

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

1 – Le bilan général des déclarations reçues
page 57

2 – Un taux de conformité variable
selon les catégories de déclarants
page 58

3 – Les procédures de contrôle
des déclarations
page 62

4 – Le bilan du contrôle des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts
page 65

5 – Le contrôle de la gestion sans droit
de regard des instruments financiers
page 76

6 – La publication des déclarations
de patrimoine et d'intérêts
page 78

DANS QUEL OBJECTIF ?



Jouer un **rôle de tiers de confiance** entre citoyens et décideurs publics en attestant que ces derniers remplissent leurs obligations déclaratives et déontologiques

QUI EST CONCERNÉ ?



18 000

responsables et agents publics,
élus et non élus

QUE FAIT LA HAUTE AUTORITÉ ?



– Elle **contrôle le contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts** en recourant à des **moyens d'enquête étendus**

– Elle **publie**, dans les cas prévus par la loi, **des déclarations**, notamment **sur le site hatvp.fr**

DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?



– **Deux mois à compter du début ou de la fin des fonctions**

– Des **misés à jour** au cours des fonctions lors de modifications substantielles du patrimoine ou des intérêts



QUELS CONTRÔLES SONT EFFECTUÉS ?

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

- **vérification du caractère exhaustif, exact et sincère des informations renseignées**
- **détection des situations d'enrichissement illicite**
- **prévention des conflits d'intérêts**

Le bilan général des déclarations reçues

Le nombre de déclarations reçues en 2023 a été plus faible que les années précédentes, en raison d'une moindre actualité électorale et politique.

La Haute Autorité a reçu 8 816 déclarations de situation patrimoniale, déclarations d'intérêts et déclarations d'intérêts et d'activités³².

Le renouvellement des sénateurs de la série 1 en septembre 2023 a constitué un moment important de l'année, préparé en amont par les services afin de s'assurer que les sénateurs sortants et ceux nouvellement élus se conforment à leurs obligations déclaratives dans les délais impartis.

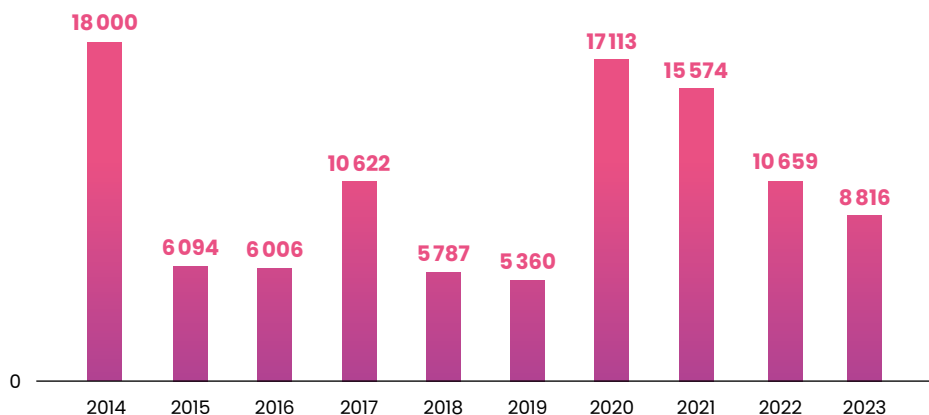
Les changements intervenus dans la composition du Gouvernement et des cabinets ministériels, ainsi que le renouvellement de l'Assemblée et du Gouvernement de la Polynésie française, ont eux aussi mobilisé la Haute Autorité.

Des déclarations au début, pendant et à la fin des fonctions



Sur les **8 816 déclarations reçues**, une grande partie sont des déclarations modificatives. Elles sont déposées par les responsables publics en cas d'évolution substantielle de leur patrimoine ou de leurs intérêts, ou bien demandées par la Haute Autorité afin que les intéressés corrigent les erreurs de leur déclaration.

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



³². Les déclarations d'intérêts et d'activités sont déposées par les candidats à l'élection présidentielle et par les députés et sénateurs. Elles sont similaires aux déclarations d'intérêts, mais comprennent certaines rubriques supplémentaires spécifiques à l'exercice de ces mandats.

LES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES EN 2024

Les principales échéances de l'année 2024 seront l'élection des représentants français au Parlement européen, en juin 2024, ainsi que les élections des élus provinciaux de la Nouvelle-Calédonie puis des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui devraient avoir lieu avant la fin de l'année 2024. La Haute Autorité a déjà été mobilisée, début 2024, par les conséquences du changement de Gouvernement intervenu en janvier.

2 Un taux de conformité variable selon les catégories de déclarants

La Haute Autorité réalise un travail continu d'identification des déclarants et de suivi du respect des obligations déclaratives. Le respect des échéances légales de dépôt demeure variable selon les catégories de responsables publics.

Les taux de dépôt dans le délai légal

Les responsables publics assujettis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts disposent d'un délai de deux mois pour déposer leurs déclarations à compter de leur élection, de leur prise de fonctions ou du terme de leurs fonctions.

Pour les principales catégories de responsables publics tenus de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts à la suite de leur élection ou de leur nomination à des fonctions soumises à obligations déclaratives en 2023, les taux de dépôt dans les délais légaux s'avèrent relativement élevés, en progression par rapport à 2022, signe d'une meilleure connaissance des obligations déclaratives par les déclarants.

Toutefois, compte tenu d'un travail d'identification renforcé en 2023 de l'ensemble des responsables et agents publics soumis à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité (en particulier les agents publics, dont les fonctions

sont désormais mieux suivies), le taux global de dépôt diminue par rapport à 2022.

Les 170 sénateurs élus en 2023 ont tous déposé leurs déclarations dans les délais impartis. Les taux de dépôt sont analogues s'agissant des responsables publics quittant leurs fonctions et déposant une déclaration au terme de celles-ci.

Le processus déclaratif continue de se heurter à de fréquentes erreurs des déclarants, qui concernent spécialement certaines rubriques de la déclaration d'intérêts et notamment celles visant :

- les mandats ès qualités et les fonctions non rémunérées, que les responsables publics n'identifient pas comme susceptibles de créer un conflit d'intérêts ;
- le conjoint, concubin ou partenaire de PACS, fréquemment omis lorsqu'il n'a pas ou plus d'activité professionnelle ;
- le précédent mandat et/ou les autres mandats occupés.

En matière de déclaration de patrimoine, les erreurs et omissions les plus fréquentes portent sur la prise en compte des conséquences du régime matrimonial, non renseigné ou mal renseigné, et sur la déclaration des comptes bancaires.

La Haute Autorité rappelle que de nombreux outils sont disponibles en accès libre afin de remplir les déclarations dans les meilleures conditions :

- un guide du déclarant et une foire aux questions (FAQ), disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité ;
- des outils d'évaluation des biens mis à disposition par le ministère de l'économie et des finances, tels que Patrim ou Demande de valeur foncière (DVF).

Une assistance téléphonique et par courriel est également mise à la disposition des déclarants³³.

Les actions menées en cas de non-dépôt

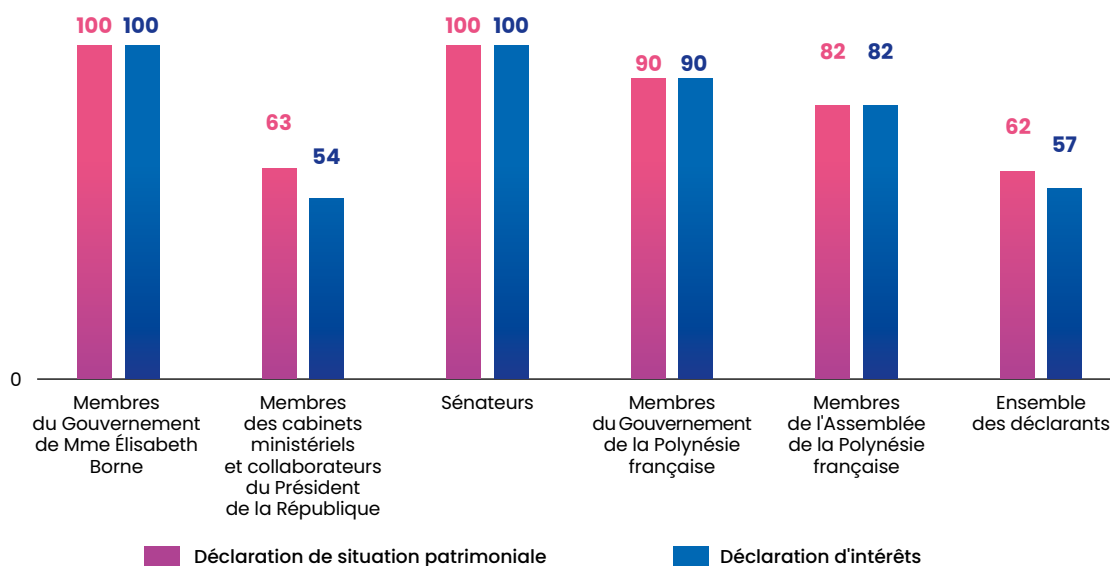
En cas de non-respect de l'obligation de dépôt dans le délai légal, la Haute Autorité relance l'intéressé et, le cas échéant, échange

avec lui afin de connaître et de résoudre les difficultés rencontrées. Dans l'hypothèse où cette phase d'échanges n'aboutit pas au dépôt de la déclaration ou aux corrections sollicitées, la Haute Autorité peut user de son pouvoir d'injonction. Procédure formelle, l'injonction laisse alors un mois à l'intéressé pour régulariser sa situation. À défaut de réponse satisfaisante à la suite d'une injonction, le dossier est susceptible d'être transmis au procureur de la République, par décision du collège de la Haute Autorité, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

700 
relances

136
injonctions

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



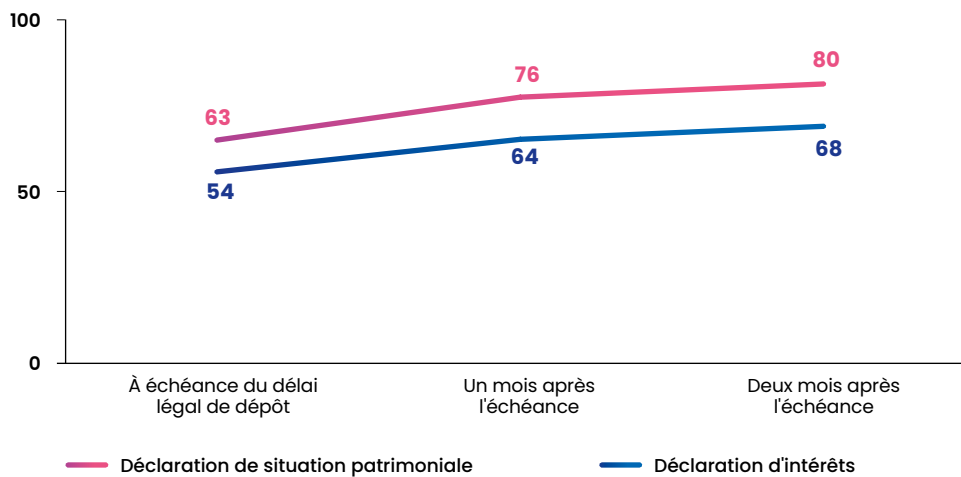
³³. Les responsables publics peuvent solliciter la Haute Autorité par téléphone au 01 86 21 94 97 (du lundi au vendredi, de 9h à 12h30 et de 14h à 17h) ou par courriel à l'adresse adel@hatvp.fr.

Le travail de relance permet d'améliorer le taux de dépôt des déclarations. Malgré cela, le dépôt effectif de la déclaration n'intervient parfois que plusieurs semaines après l'échéance légale.

La réception des déclarations est le préalable indispensable à leur contrôle et présente

des enjeux pour toutes les parties prenantes. Pour les citoyens, il est difficilement admissible que certaines déclarations soient inaccessibles faute d'avoir été déposées dans les délais requis ; pour les responsables publics concernés, l'absence de contrôle les prive des mesures de prévention qui les protégeraient des risques de nature pénale ou déontologique.

Évolution du taux de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République (en %)



Le non-remboursement des frais de campagne des élus en cas de non-dépôt de la déclaration de situation patrimoniale de début de mandat dans le délai légal

L'article L. 52-11-1 du code électoral conditionne le remboursement forfaitaire des dépenses électorales des candidats à une élection relevant de l'article L. 52-4 du même code au dépôt de « leur déclaration de situation patrimoniale dans le délai légal et pour le scrutin concerné, s'ils sont astreints à cette obligation ». Aux termes de la loi du 11 octobre 2013, ce délai a été fixé à deux mois suivant le début du mandat.

La nullité de la nomination des dirigeants de certaines grandes entreprises publiques et de certains établissements publics de l'État en cas de non-dépôt de l'une de leurs déclarations dans le délai légal lors de leur entrée en fonction

Le dernier alinéa du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que la nomination des présidents et directeurs généraux des entités qui y sont listées est nulle si, à l'issue d'un délai d'un mois suivant l'injonction adressée par le président de la Haute Autorité, une déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts est toujours manquante.

Le non-dépôt de déclaration est sanctionné pénalement. La Haute Autorité a procédé à 17 transmissions au parquet sur ce fondement en 2023. Mais ce dispositif manque d'efficacité : déjà très chargés, les parquets poursuivent peu et le traitement pénal des affaires s'étale sur plusieurs années, conduisant rarement à une sanction. Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative, comme c'est le cas d'autres autorités administratives indépendantes, présenterait de nombreux avantages en termes de diligence et d'effectivité de la réponse apportée à l'absence de dépôt de déclaration. Il concernerait des manquements objectifs ne nécessitant pas de pouvoir d'appréciation avec un *quantum* de la sanction connu à l'avance.

En tout état de cause, la voie pénale continuerait d'être privilégiée pour les manquements les plus graves et qui nécessiteraient une appréciation, par exemple en cas de réitération d'un défaut de dépôt après une première sanction administrative ou de sous-évaluation mensongère d'éléments du patrimoine.

17

**dossiers transmis
au procureur
de la République
pour non-dépôt
de déclaration
en 2023**



Proposition

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



LE SUIVI DES DOSSIERS TRANSMIS À LA JUSTICE

La Haute Autorité ne dispose pas de pouvoir de sanction. Lorsqu'elle détecte au cours de ses contrôles des faits susceptibles d'être constitutifs d'une infraction pénale, elle en avise le procureur de la République. Celui-ci apprécie alors l'opportunité d'engager des poursuites.

Il faut souligner que les parquets destinataires de ces transmissions ne sont pas tenus d'informer la Haute Autorité des suites réservées à ces faits et qu'ils ne le font pas systématiquement.

En 2023, la Haute Autorité a été avisée de la clôture de sept dossiers transmis pour non-dépôt d'une déclaration :

- quatre ont fait l'objet d'un classement sans suite (trois consécutifs à la régularisation de leur situation par les intéressés, le quatrième après que la nullité de la nomination de l'intéressé, prononcée en application du dernier alinéa du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, a été considérée comme suffisante) ;
- deux ont donné lieu à une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) avec une amende de 15 000 euros ;
- un a donné lieu à un avertissement pénal probatoire, accompagné d'une contribution citoyenne de 500 euros.

LA MISE À JOUR DU GUIDE DU DÉCLARANT

Le guide du déclarant édité par la Haute Autorité, qui constitue la principale ressource documentaire pour les responsables publics s'interrogeant sur les déclarations qui leur incombent, fera l'objet d'une actualisation en 2024.

La nouvelle édition permettra notamment d'intégrer des évolutions législatives intervenues en 2022 et 2023 et de prévenir les difficultés les plus fréquemment rencontrées par les déclarants.

3 | Les procédures de contrôle des déclarations

La détermination de priorités du contrôle

Les contrôles menés par la Haute Autorité s'inscrivent dans le cadre de priorités auxquelles sont affectés des moyens correspondants.

Pour la période 2023-2024, les événements politiques et électoraux que sont le remaniement ministériel, le renouvellement des sénateurs de la série 1 intervenu en septembre 2023 ainsi que les élections au Parlement européen et en Polynésie française qui se tiendront en 2024 ont été établis comme des priorités.

Dans la perspective de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, les déclarations des dirigeants des principales fédérations et ligues sportives font également l'objet d'une attention particulière.

Des sources d'information diversifiées qui doivent être encore élargies et renforcées

La Haute Autorité recourt à diverses sources d'information afin de pouvoir garantir l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations qu'elle contrôle.

La Haute Autorité rappelle que, dans tous les cas où le contrôle de la déclaration met à jour une difficulté, une procédure contradictoire est engagée. Les déclarants peuvent également, d'eux-mêmes et à tout moment, apporter des informations et pièces complémentaires visant à faciliter la réalisation du contrôle. La recherche en sources ouvertes permet également de compléter utilement les contrôles de la Haute Autorité, s'agissant notamment des mandats et activités professionnelles des responsables publics, pour lesquels la publication d'un nombre croissant d'informations permet de réaliser des vérifications.

Les échanges avec l'administration fiscale constituent une source d'information majeure pour la Haute Autorité, que la mise en œuvre de procédures de coopération issues du protocole signé en 2022 a permis de faciliter. Toutefois, comme elle l'a souligné dans ses précédents rapports d'activité, la Haute Autorité déplore de devoir recourir à l'intermédiation de la direction générale des finances publiques (DGFIP) afin que cette dernière exerce, pour le compte de la Haute Autorité, le droit de communication dont elle bénéficie auprès de tiers.

En tant qu'autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de leurs obligations par les agents et responsables publics, la Haute Autorité devrait pouvoir réaliser ses contrôles en toute indépendance, sans être tributaire d'une administration placée sous l'autorité du pouvoir exécutif. La célérité de ses contrôles s'en trouverait également améliorée ; en l'état, l'intermédiation des services de la DGFiP allonge nécessairement les procédures, et la Haute Autorité renonce parfois à y recourir de ce seul fait.

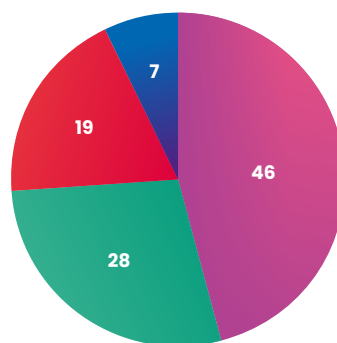
Enfin, la Haute Autorité reçoit des signalements de la part d'associations agréées par elle³⁵, de journalistes ou de citoyens. Ceux-ci sont systématiquement examinés et peuvent conduire à l'ouverture ou à la réouverture d'un contrôle. Sur les 50 signalements reçus et traités en 2023, 12 ont conduit les services à ouvrir ou rouvrir le contrôle d'une déclaration. Le reste des signalements n'a pas apporté d'informations nouvelles ou s'est avéré hors du champ de compétence de la Haute Autorité. Près de la moitié des signalements reçus émanaient de citoyens.



Proposition

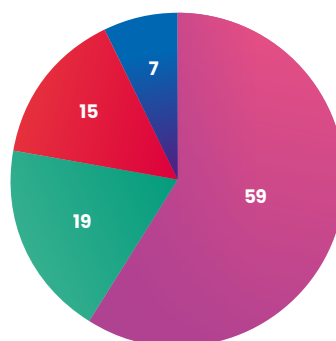
Permettre à la Haute Autorité d'exercer directement un droit de communication auprès des établissements bancaires ou financiers, des entreprises d'assurance ou de réassurance, des administrations, des collectivités territoriales et de toute personne chargée d'une mission de service public pour l'ensemble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

Objet des signalements reçus en 2023 (en %)



- Contenu de la déclaration
- Autres infractions pénales
- Conflits d'intérêts et prise illégale d'intérêts
- Autres

Responsables publics ayant fait l'objet d'un signalement en 2023 (en %)



- Élus locaux
- Autres
- Élus nationaux
- Gouvernement et Présidence de la République

LES SOURCES D'INFORMATION MOBILISÉES LORS DU CONTRÔLE



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



- Échanges directs avec les déclarants qui permettent d'instaurer un dialogue constructif (**55 %** des responsables publics contrôlés ont été interrogés en 2023)
- Examen des signalements reçus



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



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



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

L'ACCÈS À DE NOUVELLES BASES DE DONNÉES

Pour mener ses contrôles, la Haute Autorité doit pouvoir accéder à des informations techniques inaccessibles en sources ouvertes. En 2017, la Haute Autorité a obtenu l'accès à quatre bases de données établies par l'administration fiscale³⁴. La qualité et l'efficacité des contrôles restent néanmoins limitées par les difficultés à obtenir certaines informations. Tout particulièrement, un accès propre et direct aux bases de données suivantes améliorerait de façon significative les contrôles de la Haute Autorité :

- VUE 360° : vision complète de la situation fiscale d'un contribuable ;
- GALAXIE : recensement des liens entre personnes physiques et personnes morales ;
- GMBI : recensement des biens immobiliers ;
- WEBTRUST : recensement des trusts et fiducies ;
- EVAFISC : recensement des comptes bancaires détenus à l'étranger.

34. Décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 relatif aux modalités de désignation et d'habilitation des agents de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique autorisés à consulter le traitement automatisé dénommé « Estimer un bien » (Patrim), le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE) et le traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP)

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

Bilan global du contrôle des déclarations

La Haute Autorité a contrôlé 3 536 déclarations en 2023.

Ces contrôles ont concerné en grande partie les députés et sénateurs (1 015 déclarations), après les séquences électorales des années 2022 et 2023. En particulier, le contrôle des déclarations des sénateurs a fortement mobilisé la Haute Autorité. Afin que leurs déclarations, destinées à être rendues publiques³⁵, soient absolument conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, la Haute Autorité a mené un contrôle approfondi qui a nécessité des échanges dans 85 % des cas (contre 55 % en moyenne pour le reste des déclarants en 2023).

2 335

déclarations initiales
et de fin de mandat
ou de fonctions
contrôlées

1 201

déclarations
modificatives
contrôlées

35. Sur le site Internet de la Haute Autorité pour les déclarations d'intérêts et disponibles à la consultation en préfecture pour les déclarations de situation patrimoniale.



Toutes déclarations et tous déclarants confondus, le respect des exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité imposées par la loi paraît sensiblement meilleur qu'en 2022 : 56,1 % des déclarations ont en effet d'emblée satisfait à ces exigences, contre 33,2 % en 2022.

Dans les déclarations n'y satisfaisant pas complètement, les anomalies relevées étaient la plupart du temps d'importance mineure.

Seuls 1,4 % des responsables publics contrôlés ont fait l'objet d'un rappel ferme à leurs obligations déclaratives, tandis que 0,1 % des déclarants ont vu leur déclaration faire l'objet d'une appréciation publique de la Haute Autorité, s'agissant uniquement de déclarations de situation patrimoniale. La Haute Autorité souligne également qu'aucune infraction pénale potentielle n'a été constatée dans le cadre du contrôle des déclarations.

Ces résultats satisfaisants au regard des années précédentes s'expliquent notamment par les catégories de responsables publics dont les déclarations ont été examinées. Nombreux à être contrôlés en 2023, les conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République ont déposé des déclarations dont le taux de conformité s'est avéré élevé – en raison notamment d'expériences déclaratives préalables et d'une sensibilisation accrue à ces questions –, ce qui influe sur le taux de conformité constaté dans l'ensemble.

LE RAPPEL FERME AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES ET L'APPRÉCIATION PORTÉE SUR UNE DÉCLARATION

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

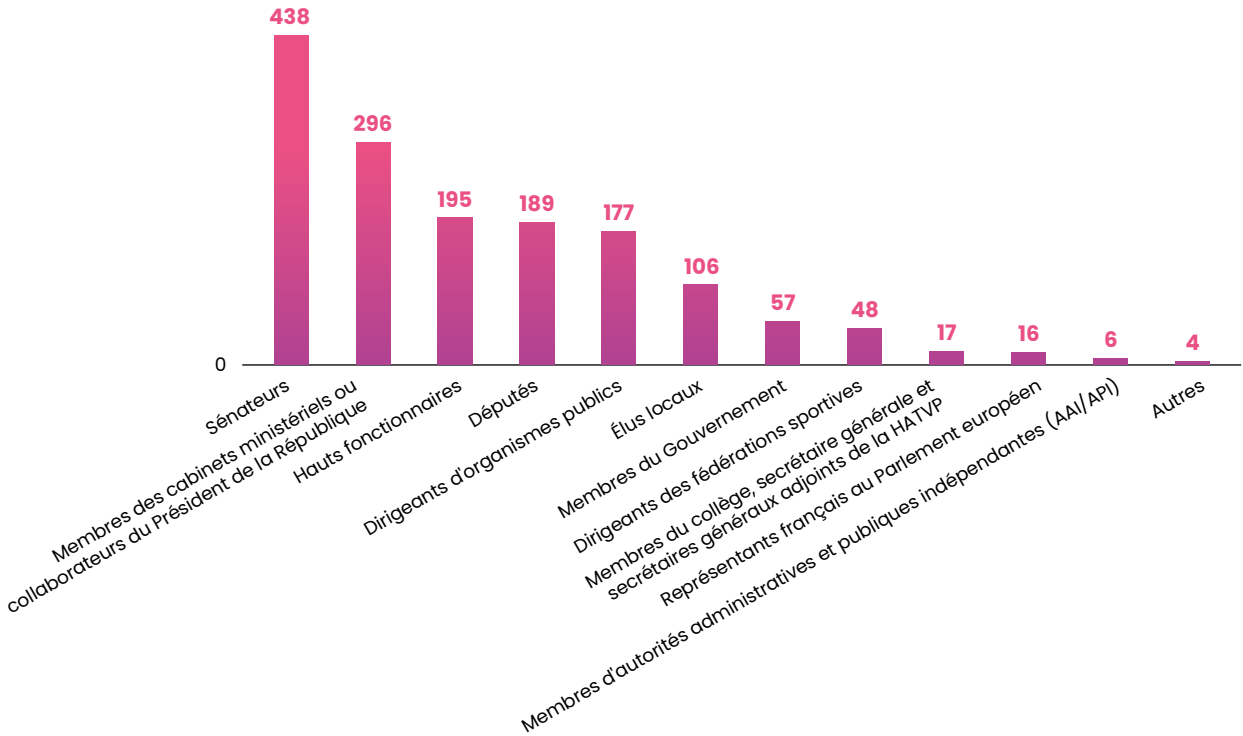
Lorsqu'il s'agit d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'une déclaration d'intérêts d'un membre du Gouvernement, ou encore de la déclaration de situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur, la loi prévoit que la Haute Autorité peut assortir la publication de cette déclaration « *de toute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

Plus globalement, ces résultats témoignent d'un meilleur ancrage dans la culture politique et administrative des dispositifs déontologiques, des efforts de conformité manifestés par les responsables publics, ainsi que de l'intérêt des démarches d'accompagnement et de conseil entreprises par la Haute Autorité au cours de ces dernières années.

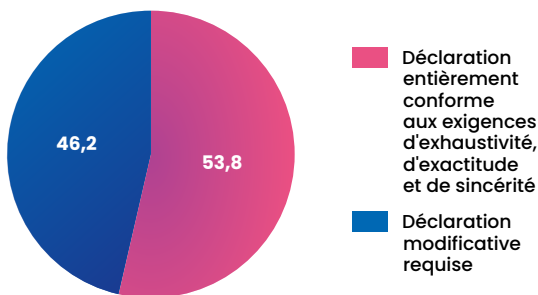
Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale : vérifier le contenu et détecter l'enrichissement illicite au cours des fonctions

La Haute Autorité examine la variation de la situation patrimoniale des responsables publics entre le début et la fin de leurs fonctions afin de s'assurer qu'ils ne se sont pas enrichis de façon illicite durant cette période. Préalablement à ce contrôle, elle vérifie l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations déposées.

Déclarations de situation patrimoniale contrôlées en 2023, par catégories de responsables publics soumis aux obligations déclaratives



Bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale (en %)



1 549 déclarations de situation patrimoniale ont été contrôlées en 2023. L'activité de contrôle s'est principalement concentrée sur les députés et sénateurs, les membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, ainsi que certaines catégories de hauts fonctionnaires.

Les contrôles menés en 2023 attestent d'une meilleure qualité des déclarations de situation patrimoniale reçues. La proportion de déclarations entièrement conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude ou de sincérité est supérieure à celle constatée en 2022 (53,8 % contre 44,6 %) et aucune infraction pénale n'a été détectée à l'issue des contrôles.

À l'instar des années précédentes, la Haute Autorité constate cependant que les déclarations de situation patrimoniale demeurent en moyenne moins conformes aux exigences légales d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité que les déclarations d'intérêts, ce qui résulte notamment du nombre d'informations plus important que comprennent les premières, potentiellement plus complexes.

Aucun contrôle n'a conduit à soupçonner une forme d'enrichissement illicite au cours des fonctions en 2023

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

Le dépôt d'une déclaration d'intérêts lors de la prise de fonctions et son actualisation pendant toute la durée des fonctions constituent un outil indispensable pour la prévention des situations de conflit d'intérêts et la sécurisation de l'action publique.

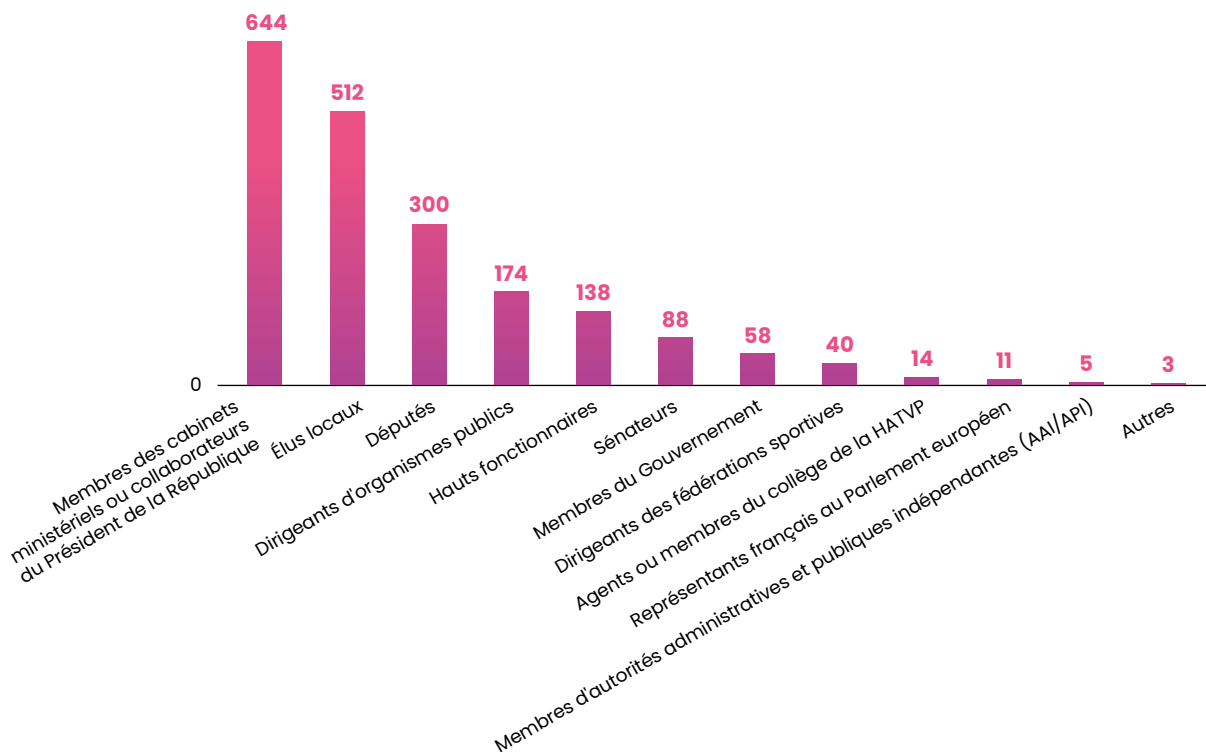
Si la Haute Autorité en assure le contrôle et préconise des mesures visant à prévenir les risques détectés, cette déclaration doit être l'occasion d'une véritable réflexion individuelle.

Pour être pleinement efficace, la démarche déontologique doit en effet s'accompagner d'une prise de conscience des responsables

publics. Il leur appartient en premier lieu de s'interroger sur les situations de conflit d'intérêts qui peuvent résulter de l'interférence entre leurs divers liens d'intérêts et leur mandat ou leurs fonctions.

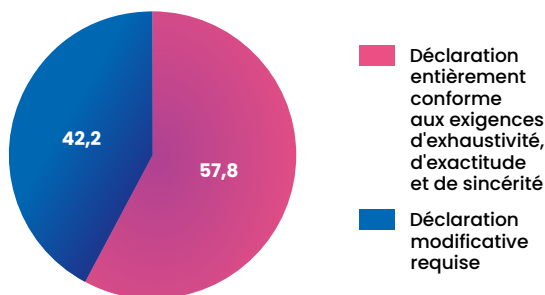
À cet effet, la déclaration d'intérêts est un outil efficace et essentiel. Son contenu n'a cependant pas pour objet de couvrir la totalité des risques de conflit d'intérêts : des situations de conflit d'intérêts liées, par exemple, à la profession des parents ou des enfants peuvent ainsi survenir, alors même que ces informations ne sont pas requises sur la déclaration. Il appartient donc aux responsables publics de s'interroger sur tous leurs liens d'intérêts et la façon dont ils sont susceptibles d'interférer avec l'exercice de leurs fonctions, et, le cas échéant, de faire part de ces éléments à la Haute Autorité.

Déclarations d'intérêts contrôlées en 2022, par catégories de responsables publics soumis aux obligations déclaratives



La Haute Autorité a contrôlé 1 987 déclarations d'intérêts en 2023. En lien avec le renouvellement des assemblées locales intervenu depuis 2020, l'activité de contrôle de ces deux dernières années avait porté en grande partie sur les élus locaux. Celle de l'année 2023 s'est concentrée sur les membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République entrés en fonction en 2022 et en 2023, et sur les députés élus en 2022.

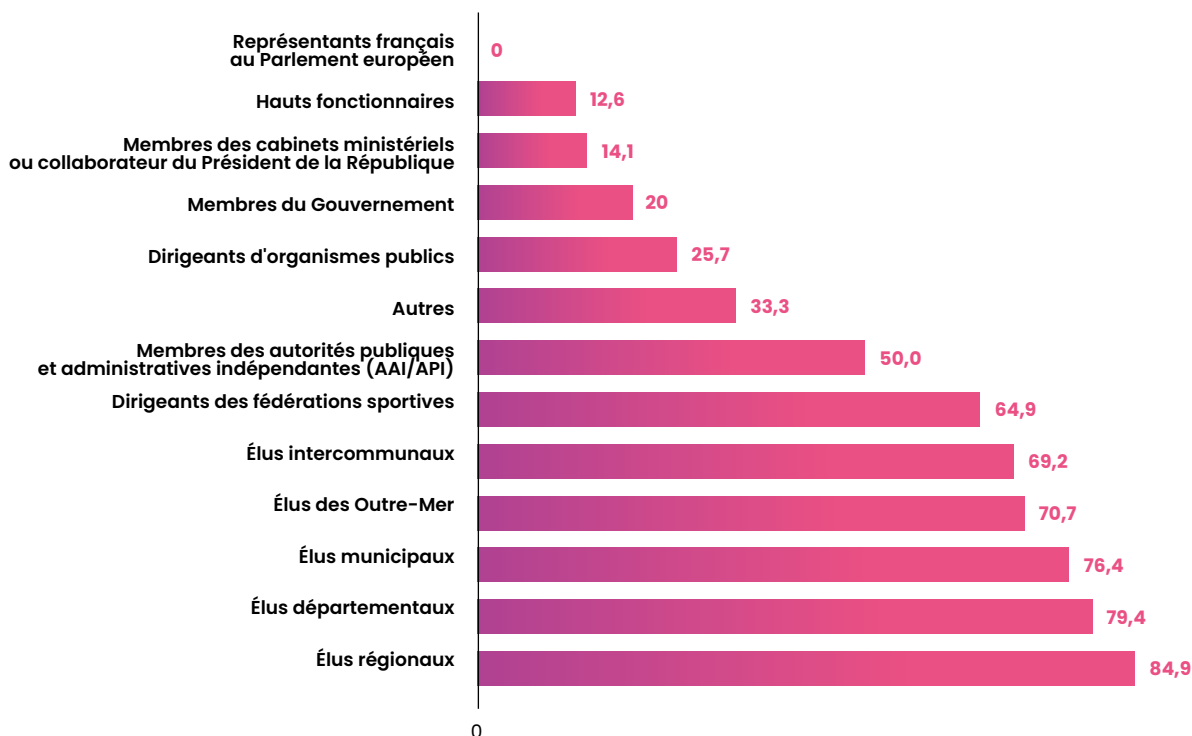
Bilan du contrôle des déclarations d'intérêts (en %)



Les résultats du contrôle sont sensiblement meilleurs qu'en 2022, ce qui résulte principalement du taux de conformité des déclarations des membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, supérieur à 80 %. Ayant pour la plupart déjà rempli ce type de déclaration, ils sont en moyenne dotés de moins de liens d'intérêts que d'autres catégories de responsables publics. Ils ne sont, par ailleurs, pas ou peu concernés par les rubriques pour lesquelles la Haute Autorité constate le plus de difficultés – renseignement des mandats exercés ès qualités, mandats occupés actuellement ou par le passé. Leurs déclarations sont en conséquence moins fournies.

Contrairement au contrôle des déclarations de situation patrimoniale, celui des déclarations d'intérêts n'a conduit à émettre aucun rappel ferme aux obligations déclaratives.

Part des responsables publics contrôlés auxquels la Haute Autorité a demandé de prendre des mesures de prévention d'un risque de conflit d'intérêts (en %)



Après s'être assurée du caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations, la Haute Autorité identifie les risques de conflit d'intérêts. Lorsqu'elle en détecte, elle en évalue l'intensité et demande aux intéressés de mettre en œuvre les mesures de prévention appropriées.

En 2023, 35,8 % des responsables publics dont la déclaration d'intérêts a été contrôlée se trouvaient face à un risque de conflit d'intérêts et se sont vu prescrire par la Haute Autorité des mesures visant à le prévenir.

L'existence d'une situation de conflit d'intérêts ne constitue pas en elle-même un manquement à la probité, mais signale la possibilité d'une interférence entre l'intérêt public lié à l'exercice d'un mandat ou de fonctions publiques et un ou plusieurs autres intérêts, de nature privée ou publique.

Des différences importantes se manifestent entre décideurs publics locaux et nationaux. Comme la Haute Autorité l'avait indiqué dans son rapport d'activité 2022, ces différences proviennent très largement des nombreux liens d'intérêts dont disposent les élus locaux au regard de leur engagement dans la vie publique locale et des multiples mandats qu'ils exercent comme représentants de leur collectivité au sein d'organismes extérieurs.

S'agissant des mandats locaux exercés à des qualités, le législateur a, par la loi « 3DS » du 21 février 2022, institué à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales un régime général de prévention des risques destiné à clarifier les mesures de déport à mettre en œuvre en cas de conflit entre intérêts publics.

Comme en 2022, la Haute Autorité s'est efforcée de faciliter l'appropriation de ce dispositif en intervenant régulièrement auprès des élus locaux avec des formations à la prévention des conflits d'intérêts ou lors de colloques et conférences organisés par les associations représentatives des élus locaux.

Elle constate néanmoins des difficultés persistantes, qui résultent pour partie de la complexité des dispositions en cause. Dans de nombreuses collectivités, la prise de conscience des risques encourus par les élus ne se traduit pas par la mise en œuvre concrète des déports au sein de l'assemblée délibérante.

Les interrogations qui portent sur l'articulation entre la prévention des risques de nature pénale et déontologique et le bon fonctionnement des collectivités paraissent légitimes. Afin de répondre aux difficultés rencontrées par les élus, la Haute Autorité contribue, par la diffusion de sa doctrine et par ses nombreux échanges avec les acteurs concernés, à la réflexion déjà engagée dans le débat public sur les modalités du déport à mettre en œuvre ou la limitation, voire la suppression, de la notion de conflit entre intérêts publics.



L'INSTITUTIONNALISATION D'UN RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DES ÉLUS LOCAUX

La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 a créé le droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue sur toute question d'ordre déontologique qu'il rencontre dans l'exercice de son mandat.

Entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023, cette évolution permet aux élus de bénéficier d'un conseil confidentiel et personnalisé, notamment pour la prévention des situations de conflit entre intérêts publics.



LE BILAN DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS ET D'ACTIVITÉS DES DÉPUTÉS DE LA XVI^E LÉGISLATURE

En février 2023, la Haute Autorité a mis à la disposition du public les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XVI^e législature, élus en 2022. Si aucun manquement substantiel susceptible de constituer une infraction pénale n'a été relevé, la Haute Autorité a néanmoins assorti la publication de cinq déclarations d'une appréciation portant à la connaissance des citoyens un défaut d'exhaustivité, d'exactitude ou de sincérité. En outre, à la suite du non-dépôt de ses déclarations dans les délais, un député n'a pas été remboursé de ses frais de campagne en 2023.

La Haute Autorité a également publié pour la première fois une analyse des intérêts et des activités des députés³⁶. Il ressort de cette analyse que la moitié des députés conserve un mandat électif – le plus souvent au sein d'un conseil municipal – et qu'un député sur six souhaite conserver au moins une activité professionnelle au cours de son mandat. De plus, alors que les deux tiers des députés ont exercé une activité professionnelle au cours des cinq années précédant leur élection, 70 % des activités déclarées étaient exercées dans le secteur privé.

³⁶. [hatvp.fr/presse/analyse-des-declarations-dinterets-et-dactivites-de-la-xvie-legislature/](https://www.hatvp.fr/presse/analyse-des-declarations-dinterets-et-dactivites-de-la-xvie-legislature/)

Les difficultés rencontrées tiennent également à l'application du délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal. Les élus locaux font état d'une incompréhension vis-à-vis de décisions de justice ayant conduit des condamnations pour prise illégale d'intérêts pour des faits impliquant de faibles montants de subventions allouées à des associations au sein desquelles ils siégeaient.

La loi du 21 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a substitué à la notion d'intérêt « *quelconque* » de l'article 432-12 du code pénal, celle d'intérêt « *de nature à compromettre [l']impartialité, [l']indépendance ou [l']objectivité* » du décideur public. Cette évolution, fortement souhaitée par les élus locaux, devait permettre, selon le législateur, de recentrer l'application de l'article 432-12 du code pénal aux situations impliquant un grave manquement à la probité.

La Cour de cassation s'est prononcée pour la première fois sur l'application de ces dispositions, par un arrêt du 5 avril 2023. Les faits à l'origine du pourvoi dont elle avait à connaître s'étant déroulés antérieurement à la modification de ces dispositions, la question se posait de savoir si leur nouvelle version devait être appliquée aux prévenus, en vertu du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce. Dans son arrêt, la Cour de cassation a considéré que ces dispositions « *sont*

équivalentes à celles résultant de sa rédaction antérieure », dès lors que, par cette rédaction antérieure, « *le législateur, en incriminant le fait, par une personne exerçant une fonction publique, de se placer dans une situation où son intérêt entre en conflit avec l'intérêt public dont elle a la charge, [avait] entendu garantir, dans l'intérêt général, l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions publiques* »³⁷. Ce faisant, la Cour, qui avait déjà interprété la notion d'intérêt dans le sens de la loi modifiée, n'a pas semblé considérer que les précisions apportées par le législateur à la notion d'intérêt étaient moins sévères que les dispositions anciennes.

Une évolution de la politique pénale pourrait infléchir et harmoniser les pratiques des parquets sur l'ensemble du territoire.



Proposition

Adopter une circulaire de politique pénale à destination des parquets relative à la poursuite et au traitement des infractions d'atteinte à la probité, aux fins d'harmoniser les pratiques pénales sur l'ensemble du territoire de la République.

³⁷. Ce qu'elle avait déjà énoncé notamment dans une décision de rejet de transmission d'une QPC dépourvue de caractère sérieux ; v. Crim., 19 mars 2014, QPC n° 14-90.001



LES QUESTIONS LES PLUS COURANTES EN MATIÈRE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

« Le fait de siéger aux organes dirigeants d'une association en tant que représentant de ma collectivité doit-il me conduire à me déporter du vote des subventions qui lui sont attribuées ? »

Oui. Une association est un organisme de droit privé. Si elle peut poursuivre des intérêts proches de ceux de la collectivité, ceux-ci ne sont jamais totalement convergents. En application de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, l'élu qui siège au sein du conseil d'administration d'une association devra donc se déporter du vote des subventions accordées à celle-ci. Néanmoins, dans le cas, rare, où sa désignation au sein des organes dirigeants de l'association est réalisée en application de la loi, aucun déport ne sera demandé si la subvention fait partie intégrante du budget, en application du II de l'article L. 1111-6 précité.

En revanche et ainsi que l'a rappelé la Haute Autorité, le fait d'être simple adhérent d'une association ne saurait caractériser à lui seul un intérêt personnel nécessitant la mise en place de déports systématiques à l'égard de cette association.

« Dois-je sortir de la salle lorsque je me déporte ? »

Oui. Pour un élu, le fait de se déporter consiste, lorsqu'il participe aux séances de l'assemblée délibérante de la collectivité, à s'abstenir de participer au vote de la délibération et aux débats préalables au vote, ainsi qu'à toute réunion, discussion aux travaux préparatoires. Conformément à la jurisprudence du juge pénal, cela implique de sortir de la salle avant que la question sur laquelle l'élu se déporte ne soit mise en débat ou au vote. Les procès-verbaux des séances de l'organe délibérant et d'éventuelles réunions préparatoires doivent faire mention des déports et du fait que l'élu concerné a quitté la salle.

« Les liens professionnels et politiques que j'entretiens de longue date avec des tiers constituent-ils des intérêts susceptibles de me placer en situation de conflit d'intérêts ? »

Non. La Haute Autorité considère que les seuls liens professionnels et politiques entretenus par un élu avec un autre élu ou agent de la collectivité ne sont pas, par principe, susceptibles de placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts ou de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

Dans sa délibération n° 2023-220 du 26 septembre 2023, la Haute Autorité a considéré que les liens professionnels et politiques entretenus par un président d'exécutif intercommunal avec le directeur général des services de cet établissement, par ailleurs membre comme lui du conseil départemental au titre du même groupe politique, n'apparaissent pas susceptibles de placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts ou de commettre le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

L'appréciation de ces situations peut néanmoins varier selon la nature et l'intensité du lien et l'interférence dont il est question.

Le contrôle des déclarations des membres du Gouvernement

La Haute Autorité a contrôlé 115 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de membres du Gouvernement en 2023. Ce nombre s'explique par les déclarations déposées à l'issue du remaniement ministériel intervenu en juillet 2023 ainsi que par les déclarations modificatives déposées par les membres du Gouvernement eux-mêmes ou à la demande de la Haute Autorité.

Eu égard à l'exigence de probité qui incombe aux membres du Gouvernement et à la publication de l'ensemble de leurs déclarations sur le site Internet de la Haute Autorité, ces dernières ont donné lieu à un contrôle particulièrement approfondi. En conséquence, des déclarations modificatives ont fréquemment été demandées.

La Haute Autorité considère que, pour les membres du Gouvernement, circonscrire la procédure de dépôt des déclarations d'intérêts dans un délai de deux mois, ne donne pas entière satisfaction au regard de l'importance de la prévention des situations de conflits d'intérêts dès la prise de fonctions.

Préalablement à la nomination de nouveaux membres du Gouvernement, le Président de la République peut solliciter de la part du président de la Haute Autorité des informations permettant de déterminer si la personne pressentie pour occuper des fonctions gouvernementales pourrait se heurter à des situations de conflit d'intérêts. Cette procédure permet d'identifier les situations les plus problématiques. Compte tenu du délai extrêmement court dans lequel cet échange a lieu et du niveau d'informations dont bénéficie alors la Haute Autorité, cette procédure ne peut suffire à elle seule à prévenir les situations de conflit d'intérêts qui pourraient survenir dès la prise de fonctions.

Le délai de deux mois dans lequel les membres du Gouvernement sont actuellement tenus de déposer leur déclaration, auquel s'ajoutent la durée nécessaire à d'éventuels échanges complémentaires et à l'examen approfondi des intérêts en cause, n'est donc pas satisfaisant.

Sa réduction permettrait d'améliorer grandement la prévention des situations de conflit d'intérêts au sein du Gouvernement.

Outre le contrôle de leurs déclarations, les membres du Gouvernement font l'objet dès leur nomination d'une vérification de leur situation fiscale par la direction générale des finances publiques et sous le contrôle de la Haute Autorité.

Cette procédure vise notamment à s'assurer que les ministres se sont dûment acquittés de leurs impôts.

S'agissant des membres du Gouvernement formé par Madame Élisabeth Borne en mai 2022 et modifié en juillet 2022, 16 procédures de vérification ont été closes sans suite, tandis que 25 se sont soldées par des corrections de leur

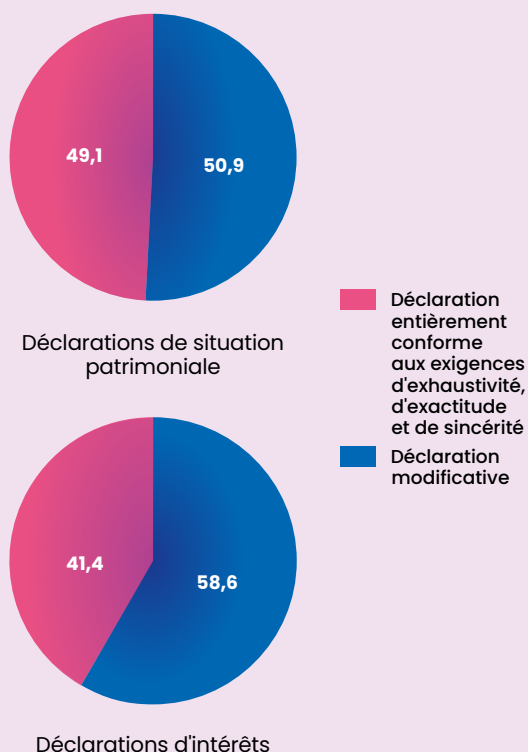


Proposition

Réduire le délai de dépôt des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement auprès de la Haute Autorité à huit jours suivant leur nomination afin de prévenir le plus tôt possible d'éventuels risques de conflit d'intérêts et de sécuriser l'action gouvernementale.

imposition, tant sous la forme de rectifications que sous la forme de dégrèvements en leur faveur. La situation d'un membre du Gouvernement a fait l'objet d'une transmission au procureur de la République, corroborant le résultat des investigations menées par la Haute Autorité sur la base du contrôle des déclarations de l'intéressé. À l'exception de ce cas, l'ensemble des corrections a porté sur des montants minimes.

Bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du Gouvernement (en %)



Tous les ministres entrés au Gouvernement de Madame Élisabeth Borne en juillet 2023 se sont acquittés de leurs obligations dans le délai légal.

À la différence des autres responsables publics³⁸, les membres du Gouvernement sont tenus de transmettre à la Haute Autorité une déclaration d'intérêts à la fin de leurs fonctions. Les informations qu'elle contient ne diffèrent pas de la déclaration mise à jour au cours des fonctions en cas d'évolution substantielle des intérêts détenus et son contrôle est sans objet compte tenu du caractère préventif que celui-ci revêt habituellement. La Haute Autorité estime donc que cette déclaration ne présente aucune utilité au regard de l'objectif de prévention des situations de conflit d'intérêts.



Proposition

Mettre fin à l'obligation des membres du Gouvernement de déposer une déclaration d'intérêts au terme de leurs fonctions.

³⁸. Cette obligation résulte du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

LES MESURES DE DÉPORT ADOPTÉES PAR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

À l'issue du contrôle de leurs déclarations d'intérêts, la Haute Autorité a demandé à six des huit membres du Gouvernement entrés en fonctions en juillet 2023 de mettre en œuvre des mesures de déport destinées à prévenir des situations de conflits d'intérêts.

Les décrets de déport adoptés en conséquence par la Première ministre sont recensés dans un « Registre de prévention des conflits d'intérêts » consultable en ligne³⁹.

³⁹. gouvernement.fr/publications-officielles/registre-de-prevention-des-conflits-dinterets

5

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

La Haute Autorité s'assure que les responsables publics spécialement assujettis à cette obligation adoptent les mesures nécessaires à la gestion sans droit de regard des instruments financiers qu'ils détiennent. Ce dispositif vise à prévenir toute forme d'enrichissement illicite qui pourrait résulter des informations privilégiées dont ils disposent dans l'exercice de leurs fonctions et à éviter d'éventuelles situations de conflit d'intérêts.

La justification par les responsables publics des mesures adoptées pour gérer leurs instruments financiers sans droit de regard

L'obligation de gestion des instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part s'impose aux membres du Gouvernement, aux membres de certaines autorités administratives et publiques indépendantes (AAI/API), ainsi qu'à certains agents publics et militaires exerçant de hautes responsabilités. Selon le nombre de ministres composant le Gouvernement, environ 180 responsables publics sont ainsi concernés.

Afin de faciliter l'identification des mesures à adopter en cas de possession d'instruments financiers et de s'assurer de la conformité à l'obligation de gestion sans droit de regard, la Haute Autorité a mis en œuvre un questionnaire dédié. En 2023, 30 questionnaires lui ont été retournés par des responsables publics détenant des instruments financiers, dont deux par des membres du Gouvernement entrés en fonction en juillet 2023.

La Haute Autorité a adressé plusieurs relances à des responsables publics qui possédaient des instruments financiers mais n'avaient pas encore justifié des mesures prises pour garantir leur gestion sans droit de regard.

Une obligation complexe à mettre en œuvre pour les responsables publics

La loi prévoit des modalités différenciées de gestion sans droit de regard selon la nature des instruments financiers détenus. Les responsables publics concernés peuvent cependant conserver en l'état leurs instruments financiers dans certains cas spécifiques⁴⁰ et, à l'exception des membres du Gouvernement, lorsque ces instruments financiers ne sont pas en rapport avec leur secteur d'activité.

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

- l'obligation de conclure un mandat de gestion se heurte régulièrement au refus des gestionnaires⁴¹ lorsque le portefeuille concerné est de faible valeur ; lorsqu'il est accepté et conclu, son coût peut être prohibitif au regard de sa faible valeur ;
- certains responsables publics, tels que les membres du Gouvernement, ne peuvent conserver en l'état leurs instruments financiers alors même qu'ils ne sont pas en rapport avec leur secteur d'activité ;

⁴⁰. S'ils sont nécessaires à l'activité professionnelle du conjoint, lorsque l'assujetti est marié sous un régime de communauté légale ou conventionnelle, ou s'ils doivent être conservés pour une durée déterminée pour bénéficier d'un avantage prévu par la loi

⁴¹. Le mandant est une société de gestion de portefeuille (SGP) agréé par l'Autorité des marchés financiers (AMF). En pratique, il s'agit de banques, de fonds d'investissement, d'assureurs, etc.

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

Plusieurs évolutions législatives permettraient de répondre à ces difficultés.



Propositions

- Instaurer un seuil de 10 000 euros pour l'obligation faite à certains responsables publics de confier à un tiers la gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers. En-deçà de ce seuil, seule une obligation de déclaration de détention d'instruments financiers serait requise ;
- Permettre la conservation en l'état des instruments financiers lorsque ceux-ci sont sans rapport avec le secteur d'activité de l'intéressé ;
- Introduire la possibilité de céder la totalité des instruments financiers susceptibles d'être soumis à l'obligation de gestion sans droit de regard dans un délai bref suivant la prise de fonctions, sur autorisation et sous contrôle de la Haute Autorité.



6

La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

En application de la loi, la Haute Autorité rend publiques certaines des déclarations qu'elle reçoit et contrôle, selon des modalités qui diffèrent selon les mandats et fonctions concernés.

La Haute Autorité a rendu publiques 4 818 déclarations en 2023, dont 3 477 sur son site Internet, les autres étant mises à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales pour consultation dans les préfectures. La différence entre le nombre de déclarations publiées et le nombre de déclarations contrôlées s'explique par la publication, début 2023, de déclarations contrôlées en 2022, notamment celles des députés.

Les déclarations disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité ont donné lieu à plus de 1,4 millions de consultations, en nette progression par rapport à 2022. La consultation des déclarations en préfecture, dont les modalités sont particulièrement restrictives, demeure stable : 35 demandes ont été adressées aux services préfectoraux de 24 départements, concernant 140 déclarations et 85 députés ou sénateurs – un même parlementaire pouvant déposer plusieurs déclarations.

12 112 
déclarations disponibles
 à la consultation
 au 31 décembre 2023,
 dont 10 719
 sur le site Internet
 de la Haute Autorité

+40% 
de consultation des déclarations
 sur hatvp.fr en 2023
 par rapport à 2022

Tableau récapitulatif des modalités prévues par la loi pour la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

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

La prévention des risques d'ordre pénal et déontologique dans le secteur sportif

La Haute Autorité contribue activement à la prévention des risques d'ordre pénal et déontologique dans la sphère publique. Le secteur sportif, qui a fait l'objet d'une évolution législative importante en 2022⁴², connaît une actualité particulièrement dense avec l'organisation de deux événements internationaux majeurs en 2023 (Coupe du monde de rugby) et 2024 (jeux Olympiques et Paralympiques).

1. Un paysage institutionnel complexe

Le secteur sportif se caractérise par un paysage institutionnel complexe dans lequel évoluent de multiples acteurs aux statuts divers : 85 fédérations sportives agréées ou délégataires (dont 36 fédérations olympiques), lesquelles ont créé six ligues professionnelles. Les fédérations disposent également d'organes déconcentrés, sous la forme de comités départementaux

ou régionaux, eux-mêmes composés de groupements sportifs (associations, clubs). En outre, plusieurs structures concourent aux jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) : le comité national olympique et sportif français (CNOSF), le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop), la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), une délégation interministérielle et plusieurs comités stratégiques rattachés au Gouvernement.

Depuis le début des années 2000, et sous l'impulsion du législateur, l'éthique et la déontologie sont devenues une préoccupation croissante au sein du secteur sportif avec la mise en place de dispositifs internes. Ainsi, toutes les fédérations délégataires doivent établir une charte d'éthique et de déontologie et instituer en leur sein un comité indépendant chargé de contribuer à son respect⁴³. Le Cojop et la Solideo disposent également chacun, depuis 2018, d'un comité d'éthique qui doit notamment veiller à la prévention des conflits d'intérêts. Des ressources pédagogiques et des guides de bonnes pratiques ont été élaborés afin de sensibiliser les différentes parties prenantes.

⁴². Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France

⁴³. Article L. 131-15-1 du code du sport

En raison d'enjeux financiers, géopolitiques et de réputation majeurs, le secteur du sport s'avère particulièrement exposé aux risques d'ordre éthique, pénal et déontologique. Si des avancées législatives et réglementaires ont permis de renforcer le cadre juridique en la matière, des pistes d'évolution ont été identifiées afin de mieux appréhender ces risques et de développer et diffuser une culture de la transparence et de la déontologie dans le sport.

Le 9 juin 2023, un colloque organisé conjointement par la Ville de Paris et la Cour de cassation, sur le thème de « *La probité à l'épreuve des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024* », à l'occasion duquel est intervenu Didier Migaud, a permis de dresser un premier bilan des dispositifs de lutte contre les atteintes à la probité. En décembre 2023, le comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport a remis un rapport « Pour un sport plus démocratique, plus éthique et plus protecteur »⁴⁴ – en vue duquel le président de la Haute Autorité a été auditionné – qui appelle à une révision de l'architecture de la prévention et de lutte contre les atteintes à l'intégrité.

2. Le dépôt et le contrôle des déclarations des responsables publics du domaine sportif

Le champ des responsables publics du domaine sportif soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts a progressivement été élargi par le législateur, pour concerner aujourd'hui 596 personnes :

- les présidents (depuis 2017⁴⁵), vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux (depuis 2022⁴⁶) des fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ;
- les présidents (depuis 2017), vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux (depuis 2022) du Comité national olympique et sportif français et du CNOSF ;
- les représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État (depuis 2018⁴⁷) ;
- les délégataires de signature ou de pouvoir de ces représentants légaux, lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à 50 000 euros (depuis 2018) ;

Près de

600



responsables publics du secteur sportif soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts

⁴⁴. Comité national pour renforcer l'éthique et la vie démocratique dans le sport, « Pour un sport plus démocratique, plus éthique et plus protecteur », rapport remis le 7 décembre 2023 à Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et paralympiques

⁴⁵. Loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs

⁴⁶. Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France

⁴⁷. Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

– le président, le directeur général et le responsable de la haute performance de l'Agence nationale du sport (depuis 2019⁴⁸).

D'autres responsables publics étaient déjà concernés par ces obligations déclaratives : le ministre chargé des sports, ainsi que les membres de son cabinet ; certains emplois à la décision du Gouvernement (par exemple le délégué interministériel aux grands événements sportifs, ou encore le directeur de l'administration centrale des sports) ; mais également des élus locaux dont les délégations portent sur le sport.

Compte tenu de l'extension du champ des responsables publics assujettis à ces obligations, la Haute Autorité a veillé à mettre à leur


disposition des ressources spécifiques. Une campagne d'information ciblée a ainsi été organisée avec la diffusion début 2023 d'une brochure dédiée aux organisations sportives⁴⁹, suivie d'envois de courriels à chaque président de fédération et d'échanges réguliers avec le ministère des sports.

La Haute Autorité a toutefois rencontré plusieurs difficultés :

- en premier lieu, dans l'identification des responsables publics concernés, les fonctions mentionnées dans la loi ne correspondant pas toujours aux intitulés des postes figurant dans les statuts ou à celles réellement exercées au sein des fédérations et des ligues ;
- en second lieu, avec la connaissance de ces obligations par les déclarants, les fédérations et les ligues estimant dans un premier temps que l'extension du périmètre mise en œuvre par la loi du 2 mars 2022 ne s'appliquerait que lors du renouvellement des instances dirigeantes, alors qu'elle était d'application immédiate.

Au 31 décembre 2023, sur les 596 responsables publics du secteur sportif dénombrés, 48,1 % étaient à jour de leurs obligations de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts. Ce taux est le fruit d'un premier travail de relance – 153 ont été adressées en 2023 – et de l'envoi de 25 injonctions de déposer. L'exercice se poursuivra en 2024.

Dans le cadre des contrôles menés en 2023 sur les responsables publics du secteur sportif, 58 % des déclarations de situation patrimoniale déposées présentaient un certain nombre de manquements nécessitant le dépôt d'une ou plusieurs déclarations modificatives. Ce chiffre peut s'expliquer à la fois par la présence, parmi les déclarants, de personnes nommées pour la première fois, et ayant donc moins d'expérience déclarative, mais aussi par une assez faible appropriation de ces dispositifs.

87,5 % 

des **présidents et co-présidents** des fédérations sportives, des ligues professionnelles et des comités olympiques sont **à jour de leurs obligations déclaratives**

Mais seulement

41 %

des **vice-présidents trésoriers et secrétaires généraux**

48. Loi n° 2019-812 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

49. [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/10/20220358_HATVP_Brochure_organisationsportives-2022.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/10/20220358_HATVP_Brochure_organisationsportives-2022.pdf)

Le Partenariat international contre la corruption dans le sport (*International Partnership against Corruption in Sport*, ou *IPACS*) a été lancé en février 2017 lors du Forum international pour l'intégrité du sport organisé par le Comité international olympique. Regroupant organisations sportives internationales, gouvernements et organisations internationales, ce réseau a pour objectif de coordonner les actions de ses membres pour lutter contre la corruption dans la gouvernance du sport et promouvoir une culture de l'intégrité.

La Haute Autorité, membre du deuxième groupe de travail consacré à la prévention des conflits d'intérêts, avait pris part en 2020 à l'élaboration d'un « Recueil de bonnes pratiques en matière de gestion des conflits d'intérêts dans les organisations sportives ». La conférence générale annuelle de l'*IPACS*, à laquelle a assisté la Haute Autorité, s'est déroulée le 12 septembre 2023, permettant de faire le bilan des travaux.

10 % des déclarations présentaient des manquements suffisamment graves pour justifier la notification d'un rappel ferme aux obligations déclaratives.

Le contrôle des déclarations d'intérêts a, quant à lui, conduit à identifier un nombre important de situations de conflits d'intérêts nécessitant d'adopter des mesures de prévention (appel à la vigilance, déport limité ou élargi) : leur proportion atteint 60 %, soit un taux très supérieur à la moyenne constatée sur l'ensemble des déclarations contrôlées (35,8 %). En cause, par exemple, un responsable fédéral qui est également responsable au sein d'une ligue ou d'une entité locale de la fédération, ou qui est par ailleurs dirigeant d'un club sportif.

3. Le contrôle des mobilités professionnelles dans le secteur sportif

Les projets de mobilité entre secteurs public et privé sont soumis à des contrôles variables en fonction du statut des entités du secteur sportif.

Ainsi, le Cojop étant un organisme privé, la Haute Autorité peut être amenée à contrôler les mobilités d'agents publics souhaitant le rejoindre ou préalablement à leur nomination à un emploi public, de personnes qui y ont travaillé.

Il est en de même pour les fédérations sportives. La Haute Autorité a précisé sa doctrine concernant le périmètre des réserves adoptées pour les membres de cabinet ayant exercé des fonctions dans des fédérations sportives. Une distinction a ainsi été établie entre, d'une part, les fédérations délégataires et, d'autre part, les fédérations agréées. Pour les premières, il est formulé un appel à la vigilance à veiller, en toute circonstance, à garantir la stricte égalité de traitement de tous les acteurs du champ sportif. Pour les secondes, des réserves d'usage sont émises, tel le déport de toute discussion et de toute décision portant sur la fédération sportive concernée ou des rendez-vous et échanges organisés avec elle.

88

**déclarations
contrôlées**

48 déclarations
de situation
patrimoniale

40 déclarations
d'intérêts

En revanche, la Solideo n'entre pas dans le champ de contrôle de la Haute Autorité pour les mobilités. Si ses activités dans les secteurs des infrastructures et de la construction d'équipements sportifs sont de celles qu'un opérateur privé pourrait exercer, en raison des conditions d'exercice de ses missions ainsi que de l'origine de ses ressources, elle ne peut être assimilée à une « *entreprise privée* » au sens de l'article L.124-4 du code général de la fonction publique.

Afin de prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique, la Haute Autorité recommande, depuis plusieurs années, de créer un contrôle des agents de la Solideo, et plus largement pour ce type d'EPIC de l'État, à l'occasion de leur départ vers le secteur privé.

4. L'encadrement de la représentation d'intérêts des entités sportives

Les entités du secteur sportif peuvent être qualifiées de représentants d'intérêts lorsqu'elles remplissent les critères définis par la loi⁵⁰. À la suite de l'extension du répertoire au niveau local intervenue en juillet 2022, dix fédérations sportives se sont inscrites, ainsi que cinq associations et organisations professionnelles, une ligue et le CNOSF.

Ces différents acteurs mènent plusieurs types d'actions de lobbying :

- les grandes fédérations ou les groupements de fédérations sont susceptibles d'influer sur les lois nationales relatives à leurs sports, sur les statuts des fédérations et sur toute décision publique pouvant emporter des conséquences sur la pratique du sport en France ;
- les grandes organisations professionnelles ont vocation à faire de la représentation d'intérêts, notamment au niveau national, en défendant les intérêts de l'ensemble du secteur sportif ;
- les plus petites entités mènent plutôt des actions à l'échelon local, notamment en ce qui concerne les projets d'infrastructures, l'organisation d'événements et l'incitation à la pratique du sport par les collectivités.

14

contrôles de représentants d'intérêts du secteur sportif lancés en **2023**

11 contrôles d'organismes non-inscrits au répertoire

3 contrôles des déclarations annuelles

Au regard des enjeux précités, le secteur sportif a fait l'objet en 2023 de contrôles approfondis, qui se poursuivront en 2024. Parmi les 14 contrôles lancés, 11 concernaient des fédérations et ligues sportives en raison de leur non-inscription sur le répertoire.

Il ressort en outre du contrôle que la qualité des déclarations des entités inscrites est relativement bonne, le volume des déclarations variant toutefois fortement selon les entités. Le très faible nombre d'inscriptions spontanées au répertoire, notamment pour les fédérations sportives les plus importantes, traduit une insuffisante connaissance du dispositif, et encore davantage de son extension à l'échelon local.

50. Cf. p. 107