dans le cadre de ses fonctions publiques, d'évaluer les risques de troubles à l'ordre public avant les matchs organisés par ce même club et de proposer des orientations sur les mesures d'encadrement et de périmètres autour des rencontres sportives² ;
- à propos d'un agent affecté au « service des contrôles - affaires économiques » au sein de la direction de la protection des droits et des sanctions de la CNIL, qui projetait de rejoindre une entreprise en qualité de responsable de la conformité à la législation sur la protection des données, dès lors que la CNIL avait diligenté un contrôle du site internet de cette entreprise et que l'intéressé avait participé à cette mission de contrôle et signé le procès-verbal de contrôle³.

1. Conseil d'État, 20 juin 2023, n° 472366, B.

2. Conseil d'État, 6 juin 2025, n° 488100, B.

3. Conseil d'État, 16 juin 2025, n° 496007, B, et ce alors même que l'intéressé n'aurait participé que très brièvement à ce contrôle et n'aurait pas exercé une influence significative sur ses conclusions.

46. Par l'article 111 de la loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960.

47. Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Le projet de loi initial prévoyait même de ramener ce délai à deux ans mais il a été modifié à l'Assemblée nationale pour retenir une durée intermédiaire de trois ans.

48. Conseil d'État, 4 novembre 2020, n° 440963, A (pour les fonctionnaires) ; Conseil d'État, 20 juin 2023, n° 472366, B (pour les membres du Gouvernement).

Si, au titre de l'analyse du risque déontologique, la doctrine de la Haute Autorité intègre la prise en compte d'une convergence d'intérêts entre la collectivité publique et l'organisme rejoint, il ne lui est pas possible de le faire dans le champ pénal faute que cette dimension trouve sa place dans la jurisprudence de la Cour de cassation.

En ce qu'il vise à éviter que la personne intéressée ne se trouve placée dans la situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, le contrôle s'inscrit dans une démarche de précaution. Trois considérations conduisent donc à nuancer la critique souvent faite d'un contrôle exagérément tatillon, bridant les mobilités entre le public et le privé, voire dissuasif, par l'anticipation de sa rigueur, des profils à forte valeur ajoutée de rejoindre la sphère publique :

- tout d'abord, tant l'objet précis du contrôle que l'office de la HATVP résultent des choix faits par le législateur dans la définition de l'infraction et dans la conception d'un dispositif de contrôle visant à prémunir les individus, mais aussi l'administration, contre le risque qu'une situation de conflit d'intérêts soit ultérieurement caractérisée ; en particulier, la rédaction de la loi fait obstacle à ce que la HATVP, qui se prononce en amont sur l'existence d'un risque, intègre, au sein de son contrôle, des éléments que l'autorité judiciaire pourrait ultérieurement prendre en considération au titre de son appréciation de l'opportunité des poursuites⁴⁹ ;
- ensuite, le système mis en œuvre en France ne repose pas sur un mécanisme de carence rendant impossible toute mobilité du public vers le privé pendant un certain délai, et les avis rendus par la HATVP sont dans l'immense majorité des cas des avis de compatibilité, le cas échéant avec réserves (les avis d'incompatibilité n'ont ainsi représenté que 3 % des avis rendus en 2025, 4,5 % des avis rendus en 2024 et 5 % des avis rendus en 2023). Même si l'analyse des seuls avis d'incompatibilité n'intègre pas les cas d'auto-censure préalable à toute formalisation d'une demande relative à un projet de mobilité, et s'il ne faut pas non plus exclure que l'expression d'un avis favorable assorti de réserves très substantielles ne conduise parfois l'intéressé à renoncer à son projet, le principe reste donc bien celui de la liberté de la mobilité à destination du secteur privé, mobilité qui n'est que rarement empêchée par un avis d'incompatibilité de la HATVP ;
- enfin, et pour autant que les réserves assortissant le cas échéant l'avis de compatibilité soient respectées, le contrôle *ex ante* ainsi exercé prémunit dans les faits l'intéressé du risque d'une condamnation pénale ultérieure et l'administration d'origine de toute critique. Cet effet protecteur ne doit pas être sous-estimé.

Si l'exercice par la HATVP de ses missions au titre du contrôle des mobilités n'est dès lors pas frappé de tous les maux qui lui sont prêtés, des ajustements de fond pourraient être envisagés pour mieux calibrer le dispositif de prévention des infractions pénales et lui donner sa juste potentialité en termes de sécurisation des personnes et de la décision publique.

C'est à cet égard le périmètre des entités de destination concernées par l'application de l'article 432-13 du code pénal qui pourrait être questionné, le champ de l'article pouvant, sur ce point, paraître excessivement large.

a) D'une part, le troisième alinéa de cet article assimile à une entreprise privée « *toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé* », quelles que soient, par ailleurs, les missions d'intérêt général qui peuvent lui être confiées. Cela concerne les entreprises publiques constituées sous la forme de sociétés anonymes, y compris celles dont le capital est détenu à 100 % par des personnes publiques⁵⁰, mais aussi un certain nombre d'établissements publics, notamment à caractère industriel et commercial, suivant une analyse au cas par cas. La HATVP a d'ailleurs mis en ligne les éléments de sa doctrine relatifs aux entités publiques qu'elle assimile à des entreprises privées au sens de ces dispositions⁵¹. Sont par exemple concernés des établissements tels que Business

49. L. Cadin, « La HATVP à l'ère du soupçon », Actualité juridique du droit administratif, 2025, p. 1637.

50. Conseil d'État, 11 février 2025, n° 497777, C, à propos de France Télévisions.

51. <https://www.hatvp.fr/presse/mobilités-public-privé-la-haute-autorité-affiche-sa-doctrine-relative-aux-etablissements-publics-intervenant-en-secteur-concurrentiel/>.

France, la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées ou encore Grand Paris Aménagement.

Cette assimilation ne va toutefois pas forcément de soi, au moins pour ce qui concerne les établissements publics. En effet, si de tels établissements, et en particulier ceux à caractère industriel et commercial, sont susceptibles d'exercer des activités économiques et peuvent dès lors être assimilés à des entreprises pour l'application d'un certain nombre de règles, dont les règles européennes de concurrence, lorsqu'ils agissent comme un opérateur économique⁵², ils n'en restent pas moins des personnes publiques chargées, à ce titre, « d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficiant à cette fin de prérogatives de puissance publique »⁵³ et sont en outre placés sous la tutelle d'une autre entité publique.

L'application de la prise illégale d'intérêts à des mobilités public-public est susceptible de freiner des parcours au sein de ce qui est couramment regardé comme entrant dans le secteur public et pourrait être réinterrogée, à tout le moins s'agissant des établissements publics. S'il appartiendrait naturellement au seul législateur de décider de réduire légèrement le champ de l'infraction, la cohérence d'un tel mouvement peut ici être soulignée pour plusieurs motifs :

- d'une part, en l'état du droit, seul un raisonnement au cas par cas permet d'identifier les personnes publiques « exerçant [leur] activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé ». Il s'ensuit que la doctrine sur cette question est nécessairement casuistique et subtile, alors par exemple que l'évolution de la composition des ressources d'un EPIC à travers le temps peut emporter une modification de sa qualification au regard de cette notion. Cela pose une difficulté de stabilité des règles et de prévisibilité dans leur application, que la mise en ligne par la HATVP des éléments de sa doctrine est susceptible de réduire mais ne peut résorber totalement⁵⁴, compte tenu de l'imprévisibilité liée à la notion elle-même ;
- d'autre part, si pour l'application de certaines règles de droit public économique, des établissements publics, notamment industriels et commerciaux, peuvent être assimilés à des entreprises privées, aucune norme supérieure n'impose que la même logique prévale en matière de prévention des conflits d'intérêts ou pour la définition d'une infraction telle que celle de prise illégale d'intérêts. Alors qu'un établissement public demeure une entité publique investie de missions de service public et placée sous le contrôle d'une autorité administrative de tutelle, il peut ainsi tout à fait être assimilé à une entreprise privée pour l'application des règles de concurrence, tout en ne l'étant pas au titre du contrôle des mobilités, sans que cela ne pose de difficulté sur le plan juridique ou en termes de cohérence globale. Une étude comparative réalisée en 2017 par la HATVP a livré comme conclusion que la possibilité d'un conflit entre intérêts publics n'était envisagée dans aucun autre pays que la France⁵⁵ et il est intéressant de noter que l'incorporation à l'article 432-13 du code pénal des mouvements vers certaines entités du secteur public ne date que de 1992⁵⁶.

⁵². CJCE, 23 avril 1991, Höfner, aff. C-41/90 : « la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ».

⁵³. Conseil d'État, Ass., 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris, n° 275531, B.

⁵⁴. Le régime de publication des avis de la HATVP, tel que l'a établi la loi, prive ses interlocuteurs de la possibilité d'avoir une vision d'ensemble de sa doctrine, dès lors que ne peuvent pas être publiés des avis d'incompatibilité. Pour surmonter cette difficulté, la HATVP se donne l'objectif de construire un répertoire ordonné de sa doctrine qui pourra être nourri de résumés de ses délibérations centrées sur l'analyse sur les points de droit d'intérêt général.

⁵⁵. HATVP, 6 décembre 2017, « Le conflit d'intérêt public-public, une exception française ».

⁵⁶. Loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique

- enfin, une telle évolution permettrait au contraire d'assurer une certaine forme de cohérence dans la répression pénale des situations porteuses de risque de conflits d'intérêts, puisque l'article 432-12 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, exclut désormais les intérêts publics du champ de la prise illégale d'intérêts au cours des fonctions. Cet article précise ainsi que « ne peut constituer un intérêt [altérant l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de celui qui le détient] un intérêt public ou tout intérêt dont la prise en compte est exclue par la loi ».

L'aménagement du champ de l'article 432-13 du code pénal envisagé ici pourrait prendre plusieurs formes, entre lesquelles il appartiendrait au législateur de se déterminer en opportunité au vu d'une évaluation préalable plus approfondie. Sans doute serait-il envisageable, par exemple, d'exclure de ce champ les établissements publics, couramment vus comme des « bras armés » de l'État y compris lorsqu'ils ont le statut d'établissement public industriel et commercial. Une autre approche, qui a pu être mentionnée dans le cadre de la concertation préparatoire à ce rapport pour faciliter notamment les mobilités au sein du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, prendrait la forme d'une exclusion des personnes morales publiques ou contrôlées par un groupe public légalement institué, lorsqu'elles interviennent dans le cadre d'une mission d'intérêt général et hors risque d'influence privée

Au cours de la concertation, les acteurs locaux, en particulier la fédération des entreprises publiques locales, ont en outre souligné les difficultés posées par les restrictions apportées aux mobilités vers les entreprises publiques locales. Une réflexion globale sur les mobilités public-public pourrait intégrer les questions propres à l'échelle locale, étant toutefois précisé que les risques de conflits d'intérêts y sont réels et qu'il n'apparaît dès lors pas judicieux de préconiser d'exclure purement et simplement du champ de l'article 432-13 du code pénal les mouvements vers les entreprises publiques locales, qui ne sont pas assimilables à des établissements publics. Du fait de cette différence de situation, le présent rapport ne propose pas d'évolution sur ce point.

PROPOSITION

Envisager la modification du troisième alinéa de l'article 432-13 du code pénal assimilant à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé⁵⁷.

b) D'autre part, le deuxième alinéa de l'article 432-13 du code pénal entend éviter les possibilités de contournement en prohibant également tout mouvement vers une « entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec » une entreprise vis-à-vis de laquelle l'intéressé a participé à la prise de décisions, dans les conditions mentionnées au premier alinéa de l'article et rappelées précédemment.

Si la prise en compte de ces liens indirects a été prévue dès l'origine par le législateur, la pertinence de la formulation pourrait être réinterrogée, ainsi que l'a notamment souligné la Caisse des dépôts et consignations dans sa contribution relevant les freins résultant de cette règle pour les mobilités intra-groupe public, à l'aune de l'objectif poursuivi, à savoir limiter les possibilités de contourner l'interdiction de rejoindre une entreprise donnée en effectuant un mouvement ayant, dans les faits, une portée équivalente.

Les critères retenus par le deuxième alinéa de l'article 432-13 du code pénal n'ont pas d'équivalents dans d'autres régimes légaux et ne correspondent par eux-mêmes à aucune réalité économique. Ils ne peuvent être compris que comme présupposant une proximité d'intérêts

⁵⁷. Sans préjudice du maintien par ailleurs des dispositions des articles 20 et 23 de la loi du 11 octobre 2013 et de l'article L. 124-4 du CGFP.

au-delà d'un certain seuil de détention commune, dont la détermination reste arbitraire et qui ne suffit pas par lui-même à caractériser un rapport de contrôle. Le niveau de « capital commun » retenu reste en outre éloigné des dispositifs anti-contournement qui peuvent exister en matière économique ou fiscale.

PROPOSITION

Modifier le deuxième alinéa de l'article 432-13 du code pénal pour remplacer le critère de capital commun par un critère alternatif centré sur le contournement de l'interdiction.

En cas de modification des deuxième et troisième alinéas de l'article 432-13 du code pénal, une harmonisation des dispositions identiques contenues dans d'autres textes pourrait en outre être utilement envisagée. Tel est en particulier le cas de l'article L. 4122-5 du code de la défense, applicable aux militaires.

Chapitre 3

Dans le champ des activités de représentation d'intérêts et d'influence étrangère

Dix ans après l'adoption de la « loi Sapin 2 », qui, à partir d'une page quasiment vierge, visait à renforcer la probité et la transparence des représentants d'intérêts (1), le but poursuivi par le législateur apparaît globalement atteint, tout en laissant place à plusieurs demandes d'aménagements des règles en vigueur (2), dont certaines, au moins pourraient trouver leur inspiration dans les règles applicables au nouveau répertoire des personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger (3).

1. La loi de 2016 visait à renforcer la probité et la transparence des représentants d'intérêts

1.1. La question de la place de la représentation d'intérêts n'a été pensée que récemment

Comme le relevait Jean-Louis Nadal¹, « l'idée que des intérêts privés puissent intervenir auprès des pouvoirs publics, afin d'influencer l'élaboration d'une loi ou d'un règlement dans un sens qui leur serait favorable, n'appartient pas à la tradition politique française », marquée en particulier par la philosophie rousseauiste, conduisant à se défier des « vues particulières »².

Des activités de représentation d'intérêts, sous leurs différentes formes – remise d'analyses, participation à des auditions ou consultations, organisation de conférences, participation à des comités d'experts, invitations... le tout afin d'influer, à leur initiative, sur une décision publique –, se sont néanmoins institutionnalisées à partir des années 1980³ et ont conduit à l'émergence d'un secteur d'activité économique dédié (cabinets de conseil en affaires publiques, cabinets d'avocats spécialisés...) ainsi qu'à celle de certaines fonctions spécialisées (plaidoyer, départements d'affaires publiques...).

Si ces pratiques ont parfois conduit à alimenter la suspicion et la défiance à l'égard des responsables politiques, leur apport a progressivement été réévalué. Elles présentent en effet trois intérêts pour les décideurs publics : elles permettent, d'une part, de leur rapporter une expertise sur un sujet donné, dont ils ne disposent pas toujours ou pas suffisamment ; d'autre part, d'associer les destinataires des décisions publiques susceptibles d'être adoptées à leur élaboration, renforçant ainsi leur acceptabilité ; enfin, de signaler aux décideurs publics d'éventuels enjeux ou difficultés dont ils n'auraient pas pu autrement avoir connaissance⁴.

1. J.-L. Nadal, *Renouer la confiance publique, Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, 2015, p. 61.

2. J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, 1762, p. 148 : « Rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques, & l'abus des loix par le Gouvernement est un mal moindre que la corruption du Législateur, suite infaillible des vues particulières. Alors l'État étant altéré dans sa substance, toute réforme devient impossible. »

3. G. Courty et M. Milet, « Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017) », *Revue française d'administration publique*, 2018, n° 165, p. 17 ; S. Aouiss, « De la nécessité d'une (re)définition des représentants d'intérêts », *Revue française de droit constitutionnel*, 2024/3, n° 139, p. 563.

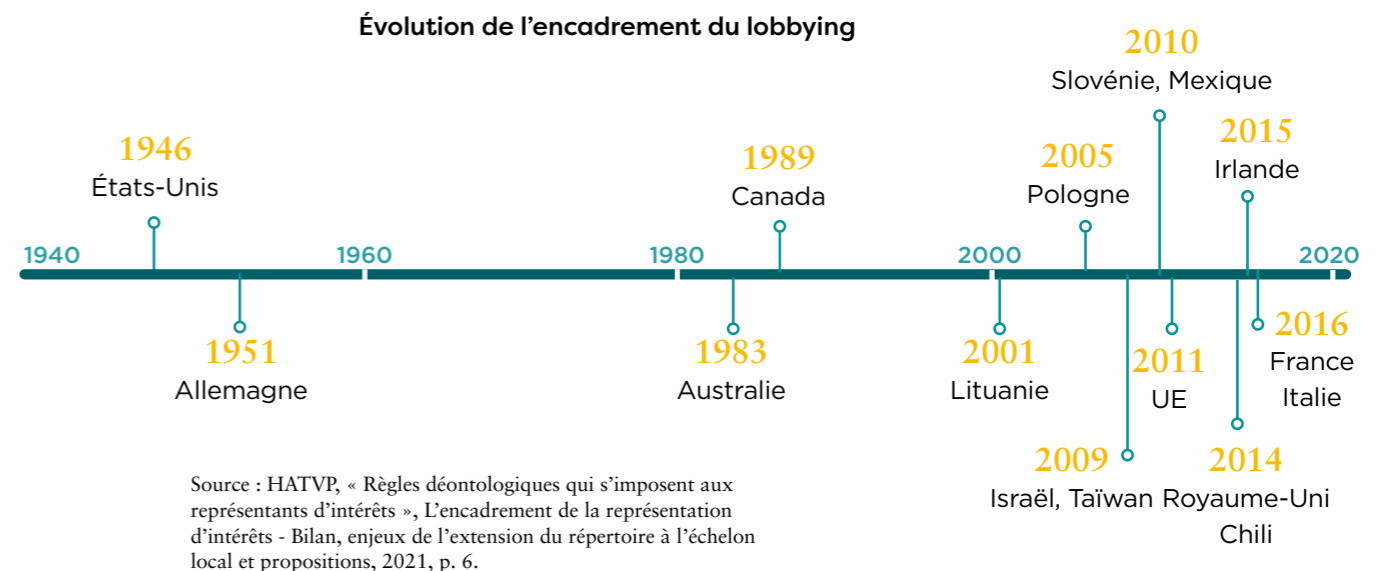
4. Les acteurs de la société civile engagés dans la promotion de la probité de la vie publique le reconnaissent désormais eux-mêmes : « Lorsqu'il est conduit avec intégrité et que son usage est rendu clair et transparent, le lobbying peut jouer un rôle positif : il contribue à ce que les décideurs publics prennent leurs décisions en ayant pleinement conscience des analyses et opinions de toutes les composantes de la société. Ceux qui font la loi ont besoin d'échanger avec ceux qui la vivent au quotidien » (Transparency International France, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p. 4).

1.2. Le cadre juridique de ces activités résulte essentiellement de la loi du 9 décembre 2016

À la suite des États-Unis (1946), de l'Allemagne (1954) et du Canada (1989), qui ont joué un rôle précurseur en la matière, la plupart des États européens ont mis en place un encadrement des activités de représentation d'intérêts depuis le milieu des années 2000⁵.

La question a également été appréhendée au niveau de l'Union européenne. Dans le cadre d'un accord institutionnel conclu en 2011 entre le Parlement européen et la Commission européenne, modifié en 2014 et étendu en 2021 au Conseil de l'Union européenne, un « registre de transparence » commun à ces trois institutions a été créé. L'inscription y est facultative et assujettit au respect d'un code de déontologie mais confère des avantages (accréditation, auditions, accès aux commissaires, à leurs services et au secrétariat général du Conseil).

En France, cet encadrement s'est d'abord traduit, à l'Assemblée nationale et au Sénat, par la création, entre 2008 et 2010, d'un registre sur lequel les représentants d'intérêts étaient invités à s'inscrire, ainsi que par l'adoption d'un code de conduite les concernant⁶. Le législateur est également intervenu pour prévoir des obligations particulières en matière de santé publique, s'agissant des produits à finalité sanitaire et destinés à l'homme (art. 2 de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011) et des produits du tabac (art. 26 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016)⁷.



5. « La Pologne a mis en place une forme de régulation des représentants d'intérêts en 2005, la Hongrie en 2006, la France en 2009, la Slovaquie en 2010, l'Autriche, l'Italie et les Pays-Bas en 2012 et le Royaume-Uni en 2014 » (J.-L. Nadal, *op.cit.*, 2015, p. 68). Voir aussi HATVP, *Tableau comparatif des pratiques d'encadrement du lobbying à travers le monde*, 2020. Selon une recension de la Commission européenne, seize États membres ont encadré l'activité des représentants d'intérêts, et pour treize d'entre eux sous la forme d'un registre public (étude d'impact du 14 décembre 2023 sur la proposition de directive établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers, [SWD(2023) 663 final, pp. 144-150]. Il faut néanmoins relever que les champs d'application de ces dispositifs sont variables (voir pour une présentation, n'intégrant pas les dernières évolutions législatives notamment en Allemagne : HATVP, *Tableau comparatif de l'encadrement du lobbying à l'international*, juin 2023, 5 p.).

6. Une proposition de résolution en ce sens, déposée par Mme Arlette Grosskost et M. Patrick Beaudoin en 2007, n'a pas abouti. Le sujet a ensuite été évoqué dans un rapport d'information de M. Jean-Paul Charié en 2008 avant que le registre de l'Assemblée nationale ne soit créé le 2 juillet 2009. Son existence a depuis été consacrée par l'article 80-5 du règlement dans sa rédaction issue d'une résolution du 28 novembre 2014. L'Assemblée nationale s'est ensuite dotée d'un code de conduite adopté par le bureau le 26 juin 2013. Au Sénat, le bureau a d'abord adopté un semblable code de conduite, le 7 octobre 2009, avant qu'un répertoire ne soit créé par arrêté de questure du 1^{er} décembre 2010 (voir not. P. Jan, « Le droit parlementaire à l'épreuve du lobbying », *Les Petites Affiches*, 11 avr. 2013, p. 4 et P. Türk et D. Reignier, « Les représentants d'intérêts au Parlement français », in *Le lobbying, Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, LGDJ, 2020, p. 59).

7. Respectivement articles L. 1453-1 et L. 3511-4-1 du code de la santé publique.

Cet état du droit montrait néanmoins ses limites. Ainsi que l'avait relevé une étude menée par deux associations, sur 4 635 organisations auditionnées à l'Assemblée nationale entre juin 2007 et juin 2010, seules 124 d'entre elles s'étaient inscrites au registre des représentants d'intérêts⁸.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 n'a, dans sa version initiale, évoqué la question que de manière allusive, en permettant à la HATVP de définir « des recommandations portant sur les relations avec les représentants d'intérêts et la pratique des libéralités et avantages donnés et reçus dans l'exercice des fonctions et mandats » des responsables publics⁹, sans pouvoir contraignant.

Une refonte du dispositif apparaissait dès lors nécessaire, comme le préconisait Jean-Louis Nadal dans un rapport remis au Président de la République en 2015. Elle s'est traduite par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, dite loi « Sapin 2 », qui a notamment instauré un répertoire des représentants d'intérêts, national et obligatoire¹⁰. Ces dispositions ont par ailleurs présenté une double particularité, ce qui a placé la France dans le groupe de tête des États européens en la matière¹¹ : elles couvrent les rapports entre les représentants d'intérêts et l'ensemble de la sphère publique et intègrent leurs actions à raison de toutes les décisions publiques.

1.3. L'objectif du législateur était de rétablir la confiance en les responsables publics

Le rapport de Jean-Louis Nadal, intitulé *Renouer la confiance publique*, faisait d'un tel encadrement une réponse à la crise de confiance entre les citoyens et les décideurs publics : « les relations entre responsables publics et représentants d'intérêts restent marquées par le secret, susceptible d'alimenter l'inquiétude des citoyens quant à la probité de leurs dirigeants. L'idée d'une forme de collusion entre les groupes d'intérêts, qui tenteraient par tous les moyens d'imposer leur intérêt particulier, et les hommes politiques, qui le feraient primer sur l'intérêt général, est largement répandue et contribue à l'érosion de la confiance des citoyens dans leurs institutions ». Le législateur a entendu contribuer à cet objectif, sans toutefois renoncer à l'utilité que présente la représentation d'intérêts : « dès lors que le lobbying est de plus en plus perçu comme un moyen d'information des décideurs publics et de participation de la société civile à l'élaboration des normes, les enjeux se déplacent : il ne s'agit plus de le combattre dans son principe, mais de l'encadrer, afin de le rendre plus responsable et plus transparent »¹².

La loi devait ainsi à la fois protéger les décideurs publics des « pressions intempestives » tout en favorisant « la diversité des points de vue exprimés », garantir aux représentants d'intérêts « un égal accès, non discriminatoire et transparent, aux pouvoirs publics », et ceci « quel que soit leur poids économique ou leur influence politique », et permettre aux citoyens « de faire la lumière sur l'origine d'une décision publique et les conditions d'élaboration d'une norme »¹³.

8. Transparency International France et Regards Citoyens, *Lobbying à l'Assemblée nationale : nourrir le débat public avec des données inédites*, 2011, p. 7.

9. 5° du I de l'article 20 de la loi, issu d'un amendement du 3 juin 2013 du rapporteur à l'Assemblée nationale, M. J.-J. Urvoas.

10. Sur la genèse de cette loi, voir G. Courty et M. Milet, *op.cit.*, p. 17.

11. Les États européens se partagent, selon la commission de Venise du Conseil de l'Europe, entre systèmes « faiblement réglementés » et « moyennement réglementés ». Avec un répertoire à inscription obligatoire, la France relève de la seconde catégorie. Des systèmes fortement réglementés existent hors d'Europe (Canada, États-Unis). Dans de tels systèmes, le représentant d'intérêts doit « indiquer non seulement la question ou l'organe qui l'intéresse, mais aussi le nom de tous ses employés, répercuter sans retard tout changement dans le registre et fournir une photographie » et « soumettre un état de ses dépenses, avec son salaire ». Il existe par ailleurs « un délai de viduité pendant lequel les membres du législatif ne peuvent pas se déclarer lobbyistes après avoir quitté leurs fonctions » (Commission de Venise, *Rapport sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (lobbying)*, étude n° 590/2010, 22 mars 2013, CDL-AD(2013)011, p. 19).

12. Rapport n° 3786 de M. Sébastien Denaja du 26 mai 2016 (Assemblée nationale, première lecture), p. 168.

13. *Ibidem*.

1.4. Cet objectif s'est traduit par une double exigence de probité et de transparence

Le dispositif retenu repose sur une double orientation : « renforcer la probité et la loyauté des pratiques des représentants d'intérêts et [...] accroître la transparence de leurs relations avec les pouvoirs publics. » C'est à la fois en démystifiant l'idée selon laquelle des tractations dans l'ombre permettraient à des intérêts privés de s'imposer sur l'intérêt général et en prohibant un certain nombre de pratiques susceptibles de jeter le doute sur le désintéressement des élus ou agents publics¹⁴, que la loi a entendu renforcer la confiance dans la vie publique. La HATVP y joue un rôle central à ces deux égards : c'est en effet à elle qu'est confiée la mission de rendre publiques les activités des représentants d'intérêts et c'est sous son contrôle qu'est placé le respect par ces derniers de leurs obligations déontologiques.

► Première exigence : renforcer la probité dans le secteur de la représentation d'intérêts

Concernant le renforcement de la probité, la loi a défini une série de principes en matière déontologique¹⁵ s'imposant à tous les représentants d'intérêts et appelés à être précisés par voie réglementaire, sous la forme d'un code de déontologie des représentants d'intérêts.

Règles déontologiques qui s'imposent aux représentants d'intérêts

Ils ont l'obligation :	Ils ont l'interdiction :
<ul style="list-style-type: none"> — d'exercer leur activité avec probité et intégrité ; — de déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les responsables publics. 	<ul style="list-style-type: none"> — de proposer ou de remettre à ces personnes des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ; — de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire ; — de toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables ; — de toute démarche auprès de ces personnes en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux ; — d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément à ces personnes des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper ; — d'organiser des colloques, manifestations ou réunions, dans lesquels les modalités de prise de parole par les responsables publics sont liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit ; — d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des responsables publics ; — de vendre à des tiers des copies de documents provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou d'utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo de ces autorités publiques et de ces organes administratifs.
Ces obligations déontologiques doivent être également respectées dans les rapports avec l'entourage direct des responsables publics.	

Source : HATVP, « Règles déontologiques qui s'imposent aux représentants d'intérêts », *L'encadrement de la représentation d'intérêts - Bilan, enjeux de l'extension du répertoire à l'échelon local et propositions*, 2021, p. 41.

14. Ce qui était partiellement pris en compte par certains délits pénaux, singulièrement le trafic d'influence ou la corruption, même si la répression pénale apparaissait assez insuffisante à cet égard (voir à cet égard G. Houillon, *Le lobbying en droit public*, Bruylant, 2012, p. 7). Pour un exemple de distinction entre activité de représentation d'intérêts et délit de trafic d'influence, voir Cass. Crim., 4 mai 2011, n° 10-85.381, Bull.

15. Codifiée à l'article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, modifié en dernier lieu par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, qui a ajouté à la liste des principes l'interdiction de verser une rémunération aux collaborateurs du Président de la République, aux conseillers de cabinets ministériels ou aux collaborateurs parlementaires.

Ces principes sont venus compléter diverses chartes de déontologie, d'application supplétive et sans portée contraignante, qui avaient été spontanément adoptées avant ou l'ont été depuis par les associations professionnelles de représentants d'intérêts ou par les institutions ou administrations qui sont leurs interlocuteurs. Ils s'imposent aux représentants d'intérêts, sous le contrôle de la HATVP qui peut, en cas de manquement, adresser une mise en demeure, à laquelle ils doivent se conformer, sous peine de s'exposer à une sanction pénale d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende¹⁶.

Au nom du principe constitutionnel d'autonomie des assemblées, le législateur a prévu que des règles propres à chaque assemblée – mais de portée comparable – se substituent à ces principes pour les relations entre les représentants d'intérêts et les assemblées parlementaires – qu'il s'agisse des parlementaires, de leurs collaborateurs ou des agents des assemblées¹⁷.

► Deuxième exigence : assurer une transparence des activités de représentation d'intérêts

Concernant la transparence de l'activité des représentants d'intérêts, le législateur a décidé de publier un répertoire dressant la liste de ces représentants et contenant diverses informations sur la manière dont ils exercent leurs fonctions, afin de permettre au citoyen, notamment par la médiation d'associations dédiées et des médias, d'être mieux informé sur les actions menées par des acteurs privés lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les représentants d'intérêts doivent d'abord s'inscrire sur le répertoire, en communiquant leur identité ainsi que les sujets sur lesquels portent leurs activités de représentation d'intérêts, lorsqu'ils réunissent les conditions prévues par la loi. Celles-ci sont essentiellement au nombre de deux : l'intéressé doit avoir pour activité principale ou régulière la représentation d'intérêts et avoir pris l'initiative de contacter un responsable public pour tenter d'influer sur une décision publique. L'activité régulière s'entend d'au moins dix entrées en communication dans l'année, lesquelles s'apprécient à l'aune de chaque personne physique, et non de la personne morale dont elle relève.

Qu'est-ce qu'un représentant d'intérêts ?

une **personne morale** dont un **dirigeant**, un **employé** ou un **membre** exerce une activité de représentation d'intérêts

OU

une **personne physique** dans le cadre d'une activité professionnelle

par exemple : personne morale de droit privé, établissement public exerçant une activité industrielle et commerciale, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers et de l'artisanat, chambre d'agriculture

...exerçant une activité de représentation d'intérêts comme

activité principale :

plus de la moitié de son temps sur 6 mois

OU

activité principale :

au moins 10 entrées en communication sur les 12 derniers mois

...qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour tenter d'influer sur une décision publique

Source : HATVP, *Représentation d'intérêts et transparence : chiffres et infos clés pour 2024, 2025*, p. 3.

¹⁶. 1° de l'article 18-7 et article 18-10 de la loi du 11 octobre 2013.

¹⁷. L'article 4 *quinquiès* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, créé par la loi du 9 décembre 2016, renvoie la détermination de ces règles au bureau de chaque assemblée, qui les rend publiques. Elles sont appliquées sous le contrôle de « l'organe chargé, au sein de chaque assemblée, de la déontologie parlementaire ». En cas de manquement, le représentant d'intérêt peut seulement faire l'objet d'une mise en demeure de la part du président de l'assemblée concernée. Les dispositions qui prévoyaient que la réitération d'un manquement malgré une mise en demeure exposait le représentant d'intérêts à des sanctions pénales ont en effet été déclarées contraires à la Constitution (CC, 9 déc. 2016, 2016-741 DC, §36).

Une fois inscrits, les représentants d'intérêts sont tenus d'effectuer chaque année la déclaration de leurs activités auprès de la HATVP, afin de faire connaître les objectifs poursuivis par les actions qu'ils ont menées au cours de l'année précédente et les moyens qu'ils y ont consacrés. Cette déclaration annuelle doit être effectuée par les représentants d'intérêts dans un délai de trois mois suivant la clôture de leur exercice comptable – quand bien même ils n'auraient accompli aucune activité de représentation d'intérêts.

Dans leur déclaration annuelle, les représentants d'intérêts doivent notamment indiquer¹⁸ :

- les **objectifs** poursuivis par les actions de représentation d'intérêts ainsi que leur domaine d'intervention (31 domaines possibles) ;
- le **type de décisions publiques** (lois, actes réglementaires, décisions dites d'espèce, certains marchés publics et contrats de concession, etc.) ;
- le **type d'actions** de représentation d'intérêts (organiser des rendez-vous, transmettre des expertises dans un objectif de conviction, etc.) ;
- les **catégories de responsables publics** avec lesquels le représentant d'intérêts est entré en communication (membre du Gouvernement, parlementaire, personne titulaire d'un emploi à la décision du Gouvernement, agent d'une collectivité territoriale, etc.) ;
- les **tiers** pour le compte desquels les actions de représentation d'intérêts ont été effectuées, le cas échéant (par exemple un cabinet de conseil agissant pour le compte de son client, ou bien une société mère agissant pour le compte d'une filiale) ;
- les **dépenses** de représentation d'intérêts (rémunérations, frais liés à l'organisation d'événements, frais d'expertise, libéralités et avantages accordés à des responsables publics, etc.) ;
- le **chiffre d'affaires** lié à l'activité de représentation d'intérêts (lorsqu'une entité réalise des actions de représentation d'intérêts à titre professionnel pour le compte d'un ou plusieurs clients, notamment les cabinets de conseil et d'avocats).

La HATVP, qui administre le répertoire, veille à la fois à ce que les représentants d'intérêts s'inscrivent effectivement sur le registre, s'ils n'y sont pas encore, et adressent annuellement leurs déclarations d'activité, lorsqu'ils y figurent. Elle peut solliciter toute information de la part des représentants d'intérêts et les mettre en demeure de satisfaire à leurs obligations déclaratives, dans les deux cas, à peine de sanctions pénales pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende¹⁹.

¹⁸. HATVP, *Représentation d'intérêts et transparence : chiffres et infos clés pour 2024, 2025*, p. 5.

¹⁹. Articles 18-9 et 18-10 de la loi du 11 octobre 2013.

2. Dix ans plus tard, le but poursuivi semble globalement atteint²⁰

Indépendamment du taux de confiance des citoyens dans les responsables publics, qui demeure un horizon encore lointain, comme en témoignent les enquêtes d'opinion²¹, et ce pour des raisons sans doute multiples, il est possible d'évaluer la loi du 9 décembre 2016 à l'aune des deux axes qu'elle avait poursuivis à savoir la transparence des activités des représentants d'intérêts à travers la mise en place du répertoire public de la HATVP et le renforcement de la probité du secteur de la représentation d'intérêts.

2.1 Des marges de progression demeurent en termes de renforcement de la probité

S'il existe très peu de données accessibles en la matière, il semble que le nombre de condamnations pénales possiblement en lien avec des activités de représentation d'intérêts (en particulier pour des faits de trafic d'influence ou de corruption) n'ait pas significativement baissé depuis 2016 :

Évolution des condamnations par infraction mettant plus spécifiquement en cause des personnes chargées d'une mission de service public (PCMSP) entre 2014 et 2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2014-2023
1° Atteintes à la probité dont :	189	165	209	205	167	170	149	222	218	212	1906
a) Prise illégale d'intérêts par élu ou PCMSP	32	31	35	46	30	38	25	57	35	39	368
b) Corruption d'un élu ou PCMSP	65	39	43	56	31	57	29	56	67	62	505
Corruption passive d'un élu ou PCMSP	19	16	16	30	15	11	13	20	23	31	194
c) Trafic d'influence d'un élu ou PCMSP	24	16	nc	nc	nc	0	17	nc	nc	10	
Trafic d'influence passif d'un élu ou PCMSP	7	7	nc	nc	nc	0	nc	nc	nc	nc	
d) Concussion par PCMSP	nc	nc	nc	0	nc	0	0	nc	nc	0	
e) Favoritisme	nc	nc	33	nc	30	17	11	33	22	16	
f) Détournement de fonds publics	51	64	86	82	63	58	67	69	82	85	707
Détournement volontaire de fonds publics	51	nc	nc	nc	nc	nc	62	nc	73	nc	
2° Abus d'autorité par élu ou PCMSP	15	7	8	11	9	12	nc	10	nc	nc	
3° Faux et usage de faux par PCMSP	nc	7	nc	nc	nc	7	nc	7	14	16	

Source : C. Vigouroux, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, 2025, p. 29.

²⁰. non sans que s'expriment plusieurs demandes d'aménagements des règles en vigueur

²¹. Voir en dernier lieu l'étude d'opinion du CEVIPOF (Sciences Po) et d'OpinionWay « En qu[o]i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? Le baromètre de la confiance politique », publiée au mois de février 2026.

Sous cette perspective pénale, les représentants d'intérêts sont soumis à un ensemble de règles déontologiques énoncées par l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 prévoyant qu'ils exercent leur activité avec probité et intégrité. À ce titre, ils doivent notamment « s'abstenir d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément (...) des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper » (5° de l'article).

La HATVP n'a adressé à ce jour aucune mise en demeure à des représentants d'intérêts pour ce motif²², alors même que le législateur lui a confié deux séries de prérogatives pour accomplir cette mission : elle peut, d'une part, se faire communiquer « toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé », et, d'autre part, procéder à des « vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris » dans certaines conditions fixées par décret²³.

Deux raisons peuvent expliquer cet état de fait :

- Il faut d'abord relever qu'il est difficile, sur la seule base d'éléments transmis par les représentants d'intérêts ou figurant dans des documents publics librement accessibles, d'identifier un risque de méconnaissance des principes déontologiques applicables aux représentants d'intérêts et d'envisager en conséquence une vérification sur place pour confirmer ou lever ce doute. Les mises en demeure de la HATVP constituant des décisions susceptibles de recours²⁴, cette dernière pourrait ainsi se retrouver en difficulté devant le juge face à un contradicteur ayant davantage de ressources qu'elle. À cet égard, la reconnaissance au profit de la HATVP d'un droit de communication auprès des administrations, ainsi que de certains responsables publics visés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, et pas seulement des représentants d'intérêts, pourrait contribuer à rendre plus effective sa mission de contrôle.

- Il faut ensuite souligner que la HATVP a pris le parti d'accompagner la structuration du secteur des représentants d'intérêts, dont l'essentiel des acteurs était décidé à se conformer à la loi, en les guidant dans leurs démarches d'inscription et de déclaration, comme en atteste la publication de lignes directrices et d'un *vade-mecum* à leur intention. Ce faisant, elle s'est conformée au souhait du législateur, qui a également entendu lui confier une mission de conseil tant vis-à-vis des responsables publics dans leurs relations avec les représentants d'intérêts que vis-à-vis des représentants d'intérêts eux-mêmes²⁵.

À ce stade, il n'apparaît par conséquent pas opportun d'envisager, en cas de méconnaissance répétée des obligations déontologiques, un régime de sanctions administratives pouvant être prises par la HATVP, sur le modèle de ce que prévoyait initialement le projet de loi ayant donné lieu à la loi « Sapin 2 »²⁶, en lieu et place de la répression pénale finalement privilégiée²⁷.

²². Le Président du Sénat, qui exerce le même rôle que la HATVP pour le respect des règles déontologiques fixées par son assemblée, en a en revanche adressé une, qu'il a rendue publique, le 2 mai 2023 (manque de rigueur dans l'évaluation des emplois menacés par une disposition d'un projet de loi en discussion). Aucune sanction pénale ne pouvait être encourue en cas de nouvelle méconnaissance de ces obligations (CC, 9 déc. 2016, n° 2016-741 DC, §36). Le Président du Sénat peut toutefois exclure le représentant d'intérêts de l'accès au Sénat et ce jusqu'à un an (Sénat, *Guide déontologique*, oct. 2023, p. 90). Des prérogatives comparables sont reconnues au Président de l'Assemblée nationale (article 80-5, paragraphe 2, du règlement de l'Assemblée nationale pour les mises en demeure en cas de manquement déontologique et paragraphe 14 du code de conduite des représentants d'intérêts pour la faculté de leur interdire l'accès à l'enceinte de l'assemblée).

²³. Article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013.

²⁴. Conseil d'État, 4 oct. 2025, Soc. Deveryware, n° 454659, B.

²⁵. 1° et 2° de l'article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013.

²⁶. Le texte prévoyait une sanction financière prononcée pouvant aller jusqu'à 30 000 euros en cas de défaut de déclaration d'activité ou de manquement déontologique. Le Sénat y a substitué le régime de répression pénale ayant finalement été adopté. Le rapporteur du texte le justifiait par le fait que la HATVP devait disposer « d'un pouvoir en matière d'élaboration des règles et de conseil », de sorte qu'il a semblé « logique » à la commission « qu'elle n'exerce pas parallèlement un pouvoir de sanction » (rapport n° 712 de M. Pillet du 22 juin 2016 (Sénat, première lecture), p. 101 ; voir aussi pp. 110s). L'élaboration du code de déontologie des représentants d'intérêts a finalement été confiée au Premier ministre, et non à la HATVP.

²⁷. Il faut néanmoins relever que passer à un régime de sanctions administratives pourrait présenter l'avantage de permettre, concernant les assemblées, de contourner la censure par le Conseil constitutionnel de l'application de la sanction pénale en cas de non-respect de la mise en demeure adressée par le président de l'assemblée concernée de respecter les règles déontologiques définies par le bureau de cette assemblée (CC, 9 déc. 2016, n° 2016-741 DC, §36).

Une marge de progression apparaît en tout état de cause encore possible s'agissant du développement du corpus déontologique propre aux représentants d'intérêts et du contrôle de son respect, qui demeure encore trop largement tributaire des initiatives des associations de représentants d'intérêts et/ou de certaines administrations particulièrement sensibilisées à cette question, notamment dans les ministères économiques et financiers. Le **code de déontologie** que la loi « Sapin 2 » avait chargé le Premier ministre d'adopter, par décret en Conseil d'État pris après avis de la HATVP, n'a en revanche **jamais été adopté**, ce qui est particulièrement regrettable.

PROPOSITION

Préciser les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts par l'adoption du décret en Conseil d'État auquel renvoie l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013.

2.2. Le bilan de la loi sous l'angle de la transparence est très nettement positif

2.2.1. Le répertoire a permis de jeter la lumière sur l'activité des représentants d'intérêts

Le bilan de dix ans d'application de la loi « Sapin 2 » sous l'angle de la transparence des activités de représentation d'intérêts est en revanche très largement positif au point qu'il est possible d'affirmer que nous sommes massivement sortis du secret.

À ce jour, le répertoire de la HATVP recense 3 584 représentants d'intérêts inscrits, dont 3 241 ont déclaré des activités, pour un total de 125 474 activités déclarées depuis l'ouverture du répertoire. En comparaison, 13 118 représentants d'intérêts étaient enregistrés fin 2024 sur le registre de transparence commun au Parlement européen, à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne. Le taux de conformité des déclarations d'activités s'est par ailleurs progressivement accru au fil des ans, par l'effet de démarches de sensibilisation déployées par la Haute Autorité auprès des représentants d'intérêts ²⁸.

Statistiques inscriptions/déclarations sur le répertoire des représentants d'intérêts (RRI) et sur le répertoire de l'influence étrangère (RIE)

POUR LE RRI	2023 (Exercice du 01/01/2022 au 31/12/2022)	2024 Exercice du 01/01/2023 au 31/12/2023	2025 Exercice du 01/01/2024 au 31/12/2024
Nombre de personnes sur le RRI	2 968 (dont 2 493 tenues de déclarer au 31/03)	3 215 (dont 2 618 tenues de déclarer au 31/03)	3 456 (dont 2 815 tenues de déclarer au 31/03/25)
Répartition par catégories d'acteurs (pas de possibilité de distinguer les personnes morales et physiques)			
sociétés	30,5 %	30 %	31 %
groupements professionnels (syndicats + organisation pro)	34,5 %	35,5 %	30 %
chambre consulaire	6,5 %	pas de données	5 %
cabinets d'avocats, cabinets de conseil, consultants agissant en qualité d'indépendants	6,5 %	9 %	8 %
autres (dont EPIC)	3 %	3 %	3,7 %
organisations non-gouvernementales / associations	19 %	22 %	21 %
organismes de réflexion et de recherche	0 %	0,5 %	0,5 %
nombre de personnes inscrites satisfaisant à leurs obligations déclaratives	56 % des 2 493 entités	59 % des 2 618 entités	NC
nombre de personnes inscrites satisfaisant à leurs obligations déclaratives	13 579	15 633	16 291
nombre de personnes sur la liste des entités en défaut	pas de données	pas de données	351 (date à sept. 2025)
nombre de MED	5	47	0
nombre de contrôles sur pièces clôturés	197	112	182
nombre de visites sur place	0	0	0
nombre de saisines du parquet	6	1	19
nombre de condamnations	NC	NC	NC

POUR LE RIE 3 inscrits et 5 espaces acceptés, en attente d'être publiés au 6 février 2026

Source : HATVP, statistiques 2023-2025 - extraites pour les besoins de la mission.

Au-delà de ces chiffres, deux éléments permettent de caractériser ce bilan positif :

- d'une part, la législation applicable est désormais globalement acceptée par les professionnels de la représentation d'intérêts, et a contribué à la consolidation et à la reconnaissance de leur activité. Comme l'a relevé l'association française des conseils en lobbying en affaires publiques (AFCL) dans sa contribution écrite, aujourd'hui plus « *aucun professionnel membre de l'AFCL ne remet en question son utilité ou son fonctionnement* ».
- d'autre part, les données accessibles sur le répertoire ont permis de renforcer l'information des citoyens sur l'activité des représentants d'intérêts. S'il faut reconnaître que le répertoire reste assez peu consulté directement par le grand public²⁹, les données ont surtout pour objet, comme le relevait Jean-Louis Nadal, d'être consultées par « *la société civile, les chercheurs et les journalistes* », afin qu'ils se les « *approprient (...), les exploitent et les questionnent* »³⁰. Cela a été aidé par le fait que le législateur a prévu leur mise à disposition dans un format ouvert et librement réutilisable.

²⁸. 56 % des personnes inscrites sur le registre satisfaisaient leurs obligations déclaratives au 31 décembre 2022 contre 59 % au 31 décembre 2023 et 68 % au 31 décembre 2024.

²⁹. Le dernier rapport d'activité de la HATVP relevait qu'il y avait eu, en 2024, 250 000 vues et 153 000 fiches consultées (p. 41).

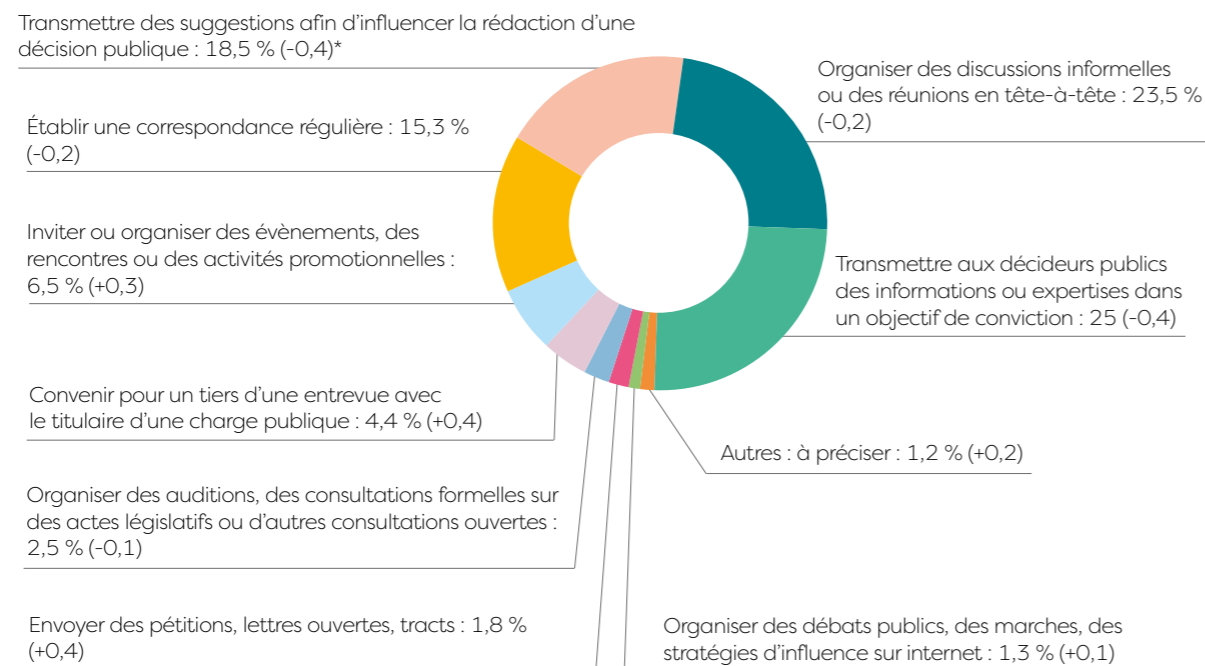
³⁰. J.-L. Nadal, « Les représentants d'intérêts et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », in J.-F. Kerléo, *Le lobbying. Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, LGDJ, 2020, p. 400.

Ce choix s'est révélé pertinent car, si la complétude du répertoire n'est pas encore totalement acquise, il est déjà possible à la société civile de pointer des écarts éventuels entre les réalités de la représentation d'intérêts et ce que tel ou tel de ses acteurs en déclarent.

Plusieurs travaux d'analyse ont notamment été bâtis à partir des données rendues publiques par la HATVP, à l'image du projet *Integrity-Watch* de Transparency International France³¹. Dans la limite de ce que lui permettent des moyens humains limités, la HATVP publie elle-même chaque année des informations sur l'identité des représentants d'intérêts et la nature de leur activité. Ces informations ont été synthétisées, en 2025, dans *Représentation d'intérêts et transparence : chiffres et infos clés pour 2024*.

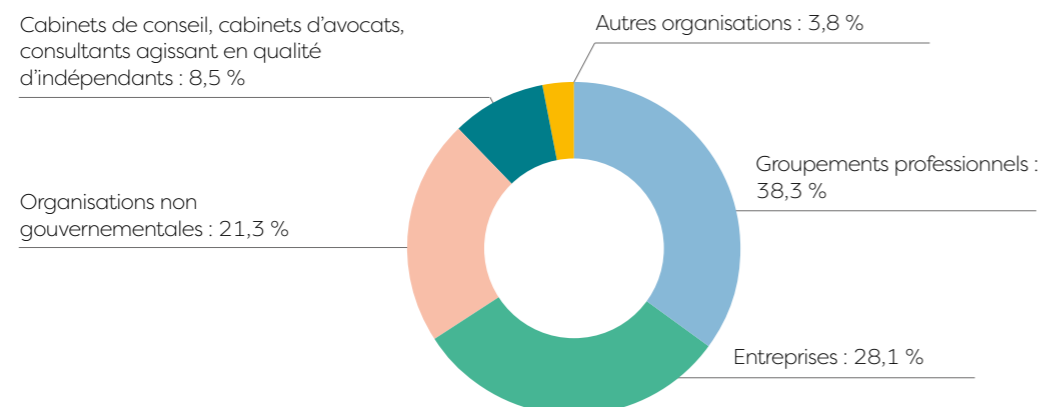
Répartition par type d'actions menées par les représentants d'intérêts

Cf. liste des types d'actions de représentation d'intérêts fixée par le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017. Plusieurs types d'actions peuvent être déclarés dans une même fiche d'activités



* () Évolution par rapport à 2023

Répartition des inscrits ayant effectué une déclaration par type d'organisation



31. <https://www.integritywatch.fr/>

La HATVP a également produit de manière ponctuelle des analyses centrées sur certains acteurs, comme les GAFAM³², ou sur certaines lois, comme la loi d'accélération du nucléaire³³, illustrant la manière dont ces données peuvent renforcer l'information des citoyens sur les relations entre les responsables publics et les représentants d'intérêts.

La conduite de travaux de recherche à partir de ces données, dans le cadre de doctorats ou par des enseignants-chercheurs, pourrait contribuer à encore mieux connaître ces activités³⁴.

2.2.2. De nouveaux pouvoirs gagneraient à être confiés à la HATVP pour tendre vers la complétude du répertoire

Malgré ce succès, les données recueillies ont permis d'identifier un certain nombre d'axes d'amélioration, qui permettraient une meilleure appropriation du répertoire par certains acteurs ou pour certaines activités de représentation d'intérêts. Les fiches d'activité reçues par la HATVP en 2024 sont surtout relatives à des actions entreprises à l'égard du Parlement (60,7 % des fiches d'activités) et, dans une moindre mesure, du Gouvernement (50,3 %) ³⁵. Cela ne rend pas compte de la réalité du lobbying contemporain³⁶, et témoigne de ce qu'il existe un niveau de déclaration qui demeure perfectible concernant les interactions entre les représentants d'intérêts et les membres du Gouvernement et des administrations centrales.

Plusieurs angles morts sont également identifiés :

- le principal d'entre eux est le secteur local. Celui-ci est pourtant essentiel au regard de l'objet du dispositif. Comme l'avait en effet relevé le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi qui a abouti à la loi « Sapin 2 », l'extension du dispositif à ce secteur apparaissait nécessaire « eu égard à l'importance des enjeux existants dans le domaine des investissements et de la commande publique des collectivités territoriales et de leurs groupements »³⁷. Or, très peu des entrées du répertoire sont relatives aux activités entreprises auprès des exécutifs locaux, des collaborateurs de leur cabinet ou des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des assemblées territoriales des établissements publics de coopération intercommunale qui entrent pourtant dans le champ d'application de la loi³⁸. Une marge de progression significative existe donc, probablement liée à une insuffisante sensibilisation des acteurs locaux ou à des incertitudes sur le champ d'application matériel de la loi³⁹. Un constat du même ordre peut être effectué pour les principaux établissements publics de santé.
- un autre angle mort concerne les professions libérales, comme celles d'avocats pratiquant la représentation d'intérêts sans voir nécessairement un avantage, en termes de légitimation, à se déclarer⁴⁰.

32. <https://www.hatvp.fr/lobbying/actualites/la-representation-des-interets-des-gafam-depuis-2020/>

33. <https://www.hatvp.fr/lobbying/actualites/la-representation-dinterets-autour-de-la-loi-dacceleration-du-nucleaire/>

34. Certains sén sont déjà saisis, voir notamment R. Lachièze-Rey, « Qui sont les représentants d'intérêts ? Une classification basée sur une analyse des données de la HATVP », *Revue française d'administration publique*, 2024/2, n° 186, p. 433 ; ou encore la thèse de C. Thibout « Google, une entreprise d'influence ? Indigénisation, normalisation et politisation d'une multinationale en France » soutenue en octobre 2024 à l'Université Panthéon-Sorbonne sous la direction d'Antoine Vauchez et récompensée par le Prix de recherche 2026 de la Haute Autorité.

35. HATVP, *Représentation d'intérêts et transparence : chiffres et infos clés pour 2024*, 2025, p. 13.

36. Voir sur ce point E. Untermaier-Kerléo, « L'encadrement du lobbying devant l'administration », in J.-F. Kerléo, *Le lobbying, Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, LGDJ, 2020, p. 93.

37. Conseil d'État, assemblée générale, 24 mars 2016, n° 391262, p. 16.

38. Quelques travaux ont été consacrés à la question : H. Portelli, « Les lobbies au niveau local », *Pouvoirs*, 1996, n° 79, p. 88 ; G.

Courty, « Les groupes d'intérêts et le pouvoir local : entre l'impensé académique et l'impensable des professionnels », in S. Cadiou (dir.), *Gouverner sous pression ?*, LGDJ, 2016, p. 57 ; S. Dyens, « Répertoire numérique des représentants d'intérêts : quelles conséquences pour les collectivités territoriales ? », in *Anticorruption, la loi Sapin 2 en application*, Dalloz Grand Angle, 2018, n° 1, p. 48 ; S. Cadiou, « La représentation des intérêts à l'épreuve des territoires », in J.-F. Kerléo, *op.cit.*, 2020, p. 177.

39. C'est ce qu'indique la Fédération des entreprises publiques locales (FedEPL) dans sa contribution aux travaux de la mission, s'agissant en particulier des relations entre un dirigeant d'EPL et la collectivité qui est son actionnaire « pour discuter du service rendu, d'un conseil ou avis sur une décision d'urbanisme, du contrat ou du contrôle analogue par exemple ».

40. Comme le relevait pourtant l'un des rapports sur le projet de loi à l'origine de la loi « Sapin 2 », dès « 2011, le Barreau de Paris [avait autorisé] les avocats à faire mention, dans les registres de représentants d'intérêts, de l'identité de leurs clients (après avoir recueilli leur accord) et du montant des honoraires perçus (Article P.2.2.0.1 du Règlement intérieur du Barreau de Paris) » (Rapport n° 3786-3786 de M. Sébastien Denaja du 26 mai 2016 (Assemblée nationale, première lecture), p. 183).

Les moyens dont dispose la HATVP pour remédier à l'absence d'inscription sur le répertoire ou, pour les représentants d'intérêts inscrits, à l'absence de communication de leur déclaration d'activités gagneraient à être renforcés pour répondre à ces difficultés. En l'état du droit, il lui est simplement possible, pour les refus d'inscription, d'adresser un signalement au procureur de la République et pour les refus de communication de la déclaration d'activités d'adresser une mise en demeure de le faire et, à défaut, de saisir là encore l'autorité judiciaire. Si la plupart de ces difficultés se résolvent dans le cadre d'échanges préalables avec l'assujetti, la HATVP est, ici encore, dépourvue de moyens opérationnels de pression face à un interlocuteur de mauvaise foi. Si la tenue d'une liste des représentants d'intérêts en défaut de transmission de déclaration d'intérêts a pu constituer une tentative, dans une logique de « *name and shame* », celle-ci est désormais trop longue et sans efficacité réelle⁴¹. À l'instar de ce qui a été évoqué plus haut concernant le contrôle des responsables publics, il apparaît qu'un renforcement des pouvoirs de contrainte de la HATVP serait essentiel afin que l'objectif de transparence poursuivi par le législateur soit mieux atteint. Lorsque le législateur a été confronté à cette problématique lors des débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, avec le répertoire des personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger, il a d'ailleurs fait le choix de doter la HATVP d'un pouvoir d'injonction sous astreinte visant précisément à y répondre⁴² – c'est-à-dire une mesure comminatoire, susceptible de recours, n'ayant pas pour objet de sanctionner le contrevenant mais de l'inciter à respecter les obligations qui lui incombent. La transposition de cette prérogative au répertoire des représentants d'intérêts apparaît nécessaire, tant en cas de défaut d'inscription au répertoire qu'en cas de défaut de transmission des déclarations d'activités. Elle apparaîtrait en effet plus adaptée que la seule répression pénale à l'objectif poursuivi par le législateur qui est d'aboutir à la complétude et la transparence des informations présentées sur le répertoire, comme l'a d'ailleurs relevé la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice dans sa contribution écrite aux travaux de la mission.

Il convient de souligner que ce pouvoir ne serait pas un pouvoir de sanction administrative au sens où l'entend la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel ne considère ainsi pas comme des sanctions les mécanismes d'injonctions sous astreinte visant à contraindre leurs destinataires à exécuter les obligations légales auxquelles ils sont soumis⁴³. Une telle modification n'appellerait donc, par elle-même, pas de modification de l'organisation interne de la HATVP par une séparation des fonctions de poursuite et de sanction, par exemple en créant une commission des sanctions sur le modèle de ce qui a été fait dans plusieurs autorités chargées de missions de régulation, comme l'envisagent à ce stade plusieurs propositions de loi ayant été déposées.

Il y va de l'égalité de traitement entre les nombreuses personnes qui se soumettent aux obligations déclaratives et celles qui, dix ans après la publication de la loi « Sapin 2 », continuent de s'y soustraire.

PROPOSITION

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir d'astreinte pour défaut d'inscription ou de déclaration d'activités au répertoire des représentants d'intérêts, à l'instar de ce qui a été prévu en 2024 par le législateur dans le champ des activités d'influence étrangère.

⁴¹. Elle comptait, en septembre 2025, 351 inscrits.

⁴². Article 18-15 de la loi du 11 octobre 2013, créé par la loi du 25 juillet 2024 : « (...) Lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate qu'une personne tenue de déclarer les informations mentionnées à l'article 18-12 ne s'est pas conformée à la mise en demeure prononcée en application du présent article à l'expiration d'un délai de deux mois, elle peut prononcer une astreinte dont le montant maximal est fixé à 1 000 euros par jour et qu'elle peut rendre publique. »

⁴³. CC, 1^{er} juillet 2016, n° 2016-548 QPC, à propos de l'injonction sous astreinte que le tribunal de commerce peut adresser aux dirigeants d'une société commerciale ne procédant pas au dépôt des comptes annuels ; CC, 9 oct. 2013, n° 2013-676 DC, à propos du pouvoir d'injonction confié à la HATVP pour faire cesser une situation de conflit d'intérêts.

2.2.3. Dix ans après son adoption, plusieurs évolutions de la loi reçoivent un large soutien

Ces dix années depuis l'adoption de la loi « Sapin 2 » ont permis d'identifier un certain nombre d'évolutions souhaitables du cadre législatif et réglementaire. Celles-ci ont été identifiées dans le cadre des travaux parlementaires conduits par MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix en 2021⁴⁴ puis par Mme Cécile Untermaier et M. Gilles Le Gendre en 2023⁴⁵. Elles ont été reprises ou développées dans plusieurs propositions de loi présentant un haut niveau de convergence alors même qu'elles émanent de bords politiques différents, en dernier lieu, celles déposées par M. Arnaud Bazin en 2023 et M. Jérémie Iordanoff en 2025⁴⁶. Certaines de ces évolutions sont appelées de ses vœux par une grande partie, sinon la totalité, de la profession.

➔ Revoir les critères d'identification des représentants d'intérêts

Un certain consensus, résultant notamment de ces travaux parlementaires, s'est fait autour des mesures qui, bien davantage qu'un surcroît de charges administratives pour les déclarants, induiraient un gain collectif en termes d'intelligibilité et d'équité des règles applicables et permettraient, en particulier, d'harmoniser la règle générale avec l'approche qu'en ont pour elles-mêmes les assemblées parlementaires :

- supprimer le seuil des dix contacts annuels requis pour caractériser une activité régulière, ou, à défaut, apprécier ce seuil à l'échelle de la personne morale assujettie et non plus à celui de chaque personne physique⁴⁷ ;

PROPOSITION

Intégrer dans le champ de la définition législative de la représentation d'intérêts une telle activité même accessoire.

- supprimer le critère dit de l'initiative, qui ne soumet à déclaration que les seules démarches initiées par les représentants d'intérêts et pas celles auxquelles ils répondent.

Si la première évolution ne semble plus sérieusement remise en cause, la seconde a suscité des réticences de plusieurs organisations ayant une activité de représentation d'intérêts dans leurs contributions aux travaux de la mission. Ces organisations ont souligné le surcroît de charge que cela représenterait, l'atteinte qui en résulterait pour la liberté d'action des parlementaires et le risque que ferait peser un refus de déférer à une sollicitation qui ne serait pas favorable⁴⁸.

Sans minorer ces arguments, il faut néanmoins relever que cette évolution, qui figurait déjà dans une recommandation du Conseil de l'Europe en 2019⁴⁹, apparaît pourtant indispensable pour éviter des mécanismes de contournement de la loi de la part d'acteurs de la représentation d'intérêts qui savent se faire solliciter sans jamais eux-mêmes initier de démarches. Comme le relève par ailleurs l'AFCL, dans sa contribution adressée à la mission, cela introduit de surcroît « *une discrimination sans fondement entre les acteurs « installés », bien identifiés par les pouvoirs publics et donc consultés spontanément, échappant ainsi à l'obligation*

⁴⁴. R. Gauvain et O. Marleix, rapport d'information n° 4325 sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2021.

⁴⁵. G. Le Gendre et C. Untermaier, rapport de la mission « flash » sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, remis le 3 mai 2023.

⁴⁶. Propositions de loi n° 834 renforçant la transparence de la représentation d'intérêts, au service du débat démocratique, déposée par M. Arnaud Bazin sur le bureau du Sénat le 5 juillet 2023 et n° 1516 visant à renforcer la transparence de l'action des représentants d'intérêts, déposée par M. Jérémie Iordanoff sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 juin 2025.

⁴⁷. L'Observatoire de l'éthique publique propose plus radicalement de supprimer les critères d'activité principale ou régulière (OEP, *Pour un contrôle de la représentation d'intérêts efficace et transparent*, 12 juin 2023, note n° 31, p. 8).

⁴⁸. La FBF, l'association des professionnels des affaires publiques (APAP) et le Mouvement des entreprises de France (MEDEF).

⁴⁹. Conseil de l'Europe, groupe d'États contre la corruption (GRECO), *Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs – Rapport d'évaluation France*, 6 déc. 2019, n° GrecoEval5Rep(2019)2, p. 24, §§81-82.

de déclarer, et les acteurs « émergents », qui devront engager le contact à leur initiative et donc déclarer ».

À défaut d'une telle évolution, il apparaît hors de portée de remédier à l'incomplétude de l'encadrement de la représentation d'intérêts.

PROPOSITION

Supprimer le critère dit de l'initiative dans la définition de l'action de représentation d'intérêts.

➔ **Recentrer le dispositif sur les décisions publiques le justifiant le plus**

Les décisions concernées par le régime de déclaration des représentants d'intérêts sont celles énumérées en annexe au décret n° 2017-867 du 9 mai 2017. Elles correspondent pour l'essentiel aux lois et règlements ainsi qu'aux contrats de la commande publique, actes qui, en raison de leur nature ou de leur objet, sont le plus susceptibles de donner lieu à des activités de représentation d'intérêts. Cela justifie pleinement qu'ils soient maintenus dans le champ de la loi « Sapin 2 », nonobstant le fait que d'autres dispositions peuvent s'appliquer à eux, à l'image des exigences de transparence applicables à la passation des marchés publics et concessions en vertu du code de la commande publique ou du délit de favoritisme prévu à l'article 432-14 du code pénal.

L'annexe au décret ajoute néanmoins, à l'énumération de ces décisions, une catégorie-balai couvrant l'ensemble des « autres décisions publiques ». Cet item, qui a beaucoup été critiqué par son imprécision, a donné lieu, dans les premières lignes directrices de la HATVP, à une tentative d'énumération, désormais abandonnée dans leur dernière version⁵⁰, qui revenait à préciser qu'en sont exclus les échanges se rapportant à l'instruction de décisions individuelles. Source d'incertitude pour les représentants d'intérêts, comme le souligne la Fédération bancaire française (FBF) dans sa contribution, cette catégorie pourrait être abandonnée sans grand dommage pour recentrer le dispositif sur les actes qui le justifient d'une manière plus évidente.

PROPOSITION

Supprimer, dans l'annexe au décret n° 2017-867 du 9 mai 2017, la mention « autres décisions publiques ».

➔ **Assurer une meilleure lisibilité des déclarations des groupes de sociétés**

Le cadre juridique actuel requiert la déclaration des actions de représentation d'intérêts par personne morale, au risque que les actions des groupes de sociétés apparaissent fragmentées et peu lisibles, portant ainsi atteinte à l'objectif de transparence de la loi « Sapin 2 ».

Il conviendrait, pour y remédier, que les obligations déclaratives et la comptabilisation des entrées en communication soient assumées par la société mère ou la tête de groupe pour le compte de ses filiales ou entités rattachées ou, a minima, que les filiales ou entités rattachées déclarent le groupe auquel elles appartiennent, afin de permettre un récolement des informations conforme aux objectifs de la loi du 9 décembre 2016.

PROPOSITION

Clarifier le régime de comptabilisation et de déclaration des entrées en communication au sein des groupes de sociétés.

➔ **Augmenter la fréquence des déclarations d'activités des représentants d'intérêts**

Le législateur a opté, s'agissant de la fréquence des déclarations d'activités des représentants d'intérêts, pour un rythme annuel, qui a pu être décrié comme étant trop long par les acteurs

de la société civile, principaux destinataires des informations contenues dans les déclarations. Il est vrai qu'il pourrait y avoir un intérêt à dévoiler aux citoyens les démarches de représentation d'intérêts qui sont intervenues dans le cadre des procédures d'adoption de la loi ou d'un acte réglementaire avant le terme de ces procédures, ce qui plaiderait pour des délais significativement resserrés.

Certains professionnels de la représentation d'intérêts, à l'image de la Fédération bancaire française (FBF) dans sa contribution aux travaux de la mission, alertent toutefois sur le surcroît de charge de travail que cela représenterait. Cet argument ne doit cependant pas être surestimé car, afin de pouvoir remplir leur déclaration, les assujettis doivent assurer une traçabilité quotidienne de l'ensemble de leurs activités de représentation d'intérêts, ce qui représente l'essentiel de la charge pesant sur eux, quelle que soit la fréquence de déclaration.

Un élément nouveau du débat vient de ce que la loi du 25 juillet 2024 a retenu, s'agissant des personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger, un rythme trimestriel, bien plus exigeant. Un compromis pourrait être d'harmoniser le rythme de déclarations des deux régimes à une fréquence semestrielle, comme le propose l'AFCL dans la contribution qu'elle a transmise.

Cette harmonisation se revendiquerait notamment de ce que certaines personnes physiques ou morales, soumises à l'un et l'autre des régimes déclaratifs, ne pourraient qu'assez mal concevoir que des rythmes de déclaration distincts soient maintenus alors que des objectifs analogues sont poursuivis. Il y aurait également un enjeu pour la Haute Autorité à pouvoir synchroniser ses propres démarches d'accompagnement en ces deux domaines.

PROPOSITION

Harmoniser, pour la rendre semestrielle, la fréquence de la déclaration de leurs activités par les représentants d'intérêts et les acteurs de l'influence étrangère.

➔ **Dépénaliser en partie le régime répressif**

Les réflexions qui suivent sur le régime de sanctions applicables dans le champ de la représentation d'intérêts et de l'influence étrangère recourent de très près ce qui a été exposé plus haut concernant le régime de sanctions applicables dans le champ du contrôle des responsables publics.

La mise en place, comme cela est proposé, d'un régime d'injonction faite aux représentants d'intérêts, au terme d'une procédure contradictoire amiable, de s'inscrire sur le répertoire ou, s'ils y figurent déjà, de communiquer leur déclaration d'activités aurait vocation à permettre d'assurer la complétude et l'exhaustivité des informations rendues publiques sur le répertoire.

Elle laisse entière la question de la manière de réprimer des comportements délibérément non coopératifs, qu'il s'agisse du défaut d'inscription, du défaut de déclaration, de la transmission de déclarations parcellaires ou erronées, ou encore de l'absence de réponse aux demandes de la Haute Autorité. En l'état actuel du droit, cette répression est exclusivement pénale et expose le représentant d'intérêts à une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende⁵¹. Comme le relève la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, dans sa contribution aux travaux de la mission, ce choix du législateur pourrait être réinterrogé dans la mesure où la temporalité de la répression pénale comme la nature des peines encourues pourraient ne pas apparaître toujours pertinents.

Il pourrait par conséquent être envisagé de cantonner le domaine de la répression pénale aux hypothèses dans lesquelles il existe, pour la HATVP, un travail d'appréciation à effectuer, comme c'est le cas avec le défaut d'inscription sur le répertoire ou sur la question du caractère inexact, incomplet ou mensonger des déclarations d'activité qui lui sont transmises,

⁵⁰. HATVP, Répertoire des représentants d'intérêts - Lignes directrices : nouvelle version, 2023, pp. 11-12.

⁵¹. Article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013.

afin de permettre aux personnes concernées de contester cette appréciation devant l'autorité judiciaire avant toute sanction. En revanche, l'intervention de l'autorité judiciaire apparaît moins nécessaire lorsqu'il s'agit de sanctionner un refus de transmettre ces déclarations d'activités, dans la mesure où le manquement découle automatiquement du dépassement des échéances imparties au représentant d'intérêts pour effectuer cette démarche et n'appelle aucune appréciation particulière de la Haute Autorité.

Dans ce dernier cas, un régime de sanction administrative à la main de la HATVP, sous la forme d'une sanction pécuniaire⁵², pourrait s'avérer davantage opérationnel.

Cette sanction n'aurait pas le même objet que la procédure d'injonction sous astreinte de communiquer les déclarations manquantes, qui aurait une nature purement comminatoire, mais lui serait complémentaire. La sanction administrative aurait ainsi vocation à être infligée une fois qu'au terme d'un délai raisonnable, serait constaté un défaut de déclaration persistant après application du mécanisme de l'astreinte. Il serait dans cette mesure possible, dans le cadre de l'appréciation de l'opportunité de sanctionner l'assujetti comme pour la détermination du quantum de la sanction devant être infligée⁵³, de tenir compte du comportement adopté par celui-ci et du délai qu'il aura mis pour se mettre en conformité avec ses obligations légales.

Il faut néanmoins souligner que, contrairement à la procédure d'injonction sous astreinte de la loi du 25 juillet 2024, qu'il est proposé de dupliquer au champ des représentants d'intérêts, la reconnaissance d'un véritable pouvoir de sanction administrative appellerait des modifications de l'organisation interne de la HATVP, afin de dissocier les personnes chargées des fonctions de poursuite et de sanction, conformément aux exigences conventionnelles et constitutionnelles en la matière⁵⁴. Cela pourrait se traduire par la création, au sein du collège de la Haute Autorité, d'une formation restreinte, dans laquelle ne siègerait pas le président, compétente pour prononcer ces sanctions sur la proposition de ce dernier.

PROPOSITION

Cantonner la répression pénale aux hypothèses dans lesquelles le contrôle du respect de la législation appelle une appréciation.

2.2.4. D'autres évolutions sont possibles mais apparaissent moins consensuelles

Les autres évolutions envisageables du cadre légal et réglementaire apparaissent en l'état moins consensuelles. Deux principales d'entre elles peuvent être mentionnées.

► La question des activités de représentation d'intérêts exclus du dispositif

La loi « Sapin 2 » a explicitement exclu de l'obligation d'inscription au répertoire plusieurs acteurs conduisant des actions susceptibles de relever de la qualification de représentation d'intérêts : les partis et groupements politiques, les organisations syndicales et patronales, les associations à objet culturel et les associations représentatives d'élus. S'il est loisible de réinterroger la pertinence de tout ou partie de ces exclusions, comme le propose par exemple l'association française des conseils en lobbying en affaires publiques (AFCL)⁵⁵, il faut souligner que la plupart des personnes interrogées par la mission n'ont pas évoqué ce point.

La question de l'inclusion des *laboratoires d'idées* (« *think tanks* ») dans le dispositif mériterait pour autant un réexamen par le législateur au regard du dernier état de la mise en œuvre de la

⁵² Sur le modèle de ce que proposait le projet de loi à l'origine de la loi « Sapin 2 » et avait été adopté à l'Assemblée nationale en première lecture mais recentré sur les seuls défauts de communication de déclarations d'activité.

⁵³ Afin de respecter le principe d'individualisation des peines, découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789, il faut soit que le quantum de la sanction puisse être modulée en fonction des circonstances de chaque espèce, soit, si elle est fixée par le législateur à un montant forfaitaire, qu'elle puisse ponctuellement ne pas être infligée par l'autorité investie du pouvoir répressif eu égard à ces circonstances (Conseil d'État, 11 mai 2016, SASP Football club de Nantes, n° 388322, B).

⁵⁴ CEDH, 1^{er} septembre 2016, n° 48158/11, §§40-46 ; CC, 24 novembre 2017, n° 2017-675 QPC, §§12-13.

⁵⁵ Voir également Transparency International France, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 2019, p. 4.

loi. Si la loi « Sapin 2 » ne les mentionne pas, le Conseil d'État a jugé, dans sa décision relative à l'Institut Montaigne, qu'un « *organisme qui se consacre à une activité de réflexion, de recherche et d'expertise sur des sujets déterminés en vue de produire des travaux destinés à être rendus publics, ne saurait, à ce seul titre, être regardé comme un représentant d'intérêts, alors même qu'il entrerait régulièrement en contact avec les décideurs publics (...) pour réaliser ses études ou travaux, faire part de ses conclusions ou promouvoir des propositions de réforme des politiques publiques qui pourraient en découler* ». Le Conseil a néanmoins précisé qu'un laboratoire d'idées pouvait au cas par cas être regardé comme un représentant d'intérêts « *eu égard aux conditions dans lesquelles il est financé, aux modalités de sa gouvernance et aux conditions dans lesquelles ses études et travaux sont menés* »⁵⁶. La jurisprudence, d'un maniement complexe, n'a ainsi pas exclu par nature les laboratoires d'idées des représentants d'intérêts. Cela a néanmoins abouti en pratique à tous les sortir du répertoire, y compris ceux qui auraient souhaité continuer à y être inscrits, dès lors que la HATVP n'est pas en mesure d'effectuer, sur la base des informations dont elle dispose, un contrôle de l'application des trois critères mentionnés par le Conseil d'État dans sa décision. Cette exclusion de fait ne va pas de soi pour certains représentants de la société civile comme pour certaines associations de représentants d'intérêts, telle l'AFCL, qui invitent le législateur à les réintégrer dans le dispositif⁵⁷.

► La question des responsables publics exclus du dispositif

Le périmètre des responsables publics entrant dans le champ du dispositif est étendu et répond largement à l'objectif identifié par le législateur. Seules deux catégories de responsables publics ont fait l'objet de discussions dans le débat public : la question de l'intégration du Président de la République, et non uniquement, comme en l'état, de ses seuls collaborateurs, et celle de l'ajout des membres du Conseil constitutionnel et des sections administratives du Conseil d'État⁵⁸.

Il faut néanmoins signaler que, s'agissant du Président de la République, le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, avait estimé qu'il y avait un obstacle constitutionnel à cela, dans la mesure où « *le statut du Président de la République relève de la seule Constitution* »⁵⁹. Quant aux membres des deux juridictions, la question s'était posée durant les débats parlementaires sur le projet de loi, avant que les parlementaires ne les excluent. L'opportunité de remettre en cause ce choix n'apparaissant pas évidente, aucune évolution à ce titre n'est proposée⁶⁰.

⁵⁶ Conseil d'État, sect., 14 oct. 2024, Institut Montaigne, n° 472123, A. Voir à ce sujet A. Goin et L. Cadin, « La réflexion est-elle toujours désintéressée ? », *Actualité juridique du droit administratif*, 2024, p. 2161.

⁵⁷ On trouve des dispositions en ce sens dans la proposition de loi du député Iordanoff.

⁵⁸ Demandes issues d'un rapport des Amis de la Terre et de l'Observatoire des multinationales intitulé *Les Sages sous influence ? Le lobbying auprès du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État* (2015, 23 p.) et reprises par les députés Gauvain et Marleix dans leur rapport de 2021 et dans la proposition de loi du député Iordanoff.

⁵⁹ Conseil d'État, assemblée générale, 24 mars 2016, n° 391262, p. 17. L'argument peut néanmoins se discuter, comme le relève une universitaire, « *puisque le régime actuel ne fait naître des prescriptions qu'à l'endroit des représentants d'intérêts, ce qui exclut toute hypothèse d'adoption d'une loi constitutionnelle spécifique* » (S. Aouiss, « De la nécessité d'une (re)définition des représentants d'intérêts », *Revue française de droit constitutionnel*, 2024/3, n° 139, p. 563 ; voir également en ce sens E. Forey, « Le lobbying à l'Élysée : une transparence limitée », *Jus Politicum* blog, 11 juil. 2022).

⁶⁰ Si les représentants d'intérêts ne délaissent pas le Conseil constitutionnel, leur activité se traduit essentiellement par un investissement du contentieux constitutionnel pour faire avancer leur agenda politique, soit comme initiateurs de QPC soit comme auteurs de « portes étroites » (voir pour des études sur le sujet : M. Milet, « Groupes d'intérêt et contrôle de constitutionnalité en France. Pour un décloisonnement des approches et nouvelles perspectives de recherche », in *Vies politiques. Mélanges en l'honneur de Hugues Portelli*, Dalloz, 2018, p. 193 et M. Christel et C.-E. Senac, « QPC et stratégie argumentative des groupes d'intérêt en matière d'interprétation constitutionnelle », *Revue des droits de l'homme*, 2022, n° 21). La présentation spontanée d'observations devant les formations administratives du Conseil d'État n'est pas exceptionnelle mais elle demeure rare car elle suppose de savoir qu'un texte est en cours d'examen et ce qu'il prévoit, ou ni le programme de travail des sections ni celui du Gouvernement n'est public (voir sur cette question : E. Sagalovitsch, « De la porte étroite devant le Conseil d'État », *JCPA*, n° 14, avr. 2017, 363, p. 646 et L. Ragimbeau, « Les intérêts exprimés - Le développement des « portes étroites » devant les juridictions administratives », *Revue du droit public*, 2024, n° 2, p. 157). Sur ces deux sujets, largement traités par la doctrine, voir notamment C. Meurant, « Les représentants d'intérêts devant les juridictions administratives générales » et X. Magnon, « La représentation d'intérêts devant le Conseil constitutionnel » in J.-F. Kerleo, *Le lobbying. Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, LGDJ, 2020, respectivement pp. 51 et 113.

► La nature et la précision des informations rendues publiques dans le répertoire

Dans son rapport de 2015, Jean-Louis Nadal présentait comme un « *complément nécessaire* »⁶¹ au répertoire des représentants d'intérêts, une démarche consistant à faire apparaître « *l'empreinte normative* » des décisions publiques⁶², ce qu'il décrivait comme « *l'ensemble des informations qui rendent lisibles le processus de fabrication de la loi pour le citoyen, en lui permettant de savoir quels acteurs ont participé à son élaboration, qui a été auditionné sur le sujet, qui a soumis des argumentaires en faveur ou en défaveur d'une disposition, etc* »⁶³.

Cette démarche peut trouver plusieurs traductions. On pourrait notamment penser au fait de joindre à un texte normatif la liste des personnes entendues par les responsables publics dans le cadre de son élaboration, de la rédaction de son projet à son entrée en vigueur, aussi bien pour les textes législatifs que réglementaires. Cela pourrait également se traduire, pour les auteurs d'amendements parlementaires, par l'obligation de mentionner de manière systématique si ces derniers leur ont été proposés voire rédigés par des représentants d'intérêts. De telles évolutions appellent des réflexions associant étroitement le Parlement et le Gouvernement.

Sans aller jusque-là, il serait envisageable de répondre en partie à cette préoccupation en renforçant la précision des informations rendues publiques par la HATVP sur le répertoire.

Il faut néanmoins relever qu'il existe des limites constitutionnelles à une telle évolution. Le Conseil constitutionnel n'a en effet admis la conformité à la Constitution de la loi « Sapin 2 » qu'après avoir relevé que ses dispositions n'avaient « *ni pour objet, ni pour effet de contraindre le représentant d'intérêts à préciser chacune des actions qu'il met en œuvre et chacune des dépenses correspondantes* » de sorte que, « *en imposant seulement la communication de données d'ensemble et de montants globaux relatifs à l'année écoulée* », elles ne portaient pas « *une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre* »⁶⁴. Si cette décision ne condamne pas tout renforcement de la transparence en la matière, elle appelle néanmoins une certaine prudence.

Ceci étant précisé, plusieurs modifications pourraient apporter un surcroît de transparence sans susciter de contraintes fortes pour les représentants d'intérêts déclarants, en précisant l'identité du responsable public auprès duquel leur activité a été exercée. Dans sa contribution aux travaux de la mission, l'association Transparency International France a proposé plusieurs autres modifications possibles afin de participer à cette réflexion⁶⁵ :

- créer une donnée « intérêt représenté lucratif ou non lucratif » à déclarer pour les lobbys ;
- renforcer la précision des déclarations de dépense de lobbying, avec une ventilation par grands postes (rémunération des lobbyistes, frais d'expertise, frais événementiels...);
- obliger les cabinets de conseil à ventiler leurs déclarations de dépenses de lobbying par client ;
- augmenter le volume des informations facultatives susceptibles d'être déclarées (plus de 700 caractères).

2.3. L'état de ces réflexions pourrait justifier un retour devant le Parlement

Dix ans après l'adoption de la loi « Sapin 2 », les limites du dispositif qu'elle a instauré sont désormais bien identifiées. Il semblerait par conséquent souhaitable que le Parlement puisse à nouveau en débattre.

Ces discussions seraient l'occasion pour la représentation nationale d'évoquer et de mieux prendre en compte un certain nombre de nouveaux enjeux de l'activité de représentation d'intérêts⁶⁶. Il est possible d'évoquer à cet égard les partenariats entre des représentants d'intérêts et des influenceurs, partenariats qui se structurent et s'intègrent aux stratégies de communication, que ce soit sur le long terme ou lors d'initiatives législatives. Dans un rapport remis au Premier ministre en janvier 2026, intitulé *Influence et réseaux sociaux : face aux nouveaux défis, structurer la filière de la création, outiller l'État et mieux protéger*, le député Arthur Delaporte et l'ancien député Stéphane Vojetta avaient proposé, à cet égard, la création de registres publics pour les collectivités et acteurs publics recourant à l'influence, afin de rendre publics les montants engagés pour les influenceurs bénéficiaires⁶⁷. Le développement des traitements algorithmiques et de l'intelligence artificielle générative, qui tendent à devenir l'enjeu central de l'influence et du lobbying contemporain, pourrait aussi militer pour une régulation plus ambitieuse de ces outils, dans le respect du droit de l'Union européenne⁶⁸.

Des évolutions normatives devront enfin s'accompagner d'une meilleure sensibilisation des responsables publics aux obligations légales et déontologiques pesant sur les représentants d'intérêts, les conduisant par exemple à s'assurer, avant toute rencontre avec eux, de leur inscription sur le répertoire de la HATVP, sur le modèle de la pratique mise en place au Sénat⁶⁹, et à ne pas hésiter à utiliser la faculté qui leur est ouverte de saisir la HATVP pour avis⁷⁰.

Au-delà de cette question, les positions des représentants d'intérêts et des associations engagées sur la question de la probité de la vie publique demeurent antagonistes, les premiers, à l'image de l'APAP dans la contribution qu'elle a transmise, sollicitant l'octroi d'avantages en lien avec l'inscription sur le registre, sur le modèle de ce qui est pratiqué dans les institutions européennes ; les secondes, à l'inverse, exigent de prohiber tout rendez-vous des responsables publics avec des représentants d'intérêts qui ne seraient pas inscrits sur le répertoire⁷¹.

Les évolutions normatives devront s'accompagner d'une meilleure sensibilisation des responsables publics.

61. J.-L. Nadal, *op.cit.*, 2015, p. 76.

62. Notion issue not. de travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, *Recommandation du Conseil sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et d'influence*, 2010, OECD/LEGAL/0379, p. 8).

63. J.-L. Nadal, *op.cit.*, 2020, p. 397.

64. CC, 9 déc. 2016, 2016-741 DC, §45.

65. Elles recourent en partie celles formulées par J.-F. Kerléo pour l'OEP (*op.cit.*, 2013, p. 17) : identité du responsable public, intitulé du texte concerné et explicitation de l'objet de l'activité de représentation d'intérêts et des objectifs poursuivis.

66. Ceux-ci ont notamment été évoqués lors de la seconde table ronde du colloque intitulé « influences : comment encadrer les lobbys ? », organisé le 25 février 2026 à l'Assemblée nationale par M. Jérémie Jordanoff, député.

67. A. Delaporte et S. Vojetta, *Influence et réseaux sociaux : face aux nouveaux défis, structurer la filière de la création, outiller l'État et mieux protéger*, rapport remis au Premier ministre, janv. 2026, pp. 61 et 76.

68. Notamment les règlements 2022/2065 du 19 octobre 2022 (« DSA ») et 2024/1689 du 13 juin 2024 (« IA »).

69. Sénat, *Guide déontologique*, oct. 2023, p. 87.

70. 1° de l'article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013.

71. OEP, *op.cit.*, 2013, p. 14.

3. Le répertoire des personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger peut servir de source d'inspiration

3.1. Le répertoire des personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger vient seulement d'être mis en place

L'idée d'un répertoire spécifique aux personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger est d'abord apparue dans la législation américaine « FARA » (*Foreign Agents Registration Act*) de 1938⁷², et a récemment été reprise et transposée par l'Australie en 2018⁷³, le Royaume-Uni en 2023⁷⁴ et le Canada en 2024⁷⁵.

En France, cette question a été abordée par le Premier ministre dans une circulaire n° 6306-SG du 11 octobre 2021 *relative au renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'État*, qui a rappelé, à l'attention de ces derniers, les obligations déontologiques s'imposant à eux de manière générale dans le cadre d'échanges avec des tiers et les a invités à s'assurer qu'un agent d'influence étrangère entrant en contact avec eux était bien inscrit au registre des représentants d'intérêts.

Afin de mieux saisir la spécificité de l'influence étrangère, la délégation parlementaire au renseignement (DPR), dans son rapport pour l'année 2022-2023, a proposé, sur le modèle des États anglo-saxons, « de rendre obligatoire l'enregistrement des acteurs influant sur la vie publique française pour le compte d'une puissance étrangère et de les soumettre à une série d'obligations déontologiques ». Les membres de la DPR ajoutaient que « la finalité d'un tel enregistrement serait double : d'une part, limiter les tentatives d'influence, voire d'ingérence étrangère sur l'action publique française et d'autre part, renforcer l'information des responsables publics et des élus sur la nature de leurs interlocuteurs étrangers »⁷⁶.

Dans le même temps, à la demande de la HATVP, l'OCDE a conduit une réflexion sur le renforcement des activités d'influence étrangère en France, préconisant la mise en place d'un répertoire dédié, en insistant sur la nécessité de le distinguer de celui des représentants d'intérêts et ce essentiellement pour deux raisons : d'abord parce que ce dernier « ne permet pas d'identifier clairement si les activités de représentation d'intérêts d'une entreprise contrôlée majoritairement ou directement par un État étranger sont menées pour le compte de l'entreprise pour la défense de ses intérêts commerciaux, ou au nom de l'État étranger pour la défense d'intérêts étatiques » ; ensuite parce qu'une « activité d'influence étrangère peut avoir comme objectif d'influencer l'opinion publique lors d'un processus électoral en utilisant des

laboratoires d'idées, des organisations de la société civile ou des campagnes de désinformation » - et donc indépendamment de toute procédure d'adoption de décisions publiques, qui sont seules dans le champ de la loi « Sapin 2 »⁷⁷.

Ces propositions ont été traduites dans une proposition de loi déposée par M. Sacha Houlié, député, le 13 mai 2024, qui a donné lieu à la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024, complétée par le décret n° 2025-733 du 31 juillet 2025. Des réflexions analogues sont actuellement conduites au niveau européen à la suite de la présentation par la Commission européenne, le 13 décembre 2023, d'un ensemble de textes visant à mieux défendre les démocraties dont une proposition de directive *établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers*⁷⁸, en cours de discussion.

Il faut relever que cette nouvelle mission confiée à la HATVP ne s'est pas accompagnée en 2026 d'aucun moyen supplémentaire et doit donc être réalisée à moyens constants alors même que le champ d'application de la réforme est objectivement vaste.

3.2. Ce régime perfectionne, en l'adaptant à la marge, celui de la loi « Sapin 2 » du 9 décembre 2016

Le dispositif adopté par le législateur national assujettit à une obligation de se déclarer les personnes agissant sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger afin de promouvoir les intérêts de ce dernier et conduisant des actions destinées à influencer sur les décisions ou politiques publiques par des contacts avec des responsables publics, avec le grand public ou par des levées de fonds. Le mandant étranger est défini comme toute puissance étrangère, en dehors des États membres de l'Union, ainsi que les personnes que ces puissances contrôlent ou financent à plus de 50 %, et leurs partis politiques⁷⁹.

Si ce dispositif reprend l'économie générale de celui applicable aux représentants d'intérêts, il s'en distingue à plusieurs égards. D'abord, il ne conditionne pas la caractérisation de l'influence étrangère à un double critère d'activité principale ou régulière et d'initiative.

Deux autres différences ont déjà été évoquées : la fréquence de déclaration et les prérogatives reconnues à la HATVP pour contraindre une personne à déclarer ses activités. Une fois inscrites sur le répertoire, les personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger sont en effet tenues de déclarer chaque trimestre leurs mandants étrangers ainsi que les actions d'influence qu'ils ont réalisées pour leur compte⁸⁰. Quelques règles déontologiques s'imposent à eux dans leurs échanges avec les responsables publics : décliner leur identité et leurs mandants étrangers, s'abstenir de remettre des dons et avantages d'une valeur significative et s'abstenir de toute incitation à enfreindre des règles déontologiques⁸¹. La HATVP est instituée en garante de ces deux séries de règles : comme pour le répertoire des représentants d'intérêts, elle peut adresser à l'agent agissant pour le compte d'un mandant étranger une mise en demeure de se conformer à ses obligations déclaratives ou déontologiques. À l'initiative du Sénat, lors de l'examen en première lecture du texte⁸², elle peut également assortir la mise en demeure de respecter des obligations déclaratives d'une astreinte pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard et qui peut être rendue publique.

72. Voir à cet égard la publication HATVP, *Le Foreign Agents Registration Act*, 7 juil. 2023.

73. *Foreign Influence Transparency Scheme Act* (FITS).

74. *National Security Act*.

75. *Foreign Influence Transparency and Accountability Act* (FITAA).

76. Rapport public fait au nom de la délégation parlementaire au renseignement relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023, par M. Sacha Houlié, député (n° 1454), p. 82.

77. OCDE, *Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France : Un outil pour lutter contre les risques d'ingérences étrangères*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, avr. 2024, pp. 33-34.

78. Proposition n° COM(2023) 637 final du 12 décembre 2023.

79. Article 18-11 de la loi du 11 octobre 2013.

80. Article 18-12 de la loi du 11 juillet 2013.

81. Article 18-14 de la loi du 11 juillet 2013.

82. Rapport n° 595 de Mme Agnès Canayer du 15 mai 2024 (Sénat, première lecture), p. 13.

Le législateur semble ainsi avoir pris des dispositions destinées à surmonter, dans le champ de l'influence étrangère, certaines des limites identifiées dans celui des représentants d'intérêts. Cela appelle un alignement des deux régimes sur les standards plus ambitieux de celui de la loi de 2024.

Le dispositif dédié à l'influence étrangère se distingue également de celui applicable aux représentants d'intérêts par le fait qu'il couvre un champ de responsables publics plus étendu. Sont en effet concernés, dans une logique de « filet dérivant », les anciens Présidents de la République, membres du Gouvernement et parlementaires, pendant un délai de cinq ans ; les candidats aux élections présidentielles, parlementaires et européennes ; et les chefs de partis politiques. Le seuil au-delà duquel un responsable public local relève du dispositif est aussi abaissé à 20 000 habitants pour les communes et EPCI à fiscalité propre. Ce champ d'application apparaît pour sa part propre à la particularité des activités d'influence étrangère et n'appelle donc pas de transposition au régime des représentants d'intérêts.

Outre le champ des responsables publics visés par les actions d'influence étrangère, ce dispositif étend le champ des décisions publiques à la conduite des politiques publiques locales, nationales, européennes et internationales et ajoute, aux entrées en communication avec des responsables publics, les actions de communication à destination du public ainsi que les opérations de collecte et de versement de fonds sans contrepartie.

La répression pénale correspondante est enfin alourdie par rapport au régime des représentants d'intérêts, les sanctions encourues étant portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende⁸³.

🔗 **Prévenir l'ingérence suppose d'abord de rendre visible l'influence** 🔗

3.3. Issues de la pratique, quelques évolutions peuvent déjà être suggérées

Mis en ligne le 1^{er} octobre 2025, le répertoire ne compte à ce jour - en avril 2026 - que six inscrits. Du fait du caractère récent de ce régime, il apparaît prématuré d'en proposer un bilan.

Il est toutefois possible d'indiquer qu'il soulève déjà plusieurs questions, à commencer par la distinction entre activités d'ingérence et d'influence étrangères. Plusieurs d'entre elles auront vocation à être tranchées par la doctrine du collège de la HATVP, notamment la détermination de ce qu'est un contrôle direct ou indirect au sens de la loi⁸⁴ d'une manière permettant de saisir les différentes formes que peuvent prendre les activités d'influence étrangère (sociétés écrans, recours à des influenceurs...). Ce cadre juridique pose également des défis tenant au fait que, contrairement aux représentants d'intérêts, les personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger sont moins susceptibles de se montrer coopératives. Il apparaît donc particulièrement nécessaire que la HATVP soit dotée d'un large droit de communication afin qu'elle ne soit pas dépendante des seules informations en source ouverte, de celles que les personnes qu'elle estime devoir être inscrites au répertoire voudront bien lui adresser ou de celles que lui transmettraient d'autres services de l'État, notamment les services de renseignement.

Deux évolutions peuvent d'ores et déjà être proposées :

- la première se rapporte au fait que la loi du 25 juillet 2024 a également complété le régime de contrôle des mobilités des responsables publics, en chargeant la HATVP de tenir compte, pendant une durée de cinq ans à compter de l'issue de leurs fonctions ou mandat, du risque d'influence étrangère que présente le projet de mobilité des membres du Gouvernement,

⁸³. Article 18-16 de la loi du 11 octobre 2013.

⁸⁴. 2^o du II de l'article 18-11 de la loi du 11 octobre 2013. Ces termes se distinguent de ceux retenus dans le code monétaire et financier ou dans le code de commerce pour saisir des acteurs qui peuvent ne pas être des sociétés commerciales.

d'autorités administratives ou publiques indépendantes et de certains élus locaux⁸⁵. Si ce contrôle apparaît bienvenu, le législateur a omis de préciser que la HATVP pouvait prendre, outre des avis de compatibilité ou d'incompatibilité, également des avis de compatibilité avec réserves, comme dans le reste du régime de contrôle des mobilités. Ainsi que la HATVP l'avait déjà relevé dans son dernier rapport annuel, cette omission gagnerait à être corrigée⁸⁶.

PROPOSITION

Expliciter par la loi la possibilité pour la Haute Autorité d'assortir de réserves ses avis sur les projets de reconversion professionnelle exposant la personne concernée à un risque d'influence étrangère.

- la seconde évolution nécessaire est la réécriture de l'article 3 de la loi du 25 juillet 2024, qui oblige notamment les « établissements éducatifs publics à but non lucratif œuvrant avec un partenaire étranger et ayant pour vocation la diffusion d'une langue étrangère et la promotion des échanges culturels » à transmettre à la HATVP la liste des dons et versements reçus de puissances ou de personnes morales extérieures à l'Union européenne. Les auditions conduites par la mission ont cependant amené à constater que cette catégorie d'établissement ne correspondait pas à une catégorie précisément identifiable, ce qui compromet la perspective que, en l'état, cette mesure reçoive un jour les mesures réglementaires qui seraient nécessaires à son application.

Si un tel dispositif est toujours jugé nécessaire par la représentation nationale, il importerait qu'elle puisse réécrire les dispositions concernées et doter en conséquence la HATVP de moyens juridiques de contrôle sur cette obligation à la mesure de cette mission afin d'éviter notamment un effet d'éviction dommageable sur ses autres missions.

PROPOSITION

Envisager une réécriture de l'article 3 de la loi du 25 juillet 2024 relatif à la transparence des dons et versements reçus par certains établissements éducatifs publics à but non lucratif afin de mieux en définir le champ et de prévoir un mécanisme de contrôle de l'obligation déclarative.

⁸⁵. I de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, qui renvoie aux élus locaux énumérés au 2^o de l'article 11.

⁸⁶. HATVP, *Rapport d'activité pour l'année 2024*, mai 2025, p. 97.

3

**Pour des garanties d'intégrité
publique pleinement utiles,
viables et crédibles au service
des citoyens, des responsables
publics et des agents publics**

Pour en revenir au constat de l'OCDE cité dans l'avant-propos de ce rapport, « *lorsqu'ils sont judicieusement conçus et efficacement mis en œuvre, les systèmes d'intégrité publique protègent les démocraties de la corruption, renforcent la confiance dans les institutions publiques et contribuent à créer les conditions nécessaires à la croissance et à une concurrence équitable* ».

La démocratie française peut, à n'en pas douter, trouver un motif de fierté au fait que, en douze ans, le législateur ait souhaité construire un dispositif préventif des atteintes à l'intégrité publique qui apparaît précurseur des obligations nouvellement faites en ce domaine aux États membres de l'Union européenne, que celles-ci résultent de la nouvelle directive européenne relative à la lutte contre la corruption ou, peut-être bientôt, d'une directive de transparence sur la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers.

Il n'est que de constater pour s'en convaincre l'ampleur des transformations produites en pratique dans notre vie publique par ces réformes, que ce soit en termes de réalité du contrôle de la situation patrimoniale et de la situation d'intérêts des principaux responsables publics, de réalité de la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques comme dans les mobilités entre secteur public et privé ou du déploiement d'une large transparence sur les actions de représentation d'intérêts.

Il suffit de relever, pareillement, le nombre de sollicitations que cette expérience française vaut à la Haute Autorité en Europe et au-delà, afin qu'elle en témoigne. Le choix de confier à une institution indépendante, collégiale et impartiale des missions concourant à la garantie de l'intégrité publique apparaît d'une valeur toute particulière, à la condition qu'il ne puisse conduire les collectivités et administrations publiques à regarder comme extérieures à elles-mêmes les enjeux déontologiques.

Encore, douze ans après sa création, est-il légitime de se réinterroger sur telle ou telle des règles composant le cadre normatif de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, afin d'en assurer, à l'aune de l'expérience acquise, tant la pertinence que l'efficacité.

La concertation ouverte dont est issu le bilan raisonné présenté dans ce rapport a mis au jour plusieurs raisons qui pourraient justifier le réexamen par le législateur de certaines de ces règles.

En la méthode et en la forme, ce réexamen pourrait se justifier par le fait que ce cadre d'action a été construit de manière incrémentale et à un rythme très soutenu, ce qui fait apparaître aujourd'hui différents enjeux de cohérence interne de ce corpus législatif et réglementaire, ainsi que des difficultés certaines du point de vue de sa lisibilité. Mais les raisons qui justifieraient ce réexamen sont, plus encore, de substance.

Dans le champ du contrôle des responsables publics, des rationalisations et simplifications du régime des obligations déclaratives seraient souhaitables tant du point de vue de l'utilité des déclarations pour le contrôle lui-même qu'en termes de charge induite pour les personnes contrôlées.

Une évolution du cadre normatif serait même essentielle pour que la relation entre la Haute Autorité et les personnes assujetties à ce contrôle soit fluidifiée et que les démarches infra-normatives d'accompagnement et de conseil de cette autorité de régulation se déploient

pleinement et utilement, sans compromettre la capacité de l'institution à détecter des situations susceptibles d'encourir la qualification d'infractions pénales.

Ces rationalisations et simplifications seraient d'autant plus justifiées que nombre des personnes assujetties au contrôle de la HATVP sont concomitamment soumises, au titre de la lutte contre le blanchiment, à la réglementation relative aux personnes politiquement exposées sans qu'aucune articulation n'ait été assurée à ce jour entre ces deux régimes juridiques, dont les objets ne concordent d'ailleurs pas. Le présent rapport fait sienne la proposition que les conditions légales puissent être établies afin que les personnes soumises au contrôle de la Haute Autorité puissent s'en prévaloir auprès de leurs établissements financiers, en écartant en revanche toute perspective que les missions de la Haute Autorité puissent être étendues, bien loin de son office, à l'établissement de la liste de ces personnalités.

Des clarifications des règles définissant le périmètre des personnes assujetties au contrôle seraient également bienvenues, certaines d'entre elles étant sources d'incertitudes excessives pour les personnes concernées.

S'il revisitait ainsi les règles du contrôle des responsables publics, il serait loisible au législateur de se réinterroger, là encore à la lumière de l'expérience, sur l'équilibre établi par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dans la définition des règles de publicité des déclarations adressées à la Haute Autorité. Ce, au regard notamment de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a circonscrit cette publicité en relevant son caractère attentatoire au droit au respect de la vie privée et ne l'a admise pour les membres du Gouvernement qu'eu égard, d'une part, au statut et à leur situation particulière et, d'autre part, à leur pouvoir, notamment dans l'exercice du pouvoir réglementaire et dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation. Si le maintien des règles en vigueur serait assurément possible, le présent rapport conclut que serait envisageable un aménagement des formes de la transparence sur les situations patrimoniales pour en atténuer les effets les plus attentatoires au droit au respect de la vie privée des personnes concernées.

Dans le champ du contrôle des mobilités entre secteurs public et privé, deux séries d'évolutions apparaissent souhaitables afin de mieux atteindre les objectifs poursuivis par le législateur, quelques années après la réforme intervenue pour répartir entre la Haute Autorité et les autorités d'emploi appuyées par les référents déontologues la charge du contrôle que devait précédemment exercer la commission de déontologie de la fonction publique.

Dans l'attente d'un éventuel approfondissement de la logique de subsidiarité entre l'autorité nationale et les employeurs, qui n'est guère envisageable en l'état en raison de l'inégale appropriation de ce contrôle dans les différentes composantes de la sphère publique, il y aurait un enjeu immédiat à favoriser cette appropriation à la fois par la consolidation et le renforcement du réseau des référents déontologues, mais aussi par la structuration d'un véritable réseau entre la Haute Autorité et ces derniers. Des mesures législatives ciblées pourraient y aider.

Le retour d'expérience dont est issu ce rapport suggère également que, en cohérence avec la récente réforme de l'article 432-12 du code pénal et dans l'optique de sécurisation qui est de l'essence même de la démarche préventive de contrôle des mobilités, il serait précieux que le législateur puisse réexaminer certaines des dispositions de l'article 432-13 du code pénal qui s'avèrent objectivement génératrices d'une forme d'indétermination et d'incompréhensions quant au tracé entre secteur public et privé.

Dans le champ des missions d'encadrement de la représentation d'intérêts, où l'objectif de transparence a été globalement atteint, **et de l'influence étrangère,** les évolutions que la concertation a fait apparaître souhaitables et, pour la majorité d'entre elles, assez consensuelles, permettraient essentiellement de clarifier le cadre juridique applicable et de le parachever en ce qui concerne les exigences de probité faites aux représentants d'intérêts. Les aménagements proposés par le présent rapport viseraient surtout à assurer la complétude de la démarche qu'a souhaité initier le législateur.

Dans le présent rapport sont également formulées deux propositions de portée transversale visant à rendre plus efficace et crédible l'action de la Haute Autorité, sans qu'il s'agisse en rien de rompre avec la philosophie de la loi conférant à son action une vocation essentiellement préventive. Il est au contraire essentiel pour l'utilité même de l'intervention de la Haute Autorité que son action à l'égard des déclarants se distingue de toute dimension inquisitoriale, laquelle doit rester l'apanage de la poursuite pénale.

La première de ces propositions est d'affiner le régime actuellement en vigueur des sanctions auxquelles peut aboutir le contrôle de la Haute Autorité afin de substituer à la sanction pénale un pouvoir gradué d'astreinte et de sanction administrative exclusivement dans l'hypothèse du défaut de déclaration, lequel rend le contrôle tout simplement impossible. Le bilan raisonné auquel aboutit le retour d'expérience qui n'est pas seulement celui de la Haute Autorité, mais aussi celui de l'autorité judiciaire, fait clairement apparaître que la temporalité même de la sanction pénale ne permet pas de la regarder comme appropriée pour qu'il soit promptement remédié au défaut de déclaration, ce qui est pourtant un enjeu de premier ordre en termes d'égalité de traitement entre l'ensemble des personnes soumises aux mêmes obligations déclaratives. Il en va en outre désormais, sur ce point, d'un enjeu de cohérence interne à la loi dès lors que le législateur a précisément doté en 2024 la Haute Autorité d'un pouvoir d'astreinte dans le champ de l'influence étrangère.

La seconde proposition de cet ordre est d'élargir le droit de communication que la loi a reconnu en 2013 à la Haute Autorité par le seul truchement de la direction générale des finances publiques dans des hypothèses très cantonnées. Tant la diligence que la fiabilité des contrôles opérés par l'institution appellent un élargissement de ce droit de communication, qui pourrait être assis sur un mécanisme d'astreinte, sous le contrôle du juge administratif bien entendu.

Ces deux évolutions seraient d'autant plus nécessaires, semble-t-il, que d'autres propositions de ce rapport seraient retenues, de façon à dissiper du mieux possible le doute éventuel de nos concitoyens sur la valeur des garanties d'intégrité de la vie publique que leur apportent les contrôles de la Haute Autorité et, corrélativement, pour protéger du mieux possible les responsables et agents publics du soupçon. En d'autres termes, le choix des suites qui seraient données à ce rapport ne devrait pas négliger l'enjeu à ce que la Haute Autorité puisse être regardée comme un tiers de confiance entre les responsables publics et les citoyens.

Pour cette raison, au demeurant, et aussi anecdotique puisse-t-elle peut-être paraître au premier abord, l'on ajoutera à toutes les propositions formulées dans le présent rapport celle de modifier la dénomination de l'institution.

Car il semble que le véritable fil directeur des missions qui ont été attribuées à la Haute Autorité réside dans des garanties d'intégrité de la vie publique davantage encore que dans la transparence de certaines situations. Une transparence judicieusement conçue est assurément l'un des gages de cette intégrité dans une société ouverte mais il est, à dire vrai, inexact juridiquement de réduire l'action de la Haute Autorité à son action de transparence car celle-ci ne dit rien en tant que telle de son contrôle. Il semble donc que, si le législateur devait donner des suites à ce rapport, il serait plus approprié que l'intégrité publique soit substituée à celle de transparence de la vie publique dans la dénomination de l'institution, ce qui ne pourrait qu'aider chacun à cerner l'enjeu ultime de ses travaux et, ainsi, aider à ce qu'elle soit regardée pour ce qu'elle doit être, c'est-à-dire un tiers de confiance, au service aussi bien des citoyens que des responsables et agents publics.

PROPOSITION

Donner à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique la dénomination nouvelle de Haute Autorité pour l'intégrité publique.

Liste des propositions

Propositions de portée transversale

- 1 Dépénaliser la sanction du défaut de déclaration à la Haute Autorité en la dotant d'un pouvoir d'astreinte, à l'instar de ce qui a été prévu en 2024 par le législateur dans le champ des activités d'influence étrangère, et de sanction administrative dans les seules hypothèses où le constat de la méconnaissance de la loi n'appelle aucune appréciation (déclarations des responsables publics, des représentants d'intérêts, des personnes agissant pour le compte de mandants étrangers).
- 2 Attribuer à la Haute Autorité un droit de communication propre sous astreinte pour l'ensemble de ses missions afin de lui permettre de remplir pleinement le rôle de tiers de confiance entre les citoyens et les responsables publics.
- 3 Donner à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique la dénomination nouvelle de Haute Autorité pour l'intégrité publique.

Propositions propres aux différentes missions de la Haute Autorité

► Contrôle des responsables publics

Des propositions d'évolution structurante

- 4 Supprimer l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts de fin de mandat pour les membres du Gouvernement.
- 5 Pour la seule situation patrimoniale, dont l'analyse comparative s'effectue entre l'entrée et la sortie des fonctions, supprimer l'obligation de dépôt d'une déclaration modificative entre ces échéances.
- 6 Remplacer les actuelles déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par une déclaration unique, intégrant le cas échéant les évolutions législatives et réglementaires proposées par le présent rapport.
- 7 Ouvrir une réflexion sur les modalités de publication des déclarations de situation patrimoniale des responsables publics.

Des adaptations en tout état de cause nécessaires

- 8 Supprimer le critère de niveau de recettes totales de fonctionnement des dispositions de l'article 11-I-2° de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 pour les EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, interroger les obligations déclaratives pour les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale.
- 9 Envisager un critère d'assujettissement aux obligations déclaratives différent de celui du budget annuel pour les établissements publics de santé et les établissements ou services sociaux ou médico-sociaux.
- 10 Relever le seuil de population figurant à l'article 11-I-2° de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 pour la seule obligation de déclaration de situation patrimoniale.
- 11 Permettre l'accès direct de la HATVP aux bases de données VUE 360, Galaxie et GMBI de la DGFIP.
- 12 Ouvrir à la HATVP le droit de consultation du Répertoire national des élus (RNE).

- 13 Ajouter les actifs numériques au dispositif de « gestion sans droit de regard » de l'article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et du code général de la fonction publique.
- 14 Ajouter les actifs numériques au contenu des déclarations de situation patrimoniale des responsables publics.
- 15 Saisir les montants dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts en les arrondissant au millier d'euros le plus proche.
- 16 Simplifier la structure de la déclaration de situation patrimoniale en fusionnant la rubrique portant sur les instruments financiers avec celle portant sur les comptes bancaires courants et les produits d'épargne.
- 17 Instaurer dans les déclarations de situation patrimoniale un seuil déclaratif des véhicules fixé à 10 000 euros.
- 18 Simplifier la structure de la déclaration de patrimoine en fusionnant la rubrique portant sur les véhicules à moteur avec celle portant les biens mobiliers divers lorsque leur valeur unitaire est égale ou supérieure à 10 000 euros.
- 19 Simplifier la saisie des informations sur les biens immobiliers dans les déclarations de situation patrimoniale en supprimant le champ relatif aux travaux et en demandant de renseigner la quote-part du prix d'acquisition du bien.
- 20 Simplifier la saisie des informations sur les fonds de commerce, clientèles, charges et offices dans les déclarations de situation patrimoniale en la limitant à la valeur vénale et en instaurant un seuil déclaratif de 10 000 euros.
- 21 Simplifier la saisie des informations sur le passif dans les déclarations de situation patrimoniale en supprimant la mention du montant des mensualités. Concernant le montant total de l'emprunt et la somme restant à rembourser, renseigner la quote-part détenue sur l'emprunt et prendre en compte uniquement le capital.
- 22 Simplifier le renseignement de certaines composantes des déclarations de situation patrimoniale en instaurant un dispositif de « fourchettes » de valorisation.
- 23 Simplifier la saisie des informations relatives aux revenus précédemment perçus dans les déclarations d'intérêts en instaurant un dispositif de « fourchettes » de valorisation.
- 24 Dans les déclarations d'intérêts, réduire de cinq à trois ans la période retenue pour renseigner les rubriques sur les activités professionnelles, les activités de consultant, les participations aux organes dirigeants et les fonctions et mandats électifs.
- 25 Fixer pour tous les déclarants le délai pour déposer les déclarations de patrimoine de fin de mandat à deux mois.
- 26 Fixer le délai pour déposer des déclarations d'intérêts modificatives en cas d'évolution substantielle de la situation en cours de fonctions à deux mois pour tous les déclarants, y compris les membres du Gouvernement.
- 27 Préciser dans la loi le champ des modifications substantielles qui entraînent l'obligation de déposer une déclaration modificative.
- 28 Informer les employeurs de l'existence de déports demandés aux agents publics placés sous leur autorité par la HATVP.
- 29 Mieux articuler les régimes déclaratifs respectivement mis en œuvre par la HATVP et dans le cadre de la réglementation des personnes politiquement exposées (PPE).

► Contrôle des mobilités et conseil déontologique

- 30 Clarifier le critère légal de la saisine subsidiaire de la Haute Autorité et consolider le cadre de sa saisine pour conseil déontologique.
- 31 Instituer des mécanismes propres à donner sa pleine effectivité au droit au référent déontologue, y compris à la faveur d'une réflexion sur la création d'un statut précisé et étoffé des référents déontologues et sur les garanties déontologiques, d'indépendance et d'impartialité nécessaires à l'exercice de telles fonctions.
- 32 Structurer l'existence d'un réseau des référents déontologues de la sphère publique en rendant possible la constitution d'un annuaire, à charge pour les autorités d'emploi de transmettre à la Haute Autorité leurs coordonnées, et en aménageant à terme une ou des solutions de structuration intermédiaire entre la Haute Autorité et les milliers de référents déontologues répartis à l'échelle nationale.
- 33 Prévoir que les avis rendus par la HATVP soient transmis au référent déontologue de l'administration à l'origine de la saisine.
- 34 Harmoniser la définition du conflit d'intérêts dans les textes législatifs (organique ou ordinaire) où cette notion figure, pour tenir compte de la modification récente de la loi du 11 octobre 2013.
- 35 Délit de pantouflage :
 - envisager la modification du troisième alinéa de l'article 432-13 du code pénal assimilant à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé.
 - modifier le deuxième alinéa de l'article 432-13 du code pénal pour remplacer le critère de capital commun par un critère alternatif centré sur le contournement de l'interdiction.

► Encadrement des activités de représentation d'intérêts et de l'influence étrangère

- 36 Préciser les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts par l'adoption du décret en Conseil d'État auquel renvoie l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013.
- 37 Intégrer dans le champ de la définition législative de la représentation d'intérêts une telle activité même accessoire.
- 38 Supprimer le critère dit de l'initiative dans la définition de l'action de représentation d'intérêts.
- 39 Supprimer la mention « *autres décisions publiques* » dans l'annexe au décret n° 2017-867 du 9 mai 2017.
- 40 Clarifier le régime de comptabilisation et de déclaration des entrées en communication au sein des groupes de sociétés.
- 41 Harmoniser, pour la rendre semestrielle, la fréquence de la déclaration de leurs activités par les représentants d'intérêts et les acteurs de l'influence étrangère.
- 42 Expliciter par la loi la possibilité pour la Haute Autorité d'assortir de réserves ses avis sur les projets de reconversion professionnelle exposant la personne concernée à un risque d'influence étrangère.
- 43 Envisager une réécriture de l'article 3 de la loi du 25 juillet 2024 relatif à la transparence des dons et versements reçus par certains établissements éducatifs publics à but non lucratif afin de mieux en définir le champ et de prévoir un mécanisme de contrôle de l'obligation déclarative.

Annexes

Champ d'application personnel

concernés non concernés hors champ compétence HATVP

	Contrôle des déclarations de patrimoine	Contrôle des déclarations d'intérêts	Contrôle des mobilités public-privé		Déclaration des représentants d'intérêts	Contrôle des influences étrangères
			Avant départ vers le privé	Cumul d'activité		
Président de la République	fin de mandat					anciens PR
Candidats à l'élection présidentielle	Publication des déclarations mais aucun contrôle					actuels et anciens
Ministres						actuels et anciens
Parlementaires						
Candidats aux élections parlementaires						
Députés européens						
Candidat aux élections européennes						
Dirigeants de partis politiques avec financement public						
Président du conseil régional						
Président du conseil départemental						
Maire	si > 20 000 hab				si > 100 000 hab	si > 20 000 hab
Président EPCI	si fiscalité propre > 20 000 hab ou > 5 M au CA et si sans fiscalité propre > 5 M au CA				si > 100 000 hab si fiscalité propre ou > 5 M au CA	si > 20 000 hab si fiscalité propre ou > 5 M au CA
Membres des conseils régionaux ou départementaux	si délégation de fonction ou signature du président				si délégation de fonction ou signature du président	si adjoint au maire et délégation de fonction ou signature du maire et > 100 000 hab
Membres CM	si adjoint au maire et délégation de fonction ou signature du maire et > 100 000 hab				si fiscalité propre et > 100 000 hab et délégation de fonction ou signature du président	si fiscalité propre et > 20 000 hab et délégation de fonction ou signature du président
Membre conseil EPCI	Pour VP si fiscalité propre et > 100 000 hab et délégation de fonction ou signature du président					
Membres du CESE						
Collaborateurs du Président de la République						
Collaborateurs ministres						
Collaborateurs des présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat						
Collaborateurs parlementaires						
Collaborateurs élus locaux	directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités soumises à déclarations de patrimoine et d'intérêts				directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités soumises à déclarations de patrimoine et d'intérêts	
Fonctionnaires parlementaires						
Déontologues des assemblées						
Membres de certaines AAI/API	membres des collèges et des commissions investies de pouvoirs de sanction				membres des collèges et des commissions investies de pouvoirs de sanction	
Agents de direction de certaines AAI/API	DG et SG et leurs adjoints				DG et SG et SG adjoints	
Emploi à la décision du Gouvernement	si nommé en conseil des ministres				DAC	
Autres cadres dirigeants de l'État	chefs de service, sous-directeur, directeur de SCN lorsque leurs fonctions le justifient et listés par arrêté ministériel, responsable ministériel des achats, président et VP du CEPS, SGAR, directeurs et directeurs adjoints, titulaires de fonctions d'inspection et de contrôle, référent déontologue, agents exerçant une des fonctions de l'art. R. 122-4 CGFP				chefs de service, SG de préfecture, SGAR et SGAR adjoint, DDI et DDI adjoint, responsable de la plateforme régionale des achats de l'État, directeurs et directeurs adjoints, titulaires de fonctions d'inspection et de contrôle, référent déontologue, agents exerçant une des fonctions de l'art. R. 122-4 CGFP	chefs de service, sous-directeur, directeur de SCN lorsque leurs fonctions le justifient, responsable ministériel des achats, président et VP du CEPS, SGAR, directeurs et directeurs adjoints, DISP et agents des services fiscaux de l'art. R. 122-23 CGFP

des différents contrôles de la Haute Autorité

	Contrôle des déclarations de patrimoine	Contrôle des déclarations d'intérêts	Contrôle des mobilités public-privé		Déclaration des représentants d'intérêts	Contrôle des influences étrangères
			Avant départ vers le privé	Cumul d'activité		
Membres du CSM						
Membres du Conseil d'État						
Magistrats administratifs						
Membres de la Cour des comptes						
Magistrats financiers						
DGS région, département, communes et EPCI	pour les communes et EPCI si > 150 000 hab				pour les communes et EPCI si > 150 000 hab	
Autres fonctionnaires territoriaux	emplois de l'art. R. 122-24 CGFP				DG et DGA du CNFPT et emplois de la VDP de l'art. R. 122-24 CGFP	
Dirigeants des fédérations sportives délégataires, ligues, CNOSF	présidents, VP, trésorier, SG + représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale et président, DG et responsable de la haute performance					
Dirigeants de l'ANS	EPA remplissant les conditions de l'art. R. 122-21 CGFP listés par arrêté ministériel + DG, DGS, DAF, SG et leurs adjoints et responsable de la fonction achat si l'EPA a > 200 M de budget				EPA remplissant les conditions de l'art. R. 122-21 CGFP + DG, DGS, DAF, SG et leurs adjoints et responsable de la fonction achat si l'EPA a > 200 M de budget	
Dirigeants d'EP hospitaliers	si budget > 200 M				si nommé en CM	
Dirigeants d'EPIC de l'État	présidents et DG				si budget > 200 M	
Dirigeants d'entreprises publiques	présidents et DG de personne morale détenue à > 50 % par l'État					
Dirigeants d'entreprises détenues par des EPIC ou entreprises publiques	présidents et DG de personne morale dont > 50 % du capital est détenue par un EPIC ou une entreprise publique et dont CA > 10 M€					
Dirigeants de sociétés publiques locales quel que soit leur statut juridique	présidents et DG si la société a > 750 000 € de CA et détenues à > 50 % par des CT					
Dirigeants d'OPHLM	présidents et DG si gèrent > 2 000 logements					
Autres	médiateurs du cinéma, du livre et de la musique	idem + Haut Conseil pour le climat + commission pour la rémunération de la copie privée				
Cadres militaires	Militaire nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient et listés par arrêté ministériel (L. 4122-8 et R. 4122-42 du code de la défense)					

MOBILITÉS PUBLIC / PRIVÉ : LES PERSONNES SOUMISES AU CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE

DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Agents publics (fonctionnaires et agents contractuels)		Avis préalable à la nomination (en cas d'exercice d'une fonction dans le secteur privé au cours des 3 années précédant la nomination)	Cumul d'activités (création ou reprise d'une entreprise)	Mobilité vers le secteur privé
	Tout agent public, sauf emplois mentionnés ci-dessous	✗	✓	✓
Fonction publique d'État	Directeurs d'administrations centrales	✓	✓	✓
	Directeurs d'établissements publics de l'état nommés par décret en conseil des ministres	✓	✓	✓
	Membres du Conseil d'état et des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel	✓	✓	✓
	Membres de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes	✓	✓	✓
	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints des AAI et API	✓	✓	✓
	Autres personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement et nommées en conseil des ministres	✓	✓	✓
	Autres agents occupant un emploi soumis à déclaration d'intérêts en vertu du décret n°2016-1967 du 28 décembre 2016	✓	✓	✓
Fonction publique territoriale	Directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des services des régions, des départements et des communes et EPCI à fiscalité propre (+40.000 hab.)	✓	✓	✓
	Directeurs généraux des services techniques des communes et EPCI à fiscalité propre (+40.000 hab.)	✓	✓	✓
	Autres agents occupant un emploi soumis à déclaration d'intérêts en vertu du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016	✓	✓	✓
Fonction publique hospitalière	Directeurs des établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros	✓	✓	✓
	Autres agents occupant un emploi soumis à déclaration d'intérêts en vertu du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016	✓	✓	✓
Collaborateurs de cabinet	Collaborateurs du Président de la République	✓	✓	✓
	Membres des cabinets ministériels	✓	✓	✓
	Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des présidents des régions, des départements, des EPCI à fiscalité propre (+20.000 hab. ou recettes de fonctionnement supérieures à 5 M€), des maires (communes +20.000 hab.) et des autres autorités territoriales mentionnées au 2° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013	✓	✓	✓

Responsables publics

		Cumul d'activités (création ou reprise d'une entreprise)	Mobilité vers le secteur privé
GOUVERNEMENT	Membres du Gouvernement	✗	✓
	Présidents des conseils régionaux	✗	✓
EXÉCUTIFS LOCAUX	Présidents des conseils départementaux	✗	✓
	Présidents des EPCI à fiscalité propre (+20 000 hab. ou recettes de fonctionnement supérieures à 5 M€)	✗	✓
	Maires (communes +20 000 hab.)	✗	✓
	Présidents de la métropole de Lyon, de l'assemblée et du conseil exécutif de Corse et de Martinique, de l'assemblée de Guyane, d'un exécutif de collectivité ou d'une assemblée territoriale d'outre-mer	✗	✓
	AAI / API	Membres des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API)	✗

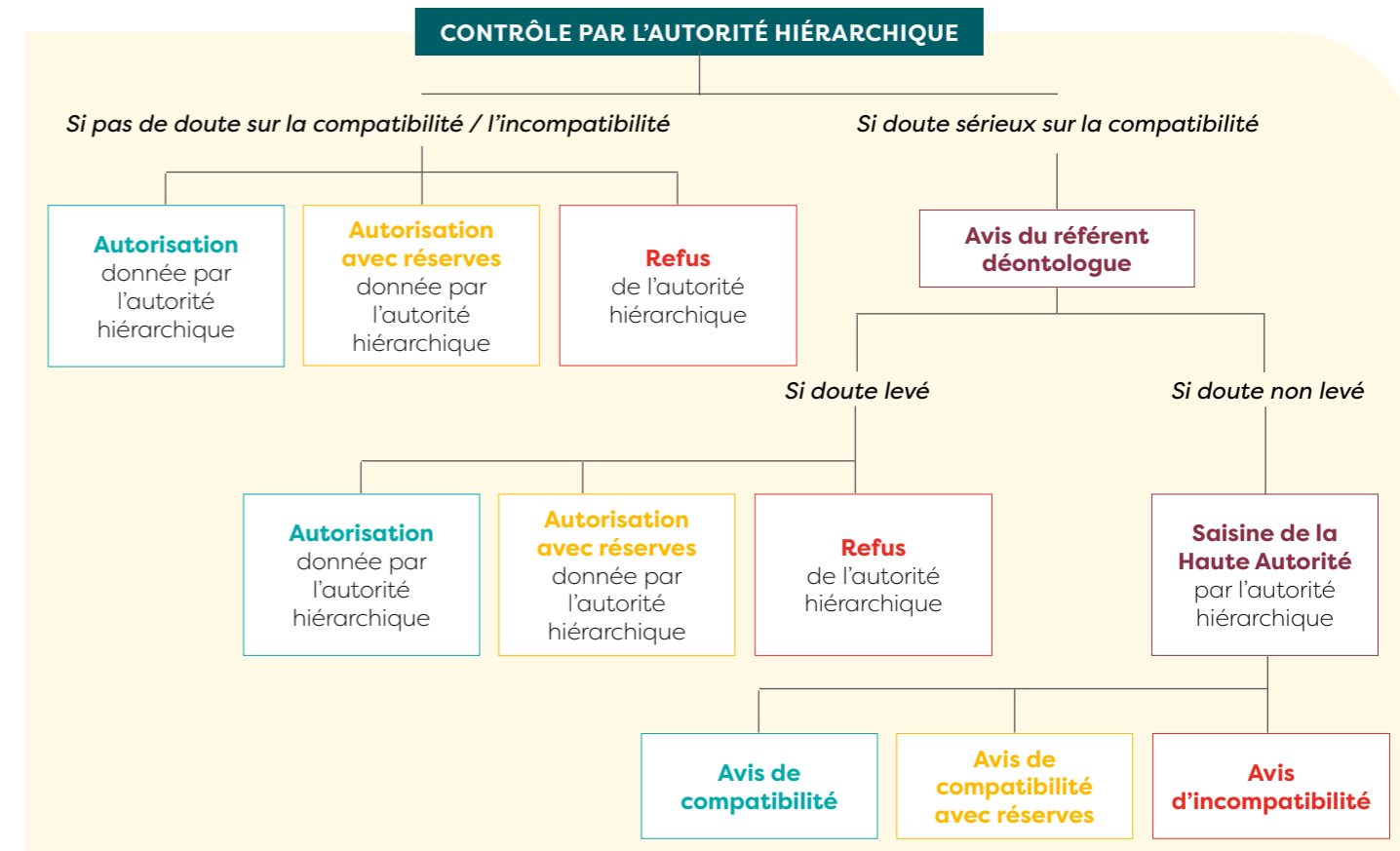
✓ **Saisine obligatoire de la HATVP** : l'administration doit saisir la Haute Autorité ; la personne concernée peut faire une saisine uniquement si son autorité hiérarchique ne l'a pas faite.

✓ **Saisine subsidiaire de la HATVP** : l'autorité hiérarchique effectue le contrôle déontologique. En cas de doute, elle peut demander l'avis du référent déontologue ; si le doute persiste, elle peut saisir la Haute Autorité.

✓ Cas particulier : c'est au responsable public de saisir personnellement la Haute Autorité.

✗ **Aucune saisine de la HATVP**

SCHÉMA RÉCAPITULATIF DE LA PROCÉDURE DE SAISINE SUBSIDIAIRE DE LA HATVP



Bibliographie

Rapports parlementaires

- BRAUN-PIVET, Yaël et GOSSELIN, Philippe, 2021, *Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique*, 193 p.
- GAUVAIN, Raphaël et MARLEIX, Olivier, 2021, *Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 »*, 187 p.
- HOULIÉ, Sacha, 2023, *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023*, 130 p.
- LE GENDRE, Gilles et UNTERMAIER, Cécile, 2023, *Rapport de la mission « flash » sur la rédaction du décret n°2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts*, 30 p.
- MATRAS, Fabien et MARLEIX, Olivier, 2018, *Rapport d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts*, 95 p.

Rapports administratifs

- Commission de déontologie de la fonction publique, 2020, *Rapport d'activité 2019*, 121 p.
- Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique dite Commission Sauvé, 2011, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique – Rapport au Président de la République*, 121 p.
- Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique dite Commission Jospin, 2012, *Pour un renouveau démocratique*, 131 p.
- Commission de Venise, Conseil de l'Europe, 2013, *Rapport sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (lobbying)*, 21 p.
- Commission pour la transparence financière de la vie politique, 2013, *Seizième rapport*, 24 p.
- Cour des comptes, 2025, *Les mobilités entre les secteurs public et privé – Un encadrement très inégal selon les fonctions publiques, des ajustements nécessaires*, 138 p.
- Cour des comptes, 2025, *Evaluation de la politique de lutte contre la corruption*, 119 p.
- DELAPORTE, Arthur et VOJETTA, Stéphane, 2026, *Influence et réseaux sociaux : face aux nouveaux défis, structurer la filière de la création, outiller l'État et mieux protéger – Rapport au Premier ministre*, 141 p.
- GRECO, Conseil de l'Europe, 2025, *Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs – Addendum au deuxième rapport de conformité – France*, 27 p.
- OCDE, 2010, *Recommandation du Conseil sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et d'influence*, 13 p.
- OCDE, 2024, *Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France – Un outil pour lutter contre les risques d'ingérences étrangères*, 93 p.
- OCDE, 2026, *Perspectives de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption 2026 – Faire de l'intégrité un atout stratégique*, 176 p.
- NADAL, Jean-Louis, 2014, *Renouer la confiance publique – Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, 192 p.
- VIGOUROUX, Christian, 2025, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, 199 p.

Société civile

- Observatoire de l'Éthique Publique, 2023, *Pour un contrôle de la représentation d'intérêts efficace et transparent*, note n° 31, 27 p.
- Observatoire de l'Éthique Publique et Chaire de droit des contrats publics, 2023, *Livre blanc pour une loi « Sapin 3 » visant à renforcer la lutte contre la corruption et les autres atteintes à la probité*, 60 p.
- Projet Arcadie, 2019, *Lutte contre la corruption des élus : le cas de la Haute Autorité pour la Transparence dans la vie Publique*, 22 p.
- Transparency International France, 2019, *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, 56 p.
- Transparency International France, 2026, *Plan alternatif 19 mesures pour faire durablement reculer la corruption en France*, 12 p.

Ouvrages

- BUGE, Éric, 2026, *L'Éclipse de la vertu. Une histoire de l'exemplarité des gouvernants en démocratie*, 444 p.
- CADIOU, Stéphane (dir.), 2016, *Gouverner sous pression – La participation des groupes d'intérêts aux affaires territoriales*, 310 p.
- KERLÉO, Jean-François (dir.), 2020, *Le lobbying – Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, 438 p.
- KERLÉO, Jean-François, 2021, *La déontologie politique*, 216 p.
- MONNERY, Benjamin et al., 2022 *Rapport de recherche - Mieux connaître le phénomène pour mieux le combattre : une étude des atteintes à la probité en France*, 47 p.
- PUYDEBOIS, Grégori, 2019, *La transparence de la vie publique en France*, thèse, 517 p.
- UNTERMAIER-KERLÉO, Élise, 2022, *Le référent déontologue – Figure modeste, figure moderne de l'administration*, thèse, 198 p.
- ZARCA, Alexis (dir.), 2020, *Les outils au service de la déontologie – Regards croisés dans la fonction publique et dans l'entreprise*, 182 p.

Articles

- AOUISS, Sara, « De la nécessité d'une (re)définition des représentants d'intérêts », *RFDC*, 2024/3, n° 139, p. 563
- BLACHÈR, Philippe, « Moraliser la politique par la loi ? Observations sur les lois « confiance dans la vie politique » », *Revue du droit public*, 2018, p. 339
- CADIN, Louise, « La HATVP à l'ère du soupçon », *AJDA*, 2025, p. 1637
- CARCASSONE, Guy, « Le trouble dans la transparence », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, p. 17
- COURTY, Guillaume et MILET, Marc, « Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017) », *RFAP*, 2018/1, n° 165, p. 17
- FRANÇOIS, Abel et PHÉLIPPEAU, Éric, « Paraître transparent ? Les usages des déclarations d'intérêts des maires des grandes villes françaises », *RFAP*, 2018/1, n° 165, p. 79
- FRATINI, Léa, « HATVP et pouvoir de sanction en matière de mobilités », *AJFP*, 2026, p. 76

- GAZAGNE-JAMMES, Valentin, « Retour sur le dispositif de la loi Sapin 2 visant à encadrer les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics », *RFDC*, 2018/3, n° 115, p. 497
- GOIN, Alexis et CADIN, Louise, « La réflexion est-elle toujours désintéressée », *AJDA*, 2024, p. 2161
- JEAN-PIERRE, Didier, « Le référent déontologue : un super-héros sans super-pouvoir », *JCP A*, 2017, p. 2156
- KERLÉO, Jean-François, « État des lieux des déclarations déontologiques », *RFDA*, 2018, p. 495
- KERLÉO, Jean-François, « Comprendre l'État sous le regard de la transparence », *Droit et société*, 2019/2, n° 102, p. 379
- KERLÉO, Jean-François, « La déclaration d'intérêts en a-t-elle un ? », 2020, *Jus Politicum*
- KERLÉO, Jean-François et MONNERY, Benjamin, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », *RFDA*, 2022, p. 1097
- KERLÉO, Jean-François, « Le droit des représentants d'intérêts : réflexions théoriques et programmatiques », *RFAP*, 2024/2, n° 186, p. 347
- LACHIÈZE-REY, Raphaël, « Qui sont les représentants d'intérêts ? Une classification basée sur une analyse des données de la HATVP », *RFAP*, 2024/2, n° 186, p. 433
- UNTERMAIER- KERLÉO, Élise, « Les dix ans du référent déontologue au sein de la fonction publique : bilan et perspectives », *AJFP*, 2026, p. 203.

Autres

- CEVIPOF, 2026, *En quoi les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? – Le baromètre de la confiance politique*, 168 p.

