CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale

———————

Séance du 5 novembre 2026

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI ORGANIQUE portant diverses dispositions relatives à l'intégrité publique et UN PROJET DE LOI portant diverses dispositions relatives à l'intégrité publique

NOR : PRMX2626339L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 9 octobre 2026 d'un projet de loi organique et d'un projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'intégrité publique. Ces projets de loi ont été modifiés par deux saisines rectificatives, reçues les 21 et 28 octobre 2026.

Le projet de loi, qui comprend 15 articles, est organisé en quatre titres respectivement intitulés « Consolider le dispositif de prévention des atteintes à l'intégrité publique », « Actualiser, rationnaliser et simplifier les contrôles », « Clarifier et sécuriser le droit applicable aux responsables et aux agents publics » et « Dispositions relatives à l'entrée en vigueur ». Le titre I^{er} regroupe les dispositions relatives à la dépénalisation du défaut de communication des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale et au nouveau pouvoir d'injonction avec astreinte, aux avis sur les projets de reconversion exposant un risque d'influence étrangère, à la transmission aux employeurs et aux référents déontologues des avis rendus. Le titre II est divisé en quatre chapitres consacrés respectivement au dispositif de « gestion sans droit de regard », aux déclarations d'intérêts, aux déclarations de situation patrimoniale et à la représentation d'intérêts et acteurs de l'influence étrangère. Le titre III est divisé en trois chapitres, consacrés respectivement au délit de prise illégale d'intérêts après cessation des fonctions, à la mobilité du secteur public vers le secteur privé et à la prévention des conflits d'intérêts.

Le projet de loi organique comprend 6 articles comportant des dispositions ayant le même objet que celles du projet de loi ordinaire pour des personnes de statuts différents.

Ces projets de loi prévoient de modifier le nom de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui deviendrait la Haute Autorité pour l'intégrité publique.

2. Les études d'impact ont été enregistrées les 24, 28 et 30 octobre 2026. Elles répondent globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

3. Le Conseil d'Etat constate que les projets de loi organique et ordinaire ont été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

4. Outre diverses améliorations de rédaction et l'ajout de dispositions de coordination que le Conseil d'Etat suggère, les projets de loi organique et ordinaire appellent de sa part les observations suivantes.

S'agissant du projet de loi ordinaire

Titre Ier Dispositions relatives à la consolidation du dispositif de prévention des atteintes à l'intégrité publique

En ce qui concerne la dépénalisation du défaut de communication des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale

5. Le projet de loi supprime les sanctions pénales qui répriment actuellement le défaut de transmission des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévues au titre des obligations déontologiques pesant sur différents acteurs de la vie publique. Il supprime également toute sanction pénale en cas de non-respect de l'injonction tendant à obtenir cette transmission. Ces sanctions pénales sont remplacées par la possibilité pour la Haute Autorité d'assortir son injonction d'une astreinte d'un montant de 500 euros par jour de retard et de rendre publique cette injonction.

S'agissant du principe de la substitution d'une mesure d'injonction avec astreinte aux sanctions pénales actuellement prévues, le Conseil d'Etat observe que le montant de l'astreinte semble suffisamment incitatif pour garantir l'effectivité de la transmission des déclarations attendues.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que la mesure d'injonction avec astreinte envisagée a vocation à ne s'appliquer qu'aux responsables publics visés par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ainsi qu'aux agents publics relevant du code général de la fonction publique et aux militaires soumis à des obligations de déclarations à la Haute autorité.

Les autres agents public et militaires, les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, les magistrats des juridictions administratives et financières, les conseillers prud'hommes et les responsables publics et les experts agissant dans le domaine de la santé, de l'environnement et de la sécurité sanitaire, ainsi que les juges et présidents des tribunaux de commerce ne sont pas soumis à ce dispositif, alors même que s'appliquent à eux, comme aux magistrats judiciaires en vertu du projet de loi organique, la mesure de dépénalisation du défaut de transmission des déclarations d'intérêts. Seule l'existence de procédures disciplinaires et, pour les responsables publics et les experts agissant dans le domaine de la santé, de l'environnement et de la sécurité sanitaire, l'impossibilité d'exercer leurs fonctions en l'absence de telles déclarations, permettront d'assurer l'effectivité du dépôt des déclarations exigées.

Le Conseil d'Etat observe cependant qu'une telle différence de traitement ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel.

En ce qui concerne la transmission des avis de la Haute Autorité pour l'intégrité publique au référent déontologue de l'administration à l'origine de la saisine

6. Les réserves dont peuvent être assortis les avis de compatibilité et les avis d'incompatibilité émis par la Haute Autorité lorsqu'elle est saisie du cas d'un agent public réalisant une mobilité entre le secteur public et le secteur privé, ou inversement, sont aujourd'hui notifiés à l'administration d'origine ou d'accueil, selon les cas, de l'agent.

Le projet de loi prévoit d'étendre cette notification au référent déontologue de l'administration en cause.

Tout en approuvant cette extension, le Conseil d'Etat note cependant que l'effectivité de la mesure envisagée sera limitée par le déploiement encore partiel de cette fonction dans les administrations.

Titre II Dispositions relatives à l'actualisation, à la rationalisation et à la simplification des contrôles

En ce qui concerne les déclarations de situation patrimoniale

Sur l'ajout des actifs numériques au contenu des déclarations de situation patrimoniale et la simplification de la structure de ces déclarations

7. Le projet de loi propose de compléter le contenu des déclarations de situation patrimoniale que doivent déposer les personnes qui entrent dans le champ d'application des articles 4 ou 11 de la loi du 11 octobre 2013 par l'ajout des crypto-actifs et d'exclure de l'obligation la déclaration des véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions, fonds de commerce, clientèles, charges et offices dont la valeur est inférieure ou égale à un montant fixé par voie règlementaire.

Le II de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 donne une définition exhaustive de l'actif devant être déclarés par l'énoncé de biens sous forme de rubriques comprenant notamment les immeubles (1°), les valeurs mobilières ou encore les « assurances-vie », la dernière rubrique étant au 9° « les autres biens ». L'ajout, par le projet de loi, de biens d'une nature particulière comme les cryptos-actifs n'apparaît donc pas juridiquement nécessaire. Elle présente en outre l'inconvénient de créer le sentiment, pour les personnes soumises à déclaration et détenant de tels biens, que la déclaration de ces biens n'est pas aujourd'hui nécessaire, ce d'autant que ces dispositions sont soumises au différé d'entrée en vigueur prévu par le projet de loi. Le Conseil d'Etat estime donc que cette disposition ne peut être retenue. Alors que la loi prévoit déjà que ne doivent être déclarés que les « *biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire* », en ce qu'il étend la possibilité de fixer un tel seuil à d'autres biens, le projet de loi ne soulève en revanche pas de difficultés.

Titre III Dispositions relatives à la clarification et à la simplification du droit applicable aux responsables et aux agents publics

En ce qui concerne les modifications des éléments constitutifs du délit de prise illégale d'intérêts à l'issue de l'exercice de fonctions publiques

8. Le projet de loi entend modifier l'article 432-13 du code pénal qui réprime le fait pour une personne ayant été membre du Gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée, ou une entreprise publique exerçant dans le secteur concurrentiel, moins de trois ans après avoir cessé d'exercer des fonctions publiques qui l'ont conduite à assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise, ou à conclure avec celle-ci des contrats ou à formuler un avis sur de tels contrats, ou à 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.

En premier lieu, il prévoit de restreindre le champ d'application de ce délit pour exclure d'une part les personnes morales de droit public des entités dans lesquelles les personnes visées ont pris un intérêt, sous les formes sus mentionnées, en prévoyant que « *seule constitue une entreprise privée une personne morale de droit privé exerçant dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé* ». D'autre part, le projet de loi exclut de ces personnes morales de droit privé celles qui « au sein d'un même groupe public légalement institué » sont contrôlées, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce. En conséquence de ces modifications, il supprime les dispositions qui spécifient que le délit s'applique aux agents des établissements publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités publiques détiennent directement ou indirectement plus de 50 % du capital et des exploitants publics prévus par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

En second lieu, le projet de loi modifie les éléments constitutifs d'une prise illégale d'intérêts par personne interposée, qui réprime le contournement des interdictions énoncées au premier alinéa de l'article 432-13 lorsque l'agent public acquiert une participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise qui possède au moins 30 % de capital commun, ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait, avec l'une des personnes morales de droit privé directement visées par l'interdiction. Il supprime l'exigence d'un seuil de capital commun et ajoute que les faits sont punissables « *lorsque les circonstances établissent que cette participation a pour objet ou pour effet de contourner l'interdiction prévue au premier alinéa* ».

Enfin, le projet de loi apporte les mêmes modifications à l'article L. 4122-5 du code de la défense qui réprime les mêmes faits lorsqu'ils sont commis par des militaires.

9. Le Conseil d'Etat observe que la modification apportée à la définition des entités dans lesquelles la prise d'un intérêt par l'agent public serait punissable substitue au critère économique de « l'entreprise privée » et de « l'entreprise publique exerçant dans un secteur concurrentiel » un critère organique tiré de la catégorie juridique dont l'entité en cause relève à raison de son statut, qui exclut ainsi du champ de la répression l'intérêt pris par l'agent public dans toute personne morale de droit public.

Ce faisant, le Gouvernement entend clarifier le champ d'application de l'infraction à la lumière de la nouvelle définition de la notion de conflits d'intérêts qui exclut de son champ les interférences entre deux intérêts publics, pour prendre en compte l'existence d'une convergence d'intérêts dans la sphère publique de l'Etat, au sein de laquelle les mobilités professionnelles ne seraient plus susceptibles de caractériser une prise illégale d'intérêts, dès lors que les entités concernées poursuivent une mission d'intérêt général.

Dans la mise en œuvre de cet objectif, le Conseil d'Etat rappelle que sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006).

Sur la définition des entités dans lesquelles l'agent public prend un intérêt

10. Le Conseil d'Etat constate que l'extension du champ d'application du délit à toutes les personnes morales de droit privé ainsi opérée, sans considération de la nature de l'activité exercée conduit à rendre applicable l'infraction à celles d'entre elles auxquelles la loi ou l'autorité publique peuvent confier des missions d'intérêt public ou de service public, sous la forme par exemple de contrats de délégation de service public ou de concessions. Certains opérateurs économiques de premier plan sont par ailleurs constitués sous la forme de sociétés anonymes dont l'Etat, ou une autre personne morale de droit public détient l'intégralité du capital social. Tel est ainsi le cas, pour les établissements publics industriels et commerciaux qui créent des filiales de droit privé pour développer leur activité.

Les personnes morales de droit public, qui sont placées sous la tutelle de l'Etat ou d'une autorité publique locale et qui poursuivent exclusivement des missions d'intérêt public ou de service public pour lesquelles elles se voient dotées de prérogatives de puissance publique, y compris les établissements publics industriels et commerciaux qui sont régis par une principe de spécialité font l'objet de sujétions particulières dans leur gouvernance.

Il rappelle à cet égard que l'infraction de l'article 432-13 du code pénal réprime une situation de conflit d'intérêts au cas où l'exercice passé de fonctions publiques risque de mettre en cause l'impartialité de l'action publique au profit d'intérêts privés, lesquels peuvent être entendus comme la recherche d'un profit financier et la satisfaction d'intérêts lucratifs particuliers.

Il estime dès lors que le critère organique tenant au statut de personne morale de droit public, dans le cas où celle-ci exerce son activité dans un secteur concurrentiel, constitue un critère objectif pertinent au regard du but poursuivi par le législateur et que le recours à ce critère ne méconnait donc pas le principe d'égalité devant la loi pénale.

Il suggère toutefois, s'agissant des personnes visées par l'infraction, de substituer à la qualité « d'agent d'une administration publique » celle « d'agent d'une personne morale de droit public » afin de rendre l'infraction applicable à la prise d'un intérêt dans une personne morale de droit privé exerçant dans un secteur concurrentiel par des agents publics ayant exercé au sein d'un établissement public des fonctions de contrôle ou de surveillance sur celle-ci.

Sur l'introduction d'une dérogation au cas d'une prise d'intérêts au sein d'un groupe public institué par la loi

11. Le Conseil d'Etat relève que par cette disposition, le Gouvernement entend, afin de favoriser les mobilités internes, supprimer du champ d'application du délit les mobilités professionnelles dans les sociétés contrôlées par une personne morale de droit public au sein d'un même « groupe public légalement institué ».

Concrètement, seuls deux groupes seraient concernés, d'une part le groupe Caisse des dépôts et consignations (article L. 518-2 et suivants du code monétaire et financier) et le groupe Banque publique d'investissement (article 1 A de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005), le premier détenu par un établissement spécial, le second par un établissement public soit dans les deux cas une personne morale de droit public. En revanche, les groupes La Poste (article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990) et SNCF (article L. 2101-1 du code des transports) ne relèveraient pas de cette exception, étant dirigés par des sociétés anonymes.

Le Conseil d'Etat observe qu'au regard des exigences du principe d'égalité devant la loi pénale, la distinction opérée entre des groupes selon qu'ils sont détenus ou pas par une personne morale de droit public est en rapport avec l'objectif de la loi et recourt à un critère qu'il estime donc fondé. En revanche, la distinction opérée ensuite, selon que le groupe est ou non qualifié comme tel par la loi paraît dépourvu de pertinence, lorsque dans les faits, la réalité de l'activité et du fonctionnement des groupes en cause n'est pas substantiellement différente. Ce n'est en effet que dans la mesure où le législateur non seulement reconnait et définit le groupe en cause, mais dote celui-ci de caractéristiques substantielles permettant de l'assimiler dans son entier à une personne morale de droit public alors même qu'il comporte des personnes morales de droit privé, que la différence de traitement avec d'autres groupes peut être justifiée au regard du principe d'égalité.

A cet égard, le Conseil d'Etat constate qu'hormis sa reconnaissance au niveau de la loi et l'énoncé détaillé de ses missions, l'ordonnance régissant le groupe Banque publique d'investissement ne permet pas de regarder les sociétés du groupe comme substantiellement différentes de sociétés de droit privé de droit commun. En revanche, en instituant pour le groupe Caisse des dépôts et consignations une gouvernance particulière, impliquant le Parlement, ce dernier étant expressément chargé de superviser l'ensemble du fonctionnement du groupe, le législateur a entendu conférer à l'ensemble de ses filiales contrôlées un statut suffisamment particulier pour qu'il puisse, au regard des objectifs poursuivis, être regardé comme justifiant une différence de traitement. Le Conseil d'Etat suggère dès lors de modifier le projet de loi en mentionnant le seul statut particulier du groupe Caisse des dépôts et consignations pour exclure du champ d'application du délit les agents publics employés au sein de ce groupe.

12. Ce projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet :

- de prévoir la possibilité pour la Haute Autorité pour l'intégrité publique d'assortir de réserve ses avis sur les projets de reconversion professionnelle exposant la personne concernée à un risque d'influence étrangère ;
- d'informer certaines autorités de l'existence de demandes de déport émises par la Haute Autorité ;
- d'intégrer les actifs numériques au dispositif de « gestion sans droit de regard » ;
- de réduire de 5 à 3 ans de période de référence pour déclarer ses intérêts ;
- de supprimer la déclaration d'intérêts de fin de mandat des membres du Gouvernement ;
- de modifier la fréquence de la déclaration de leurs activités par les acteurs de l'influence étrangère pour la rendre semestrielle ;
- d'interdire pour un agent contractuel n'ayant pas respecté un avis de la Haute Autorité pour l'intégrité publique ou de l'autorité hiérarchique d'exercer une fonction au sein de l'administration pendant trois ans.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, sous réserve d'améliorations de rédaction et de coordinations qu'il suggère au Gouvernement.

S'agissant du projet de loi organique

13. Le projet de loi organique vise à modifier les articles LO 135-1 et LO 135-4 du code électoral applicables aux députés et aux sénateurs afin de réduire de 5 à 3 ans la durée rétrospective des intérêts à déclarer par les députés et les sénateurs, supprimer l'obligation qui leur est faite de déposer une déclaration de situation patrimoniale en cas de modification substantielle en cours de mandat et alléger le contenu de la déclaration de situation patrimoniale et permettre à la Haute Autorité de prononcer une injonction en cas de défaut de transmission des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale. Il modifie l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental pour adopter une définition du conflit d'intérêts excluant le conflit entre intérêts publics. Il modifie également de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pour réduire à 3 ans la durée rétrospective des intérêts devant être déclarés par les magistrats. Il apporte à l'ordonnance n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature s'agissant du contenu de la déclaration de situation patrimoniale et de la suppression de l'obligation de dépôt d'une telle déclaration en cas de modification substantielle, les mêmes modifications que celle exposées précédemment. Ces différentes modifications appellent les mêmes observations que celles présentées pour les dispositions similaires du projet de loi ordinaire.

Ces deux ordonnances sont également modifiées afin de procéder aux modifications que le projet de loi comporte en matière de dépénalisation du défaut de certaines déclarations.

Pour les magistrats relevant de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, le projet de loi organique procède à une dépénalisation du défaut de transmission de la déclaration d'intérêts, seule obligation pesant sur les magistrats, sans l'assortir d'aucune autre mesure. Cette disposition appelle les mêmes observations que précédemment.

Pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature, le projet de loi organique organise également une dépénalisation du défaut de déclaration de situation patrimoniale, seule obligation actuellement assortie d'une sanction pénale, au profit d'un mécanisme d'injonction avec astreinte identique à celui vu précédemment. Ce dispositif paraît, comme il a déjà été dit, de nature à répondre aux objectifs du projet de loi.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 5 novembre 2026.