N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 novembre 2026

PROJET DE LOI ORGANIQUE

(procédure accélérée)

portant diverses **dispositions relatives** *à l'***intégrité publique**,

PRÉSENTÉ

Par M. Sébastien LECORNU,

Premier ministre

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'exigence d'intégrité est une des conditions essentielles du pacte qui unit, dans les États démocratiques, les citoyens à ceux qui participent à l'exercice de la puissance publique, qu'ils soient élus ou agents publics. Elle conditionne aussi l'efficacité de l'action publique et la confiance dans les institutions. Elle est d'autant plus essentielle dans un contexte où des États ou des organisations criminelles peuvent utiliser la corruption comme instrument d'ingérence ou d'influence, risque mis en lumière par le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029.

La France a, depuis 2013, construit un dispositif parmi les plus avancés des démocraties, que les comparaisons internationales, notamment celles de l'OCDE, reconnaissent. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), autorité administrative indépendante, en est un des rouages majeurs. Le législateur lui a confié quatre missions : le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts d'environ 18 000 responsables publics, le contrôle des mobilités entre secteur public et secteur privé, la tenue du répertoire des représentants d'intérêts et, depuis la loi du 25 juillet 2024, la tenue du répertoire des actions d'influence exercées pour le compte d'un mandant étranger. Douze ans après la création de l'institution, le moment était venu d'un bilan exhaustif.

C'est l'objet du rapport « La HATVP : douze ans au service de l'intégrité publique », remis au Premier ministre en mai 2026 par son président, M. Jean Maïa, à l'issue d'une concertation avec plus de quarante institutions et personnalités. Ce rapport conclut que le dispositif est solide, mais que son cadre juridique peut être aménagé, rationalisé et simplifié pour mieux atteindre les objectifs que le législateur lui a fixés. Le Gouvernement a décidé d'en mettre en œuvre la plupart des préconisations, par la loi comme par la voie réglementaire.

Le présent projet de loi organique et le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'intégrité publique s'inscrivent dans cette démarche. Ils ne prétendent pas, à eux seuls, y répondre entièrement : ils retiennent celles des recommandations qui appellent l'intervention du législateur, les autres relevant du pouvoir réglementaire, de l'organisation et de la pratique

de la Haute Autorité ou nécessitant des réflexions plus approfondies. Ils ne bouleversent pas l'architecture issue de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et ne remettent pas en cause la vocation essentiellement préventive de la Haute Autorité. Ils procèdent par ajustements ciblés, proportionnés et immédiatement utiles.

L'**article 1er** procède à plusieurs modifications des articles LO 135-1 et LO 135-4 du code électoral applicables aux parlementaires.

Il prévoit d'abord que la période de référence des activités professionnelles, des activités de consultant, des participations aux organes dirigeants et des fonctions et mandats électifs est ramenée, dans les déclarations d'intérêts, de cinq à trois ans.

Il supprime également l'obligation de déclaration de situation patrimoniale modificative, l'évolution du patrimoine s'effectuant de manière suffisante en comparant la situation d'entrée et celle de sortie des fonctions, et la déclaration de fin de mandat récapitulant déjà les événements majeurs intervenus entretemps.

Il simplifie la structure des déclarations de situation patrimoniale : les rubriques relatives aux instruments financiers, aux comptes bancaires courants et aux produits d'épargne sont fusionnées, de même que celles des véhicules à moteur et des biens mobiliers divers. Un seuil déclaratif fixé par voie réglementaire est instauré pour les véhicules et pour les fonds de commerce, clientèles, charges et offices.

L'**article 2** transpose aux membres du Conseil économique, social et environnemental la définition du conflit d'intérêts issue de la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local. Cette dernière a en effet modifié la définition posée par la loi du 11 octobre 2013 pour en exclure les interférences entre intérêts publics, comme la HATVP le proposait depuis 2017, ainsi que le code pénal pour préciser qu'un intérêt public ne peut permettre de constituer l'infraction de prise illégale d'intérêts. L'article réduit en outre de cinq à trois ans la période retenue pour renseigner leurs intérêts à la date de leur nomination.

L'**article 3** modifie l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature afin de réduire de cinq à trois ans la période retenue pour renseigner, dans la déclaration d'intérêts suivant l'installation dans les fonctions de magistrat, les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification, les activités de consultant et les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société. Il dépénalise par ailleurs le défaut de communication des déclarations d'intérêts.

L'**article 4** modifie l'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature pour simplifier la structure des déclarations de situation patrimoniale : les rubriques relatives aux instruments financiers, aux comptes bancaires courants et aux produits d'épargne sont fusionnées, de même que celles des véhicules à moteur et des biens mobiliers divers. Un seuil déclaratif fixé par voie réglementaire est instauré pour les véhicules et pour les fonds de commerce, clientèles, charges et offices. L'article supprime l'obligation de déclaration de situation patrimoniale modificative, l'évolution du patrimoine s'effectuant de manière suffisante en comparant la situation d'entrée et celle de sortie des fonctions. Enfin, il dépénalise le défaut de communication des déclarations de situation patrimoniale et permet à la Haute Autorité d'assortir d'une astreinte le non-respect d'une injonction relative à ces déclarations Il s'agit de contraindre à déclarer plutôt que de punir, et de le faire dans des délais utiles.

L'**article 5** renomme la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en Haute Autorité pour l'intégrité publique, pour que son nom désigne ce qu'elle garantit. Si la transparence est le fil directeur des missions confiées à cette institution, il n'en est pas moins qu'un des moyens de l'intégrité.

L'**article 6** prévoit les modalités d'entrée en vigueur et les modalités d'application outre-mer du projet de loi organique.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu l’article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi organique portant diverses dispositions relatives à l’intégrité publique, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d’État, sera présenté au Sénat par le Premier ministre, qui sera chargé d’en exposer les motifs et d’en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 10 novembre 2026

Le Premier ministre :

Signé : Sébastien LECORNU

Projet de loi organique portant diverses dispositions relatives à l'intégrité publique

Article 1er

① I. – L'article L.O. 135-1 du code électoral est ainsi modifié :

② 1° Au I :

③ *a)* A la troisième phrase du premier alinéa, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « trois » ;

④ *b)* Au deuxième alinéa, les mots : « de la situation patrimoniale ou » sont supprimés ;

⑤ 2° Au II :

⑥ *a)* Le 2° est complété par les mots : « et les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne » ;

⑦ *b)* Le 4° est abrogé ;

⑧ *c)* Au 5°, après le mot : « Les » sont insérés les mots : « véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ainsi que les ;

⑨ *d)* Le 6° est abrogé ;

⑩ *e)* Le 7° est complété par les mots : « d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire » ;

⑪ 3° Aux 2°, 3° et 4° du III, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « trois ».

⑫ II. – L'article L.O. 135-4 du code électoral est ainsi modifié :

⑬ 1° Au I, les mots : « celle-ci » sont remplacés par les mots : « son président » ;

⑭ 2° Au II, après le mot : « injonctions » sont insérés les mots : « du président ».

Article 2

① L’article 10-1 de l’ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental est ainsi modifié :

② 1° Au I, les mots : « des intérêts publics ou privés, extérieurs » sont remplacés par les mots : « un intérêt privé, extérieur » ;

③ 2° Au premier alinéa du II, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « trois ».

Article 3

① L’article 7-2 de l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi modifié :

② 1° Aux 2° à 4° du III, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « trois » ;

③ 2° Au premier alinéa du IV, les mots : « de ne pas adresser sa déclaration ou » sont supprimés.

Article 4

① L’article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature est ainsi modifié :

② 1° Au II :

③ *a)* Le 2° est complété par les mots : « ainsi que les comptes bancaires courants ou d’épargne, les livrets et les autres produits d’épargne » ;

④ *b)* Le 4° est abrogé ;

⑤ *c)* Au 5°, après le mot : « Les » sont insérés les mots : « véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ainsi que les » ;

⑥ *d)* Le 6° est abrogé ;

⑦ *e)* Le 7° est complété par les mots : « , d’une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire » ;

⑧ 2° Le premier alinéa du III est supprimé ;

⑨ 3° Le IV est remplacé par les dispositions suivantes :

⑩ « IV. – La Haute Autorité peut demander au membre du Conseil supérieur de la magistrature soumis à l'obligation prévue au I toute explication nécessaire à l'exercice de sa mission de contrôle des déclarations de situation patrimoniale.

⑪ « Lorsque son président n'a pas reçu la déclaration de situation patrimoniale du membre du Conseil supérieur de la magistrature dans les délais prévus au même I, en cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explications adressée en application des dispositions du premier alinéa du présent IV, il adresse à l'intéressé une injonction tendant à ce que la déclaration, les informations complémentaires ou les explications concernées lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de sa notification.

⑫ « Lorsque l'injonction tend à la communication de la déclaration de situation patrimoniale et que l'intéressé ne s'y est pas conformé à l'expiration de ce délai, la Haute Autorité peut prononcer une astreinte dont le montant maximal est fixé à 500 euros par jour et qu'elle peut rendre publique. » ;

⑬ 4° Au VII :

⑭ *a)* Au premier alinéa, les mots : « de ne pas déposer la déclaration de situation patrimoniale, » sont supprimés ;

⑮ *b)* Au troisième alinéa, les mots : « aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique » sont remplacés par les mots : « à une injonction du président de la Haute Autorité tendant à ce qu'une déclaration de situation patrimoniale soit complétée ou à la transmission d'explications ».

Article 5

Les mots : « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique » sont remplacés par les mots : « Haute Autorité pour l'intégrité publique » dans toutes les autres lois organiques en vigueur.

Article 6

① I. – Le *a* du 1°, le 2° et le 3° du I et le II de l'article 1er, le 2° de l'article 2, le 1° de l'article 3, le 1° et le 2° de l'article 4 et l'article 5 entrent en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi.

② II. – L'article 1er et le présent article sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

PREMIER
MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE

portant diverses dispositions relatives à l'intégrité publique

NOR : PRMX2626335L/Bleue-1

9 novembre 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE **4**

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS **7**

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION **8**

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS **9**

ARTICLE 1 – MODIFICATION DU CODE ELECTORAL **10**

ARTICLE 2 – MODIFICATION DE L'ORDONNANCE N° 58-1360 DU 29 DECEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL **22**

ARTICLE 3 – MODIFICATION DE L'ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DECEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE **32**

ARTICLE 4 – MODIFICATION DE LA LOI ORGANIQUE N° 94-100 DU 5 FEVRIER 1994 SUR LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE **44**

ARTICLE 5 – RENOMMER LA HAUTE AUTORITE POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE EN HAUTE AUTORITE POUR L'INTEGRITE PUBLIQUE **58**

INTRODUCTION GENERALE

L'exigence d'intégrité est une des conditions essentielles du pacte qui unit, dans les Etats démocratiques, les citoyens à ceux qui participent à l'exercice de la puissance publique, qu'ils soient élus ou agents publics. Elle conditionne aussi l'efficacité de l'action publique et la confiance dans les institutions. Elle est d'autant plus essentielle dans un contexte où des Etats ou des organisations criminelles peuvent utiliser la corruption comme instrument d'ingérence ou d'influence, risque mis en lumière par le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029.

La France a, depuis 2013, construit un dispositif parmi les plus avancés des démocraties, que les comparaisons internationales, notamment celles de l'OCDE, reconnaissent. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), autorité administrative indépendante, en est un des rouages majeurs. Le législateur lui a confié quatre missions : le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts d'environ 18 000 responsables publics, le contrôle des mobilités entre secteur public et secteur privé, la tenue du répertoire des représentants d'intérêts et, depuis la loi du 25 juillet 2024, la tenue du répertoire des actions d'influence exercées pour le compte d'un mandant étranger. Douze ans après la création de l'institution, le moment était venu d'un bilan exhaustif.

C'est l'objet du rapport « La HATVP : douze ans au service de l'intégrité publique », remis au Premier ministre en mai 2026 par son président, M. Jean Maïa, à l'issue d'une concertation avec plus de quarante institutions et personnalités. Ce rapport conclut que le dispositif est solide, mais que son cadre juridique peut être aménagé, rationalisé et simplifié pour mieux atteindre les objectifs que le législateur lui a fixés. Le Gouvernement a décidé d'en mettre en œuvre la plupart des préconisations, par la loi comme par la voie réglementaire.

Le présent projet de loi organique et le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'intégrité publique s'inscrivent dans cette démarche. Ils ne prétendent pas, à eux seuls, y répondre entièrement : ils retiennent celles des recommandations qui appellent l'intervention du législateur, les autres relevant du pouvoir réglementaire, de l'organisation et de la pratique de la Haute Autorité ou nécessitant des réflexions plus approfondies. Ils ne bouleversent pas l'architecture issue de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et ne remettent pas en cause la vocation essentiellement préventive de la Haute Autorité. Ils procèdent par ajustements ciblés, proportionnés et immédiatement utiles.

L'**article 1er** procède à plusieurs modifications des articles LO 135-1 et LO 135-4 du code électoral applicables aux parlementaires.

Il prévoit d'abord que la période de référence des activités professionnelles, des activités de consultant, des participations aux organes dirigeants et des fonctions et mandats électifs est ramenée, dans les déclarations d'intérêts, de cinq à trois ans.

Il supprime également l'obligation de déclaration de situation patrimoniale modificative, l'évolution du patrimoine s'effectuant de manière suffisante en comparant la situation d'entrée et celle de sortie des fonctions, et la déclaration de fin de mandat récapitulant déjà les événements majeurs intervenus entretemps.

Il simplifie la structure des déclarations de situation patrimoniale : les rubriques relatives aux instruments financiers, aux comptes bancaires courants et aux produits d'épargne sont fusionnées, de même que celles des véhicules à moteur et des biens mobiliers divers. Un seuil déclaratif fixé par voie réglementaire est instauré pour les véhicules et pour les fonds de commerce, clientèles, charges et offices.

L'**article 2** transpose aux membres du Conseil économique, social et environnemental la définition du conflit d'intérêts issue de la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local. Cette dernière a en effet modifié la définition posée par la loi du 11 octobre 2013 pour en exclure les interférences entre intérêts publics, comme la HATVP le proposait depuis 2017, ainsi que le code pénal pour préciser qu'un intérêt public ne peut permettre de constituer l'infraction de prise illégale d'intérêts. L'article réduit en outre de cinq à trois ans la période retenue pour renseigner leurs intérêts à la date de leur nomination.

L'**article 3** modifie l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature afin de réduire de cinq à trois ans la période retenue pour renseigner, dans la déclaration d'intérêts suivant l'installation dans les fonctions de magistrat, les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification, les activités de consultant et les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société. Il dépénalise par ailleurs le défaut de communication des déclarations d'intérêts.

L'**article 4** modifie l'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature pour simplifier la structure des déclarations de situation patrimoniale : les rubriques relatives aux instruments financiers, aux comptes bancaires courants et aux produits d'épargne sont fusionnées, de même que celles des véhicules à moteur et des biens mobiliers divers. Un seuil déclaratif fixé par voie réglementaire est instauré pour les véhicules et pour les fonds de commerce, clientèles, charges et offices. L'article supprime l'obligation de déclaration de situation patrimoniale modificative, l'évolution du patrimoine s'effectuant de manière suffisante en comparant la situation d'entrée et celle de sortie des fonctions. Enfin, il

dépénalise le défaut de communication des déclarations de situation patrimoniale et permet à la Haute Autorité d'assortir d'une astreinte le non-respect d'une injonction relative à ces déclarations Il s'agit de contraindre à déclarer plutôt que de punir, et de le faire dans des délais utiles.

L'**article 5** renomme la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en Haute Autorité pour l'intégrité publique, pour que son nom désigne ce qu'elle garantit. Si la transparence est le fil directeur des missions confiées à cette institution, il n'en est pas moins qu'un des moyens de l'intégrité.

L'**article 6** prévoit les modalités d'entrée en vigueur et les modalités d'application outre-mer du projet de loi organique.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1er	Modification du code électoral	Sans objet.	Sans objet.
2	Modification de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental	Sans objet.	Sans objet.
3	Modification de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature	Commission d'avancement prévue à l'article 10-1-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature	Conseil supérieur de la magistrature
4	Modification de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature	Commission d'avancement prévue à l'article 10-1-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature	Conseil supérieur de la magistrature
5	Renommer la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en Haute Autorité pour l'intégrité publique	Sans objet.	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1er	Modification du code électoral	Décret en Conseil d'État	Ministère de l'intérieur
2	Modification de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental	Décret en Conseil d'État	Ministère de la justice
3	Modification de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature	Décret en Conseil d'État	Ministère de la justice
4	Modification de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature	Décret en Conseil d'État	Ministère de la justice
5	Renommer la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en Haute Autorité pour l'intégrité publique	Décret en Conseil d'État	Ministère de la justice

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Sans objet				

ARTICLE 1 – MODIFICATION DU CODE ELECTORAL

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1) L'article LO 135-1 du code électoral fixe le régime juridique applicable aux déclarations de situation patrimoniale et aux déclarations d'intérêts des parlementaires.

S'agissant des déclarations d'intérêts :

Une période de cinq années avant la date d'élection est aujourd'hui 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, et 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 (articles 432-12 et 432-13 du code pénal).

En outre, renseigner des informations précises en revenant sur une période de cinq ans peut se révéler complexe.

S'agissant des déclarations de situation patrimoniale modificatives :

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 l'enjeu, tant pour le responsable public concerné que pour son institution, d'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 révise ses préconisations, en matière de déports notamment.

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, 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. 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 allégement 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.

S'agissant du contenu et de la structure des déclarations de situation patrimoniale :

En premier lieu, les déclarations de situation patrimoniale comprennent des rubriques distinctes pour la saisie des instruments financiers (rubrique 2°) et des comptes bancaires et produits d'épargne (rubrique 4°).

Aux termes de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier (CMF), les titres financiers sont notamment les titres de capital émis par les sociétés par actions. En conséquence, les comptes titres et les plans d'épargne en actions (PEA) doivent être renseignés en rubrique 2° et non en rubrique 4°. 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.

En second lieu, 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 .

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 également un seuil plancher de valeur unitaire pour déclarer un véhicule fixé par voie réglementaire.

En outre, la fusion de la rubrique consacrée aux véhicules avec celle sur les biens mobiliers divers, lorsque leur valeur unitaire est supérieure à un montant fixé par voie réglementaire, paraît également souhaitable.

En dernier lieu, 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 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 fixé par voie réglementaire pourrait donc être appliqué ici, en cohérence avec la règle afférente à d'autres rubriques.

2) Le I de l'article LO 135-4 prévoit que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut adresser une injonction au député ayant déposé une déclaration incomplète ou n'ayant pas donné suite à une demande d'explications.

Il omet néanmoins de prévoir explicitement qu'une injonction peut tendre au dépôt de la déclaration. Cette omission mérite d'être corrigée.

3) Le I et le II du même article prévoient par ailleurs, comme c'est le cas dans la loi du 11 octobre 2013, que la Haute Autorité, c'est-à-dire son collège, est compétente pour prononcer de telles injonctions. Ceci pose en pratique des difficultés compte tenu du volume des injonctions qu'elle prononce chaque année à l'encontre des élus, responsables et agents devant déposer auprès d'elle leurs déclarations d'intérêts ou de situation patrimoniale.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La notion d'intégrité publique ne repose pas sur un article unique de la Constitution qui la consacrerait expressément. Elle découle d'un ensemble de principes constitutionnels relatifs à l'intérêt général, à l'égalité, à la responsabilité des agents publics, à la séparation des pouvoirs et à la garantie des droits. Ces principes sont ensuite précisés par la loi, la jurisprudence constitutionnelle et les règles déontologiques applicables aux responsables publics.

Peut notamment être citée la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 6 affirme l'égalité devant la loi et l'accès aux emplois publics, l'article 15 proclame la responsabilité des agents publics et l'article 16 garantit les droits des citoyens et la séparation des pouvoirs.

Le Conseil constitutionnel considère que le droit au respect de la vie privée figure parmi les libertés garanties par la Constitution au titre de l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen[1]. S'il ne considère pas que le principe de transparence publique a valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel vérifie que la loi opère une conciliation équilibrée entre l'objectif de probité des responsables et agents publics et le droit au respect de la vie privée[2]. Au titre de ce contrôle de proportionnalité, le Conseil a par exemple 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 locaux en estimant que ces dispositions portaient atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Sur le principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines, le Conseil a eu l'occasion de rappeler que les rubriques afférentes aux déclarations de situation patrimoniale qui ne seraient pas suffisamment définies sont contraires à la Constitution, les omissions à ces rubriques étant punissables.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La prévention des conflits d'intérêts et la promotion de l'intégrité publique reposent sur un ensemble de conventions internationales, de recommandations d'organisations intergouvernementales, de normes européennes et de mécanismes de contrôle. Ces instruments visent notamment à garantir l'impartialité des agents publics, la transparence de la décision publique, la prévention de la corruption et la confiance des citoyens dans les institutions. La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) de 2003 est l'un des principaux instruments mondiaux de référence.

L'OCDE a élaboré plusieurs instruments de référence concernant directement l'intégrité publique et les conflits d'intérêts telle que la recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (2017) qui préconise un système cohérent d'intégrité, une culture organisationnelle éthique, une responsabilité claire des acteurs, des mécanismes de contrôle et une gestion des risques d'intégrité ou plus récemment, la recommandation sur la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying et d'influence (révisée en 2024) qui vise à rendre les processus de décision plus transparents et à prévenir les influences indues.

[1] CC, Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle.
[2] CC, Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique.

Le Conseil de l'Europe a, de son côté, adopté deux conventions, l'une pénale, l'autre civile, sur la corruption dès 1999 qui imposent aux États parties des obligations visant à incriminer différentes formes de corruption, à renforcer la coopération internationale et à améliorer la répression des comportements corruptifs. Elle participe ainsi à la protection de l'intégrité des institutions publiques.

Enfin, l'Union européenne s'est dotée de plusieurs instruments au nombre desquels la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[3], la directive 2014/24/UE sur les marchés publics qui obligent les États membres à faire en sorte que les pouvoirs adjudicateurs préviennent, détectent et corrigent efficacement les conflits d'intérêts dans les procédures de passation des marchés publics ou encore le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 relatif aux règles financières applicables au budget de l'Union qui définit le conflit d'intérêts et prévoit des obligations de prévention et de traitement des situations en matière financière et budgétaire. La récente directive 2026/2021/UE 2026/1021 du 29 avril 2026 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 prévoit notamment à son article 20 que « Les États membres prennent des mesures afin de veiller à ce que des outils de prévention soient en place. De tels outils peuvent inclure, par exemple, 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. ».

Le fait de ne plus exiger de déclaration de situation patrimoniale modificative ne porte pas atteinte au cadre conventionnel, ni à l'objectif de renforcement des garanties de probité et d'intégrité de certains agents et responsables publics. Les informations qui auraient dû faire l'objet d'une déclaration modificative seront mises à jour dans la déclaration déposée en fin de fonctions. Par conséquent, les variations de patrimoine

[3] Article 41 : « Droit à une bonne administration : 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.»

pourront continuer à être contrôler en tenant compte des revenus perçus durant le mandat ou les fonctions, en vue de détecter toute situation d'enrichissement inexpliqué.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

1) Les déclarations de situation patrimoniale comprennent des rubriques distinctes pour la saisie des instruments financiers (rubrique 2°) et des comptes bancaires et produits d'épargne (rubrique 4°).

Aux termes de l'article L. 211-1 du CMF, les titres financiers sont notamment les titres de capital émis par les sociétés par actions. En conséquence, les comptes titres et les plans d'épargne en actions (PEA) doivent être renseignés en rubrique 2° et non en rubrique 4°. 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.

De plus, 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.

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 également un seuil plancher de valeur unitaire pour déclarer un véhicule fixé par voie réglementaire.

En outre, la fusion de la rubrique consacrée aux véhicules avec celle sur les biens mobiliers divers, lorsque leur valeur unitaire est supérieure à un montant fixé par voie réglementaire, paraît également souhaitable.

En dernier lieu, 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 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 fixé par voie réglementaire pourrait donc être appliqué ici, en cohérence avec la règle afférente à d'autres rubriques.

Afin de mettre en œuvre ces modifications concernant les obligations déclaratives des parlementaires, il convient de modifier l'article L0 135-1 du code électoral applicable aux députés et sénateurs, qui relève d'une loi organique.

2) Il convient par ailleurs de prévoir expressément, à l'article LO 135-4, que la Haute Autorité peut adresser des injonctions tendant au dépôt d'une déclaration.

Par ailleurs, transférer à son président la compétence pour prononcer les injonctions permettra de gagner en efficacité et d'alléger la charge de travail du collège, qui demeurera systématiquement informé de l'ensemble des injonctions ainsi prononcées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à simplifier et, partant, de rendre plus intelligible le régime applicable aux déclarations de situation patrimoniale et aux déclarations d'intérêts des parlementaires, ainsi que le régime des injonctions

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée car pour parvenir à l'objectif présenté, la seule option envisageable est une modification des textes organiques concernés.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article modifie l'état actuel du droit sur les points suivants :

- la période retenue pour renseigner, dans la déclaration d'intérêts, les rubriques

sur les activités professionnelles, les activités de consultant et les participations aux organes dirigeants est ramenée de cinq à trois ans ;

- l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale modificative est supprimée ;
- dans les déclarations de situation patrimoniale :
    - la structure de la déclaration est simplifiée, en fusionnant la rubrique portant sur les instruments financiers avec celle portant sur les comptes bancaires courants et les produits d'épargne, et en fusionnant la rubrique portant sur les véhicules à moteur avec celle portant les biens mobiliers divers lorsque leur valeur est supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire ;
    - un seuil déclaratif des véhicules fixé par voie réglementaire est instauré ;
    - la saisie des informations sur les fonds de commerce, clientèles, charges et offices dans les déclarations de situation patrimoniale est simplifiée, en instaurant un seuil déclaratif fixé par voie réglementaire ;
- les injonctions de l'article LO 135-4 pourront également tendre au dépôt d'une déclaration, et non plus seulement à ce qu'une déclaration déjà déposée soit complétée ou à la transmission d'explications ;
- la compétence pour prononcer les injonctions de l'article LO 135-4 est transférée au président de la Haute Autorité, en cohérence avec ce que le transfert opérée par l'article 2 du projet de loi modifiant les dispositions de la loi du 11 octobre 2013.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le dispositif proposé modifierait les articles LO 135-1 et LO 135-4 du code électoral.

Le fait de ne plus exiger de déclaration de situation patrimoniale modificative ne porte pas atteinte au principe de transparence de la vie publique, ni à l'objectif de renforcement des garanties de probité et d'intégrité de certains agents et responsables publics. Les informations qui auraient dû faire l'objet d'une déclaration

modificative seront mises à jour dans la déclaration déposée en fin de fonctions. Par conséquent, les variations de patrimoine pourront continuer à être contrôlées en tenant compte des revenus perçus durant le mandat ou les fonctions, en vue de détecter toute situation d'enrichissement inexpliqué.

Le Conseil constitutionnel considère que le droit au respect de la vie privée figure parmi les libertés garanties par la Constitution au titre de l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen[4]. S'il ne considère pas que le principe de transparence publique a valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel vérifie que la loi opère une conciliation équilibrée entre l'objectif de probité des responsables et agents publics et le droit au respect de la vie privée[5]. Au titre de ce contrôle de proportionnalité, le Conseil a par exemple 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 locaux en estimant que ces dispositions portaient atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Sur le principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines, le Conseil a eu l'occasion de rappeler que les rubriques afférentes aux déclarations de situation patrimoniale qui ne seraient pas suffisamment définies sont contraires à la Constitution, les omissions à ces rubriques étant punissables.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le fait de ne plus exiger de déclaration de situation patrimoniale modificative ne porte pas atteinte au cadre conventionnel, ni à l'objectif de renforcement des garanties de probité et d'intégrité de certains agents et responsables publics. Les informations qui auraient dû faire l'objet d'une déclaration modificative seront mises à jour dans la déclaration déposée en fin de fonctions. Par conséquent, les variations de patrimoine pourront continuer à être contrôler en tenant compte des revenus perçus durant le mandat ou les fonctions, en vue de détecter toute situation d'enrichissement inexpliqué.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

[4] CC, Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle.

[5] CC, Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique.

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La suppression de l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale modificative simplifie et rationalise le dispositif déclaratif notamment pour les parlementaires qui y sont soumis.

L'impact est ainsi positif.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La suppression de l'obligation de dépôt de déclarations de situation patrimoniale modificative, même si cette activité ne représente actuellement pas une charge majeure pour la Haute Autorité, aura pour effet d'alléger la charge administrative des services et d'allouer les ressources libérées au contrôle des autres déclarations.

Le transfert de la compétence pour prononcer les injonctions de l'article LO 135-4 au président de la Haute Autorité allégera la charge administrative de son collège.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation n'est nécessaire.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le a) du 1°, le 2° et le 3° du I et le II du présent article entreront en vigueur six mois après la promulgation de la loi au *Journal officiel de la République française*.

Les autres dispositions de l'article entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire national.

5.2.3. Textes d'application

Il conviendra de fixer par voie réglementaires les modalités d'application du présent article.

ARTICLE 2 – MODIFICATION DE L'ORDONNANCE N° 58-1360 DU 29 DECEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE, donne, dans son I, la définition du conflit d'intérêts pour les membres du Conseil, et dans son II, soumet ces derniers à l'obligation d'adresser une déclaration d'intérêts à l'organe chargé de la déontologie du Conseil et au Président de la HATVP.

- *S'agissant de la définition du conflit d'intérêts :*

Le conflit d'intérêts est une situation de fait dans laquelle se trouve placée une personne face à deux intérêts divergents, un intérêt général et un intérêt particulier, auquel il est partie prenante.

Il suppose que la personne concernée détienne un intérêt, matériel et financier ou moral (activité bénévole ou fonction honorifique), et que cet intérêt interfère avec l'exercice de ses fonctions de manière suffisamment forte pour influencer ou paraître influencer l'accomplissement objectif de ses missions. Ainsi, d'un point de vue déontologique, quand un intérêt personnel (familial, associatif, politique, religieux etc.) interfère avec le statut de la personne d'une part et avec les valeurs du service public d'autre part, et risque d'influencer ou de paraître influencer une décision à prendre ou une conduite à tenir dans l'exercice du métier, on se trouve en situation de conflit d'intérêts.

Le conflit d'intérêts est défini par l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Dans sa version initiale, cet article 2 prévoyait que : « *Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts 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* ».

Selon cette définition, la notion de conflit d'intérêts comprenait à la fois une interférence entre un intérêt privé et un intérêt public ainsi que l'interférence entre deux intérêts publics.

Cette définition a été reprise à l'identique dans un certain nombre de textes législatifs sectoriels, dont l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique pour les agents publics, l'article L. 4122-3 du code de la défense pour les militaires et à l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental pour les membres de ce Conseil.

La définition du conflit d'intérêts figurant à l'article 2 de la loi précitée n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a toutefois été modifiée par l'article 30 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, pour exclure du champ des conflits d'intérêts les interférences entre intérêts publics. Celui-ci a modifié, d'une part, le code pénal pour préciser qu'un intérêt public ne peut permettre de constituer l'infraction de prise illégale d'intérêts et, d'autre part, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pour faire évoluer la définition du conflit d'intérêts, et en a tiré les conséquences dans le code général des collectivités territoriales pour les élus locaux.

- *S'agissant des déclarations d'intérêts :*

Une période de cinq années avant la date d'élection ou de nomination est aujourd'hui 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, et 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 (articles 432-12 et 432-13 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.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La notion d'intégrité publique ne repose pas sur un article unique de la Constitution qui la consacrerait expressément. Elle découle d'un ensemble de principes constitutionnels relatifs à l'intérêt général, à l'égalité, à la responsabilité des agents publics, à la séparation des pouvoirs et à la garantie des droits. Ces principes sont ensuite précisés par la loi, la jurisprudence constitutionnelle et les règles déontologiques applicables aux responsables publics.

Peut notamment être citée la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 6 affirme l'égalité devant la loi et l'accès aux emplois publics, l'article 15 proclame la responsabilité des agents publics et l'article 16 garantit les droits des citoyens et la séparation des pouvoirs.

La définition du conflit d'intérêts figurant à l'article 2 de la loi précitée n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a toutefois été modifiée par l'article 30 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, pour exclure du champ des conflits d'intérêts les interférences entre intérêts publics. Celui-ci a modifié, d'une part, le code pénal pour préciser qu'un intérêt public ne peut permettre de constituer l'infraction de prise illégale d'intérêts et, d'autre part, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pour faire évoluer la définition du conflit d'intérêts, et en a tiré les conséquences dans le code général des collectivités territoriales pour les élus locaux.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La prévention des conflits d'intérêts et la promotion de l'intégrité publique reposent sur un ensemble de conventions internationales, de recommandations d'organisations intergouvernementales, de normes européennes et de mécanismes de contrôle. Ces instruments visent notamment à garantir l'impartialité des agents publics, la transparence de la décision publique, la prévention de la corruption et la confiance des citoyens dans les institutions. La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) de 2003 est l'un des principaux instruments mondiaux de référence.

L'OCDE a élaboré plusieurs instruments de référence concernant directement l'intégrité publique et les conflits d'intérêts telle que la recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (2017) qui préconise un système cohérent d'intégrité, une culture organisationnelle éthique, une responsabilité claire des acteurs, des mécanismes de contrôle et une gestion des risques d'intégrité ou plus récemment, la recommandation sur la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying et d'influence (révisée en 2024) qui vise à rendre les processus de décision plus transparents et à prévenir les influences indues.

Le Conseil de l'Europe a, de son côté, adopté deux conventions, l'une pénale, l'autre civile, sur la corruption dès 1999 qui imposent aux États parties des obligations visant à incriminer différentes formes de corruption, à renforcer la coopération internationale et à améliorer la répression des comportements corruptifs. Elle participe ainsi à la protection de l'intégrité des institutions publiques.

Enfin, l'Union européenne s'est dotée de plusieurs instruments au nombre desquels la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[6], la directive 2014/24/UE sur les marchés publics qui obligent les États membres à faire en sorte que les pouvoirs adjudicateurs préviennent, détectent et corrigent efficacement les conflits d'intérêts dans les procédures de passation des marchés publics ou encore le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 relatif aux règles financières applicables au budget de l'Union qui définit le conflit d'intérêts et prévoit des obligations de prévention et de traitement des situations en matière financière et budgétaire. La récente directive 2026/2021/UE 2026/1021 du 29 avril 2026 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 prévoit notamment à son article 20 que « Les États membres prennent des mesures afin de veiller à ce que des outils de prévention soient en place. De tels outils peuvent inclure, par exemple, 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. ».

La notion de conflit d'intérêts « *public-public* » constituait une spécificité française. Sa suppression n'entre pas en contradiction avec le cadre conventionnel.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

S'agissant de la définition du conflit d'intérêts :

Comme le rappelle le rapport « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit », remis en mars 2025[7] au Premier

[6] Article 41 : « Droit à une bonne administration : 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.»

[7] « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit », 2023, M. Christian Vigouroux.

ministre par M. Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'Etat, diverses organisations internationales définissent les conflits d'intérêts comme les seules situations d'interférence entre des intérêts publics et privés. Cette définition paraît ainsi être le plus souvent privilégiée par de nombreux Etats occidentaux.

En outre, selon la recommandation du Conseil de l'OCDE[8] pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public : « *un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités* ».

Par ailleurs, la loi canadienne du 9 juillet 2007 sur les conflits d'intérêts indique : « *Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne* ».

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La définition du conflit d'intérêts applicable aux membres du CESE étant donnée à l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, il est nécessaire d'adopter une loi organique pour opérer la modification de cette ordonnance.

D'une part, les textes législatifs sectoriels précités n'ayant pas été simultanément modifiés à l'occasion de l'adoption de l'article 30 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, la définition juridique du conflit d'intérêts n'est donc actuellement plus uniforme.

Dans un souci de cohérence, il est désormais proposé d'opérer les mêmes modifications au sein de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, pour les étendre aux membres de ce Conseil.

La notion de conflit d'intérêts public-public est une spécificité française qui n'a pas trouvé d'application concrète. Sa suppression permet de simplifier et de clarifier le régime applicable aux personnels précités.

[8] « Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi » OCDE, 2026.

S'agissant des déclarations d'intérêts, une période de cinq années avant la date d'élection ou de nomination est aujourd'hui 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, et 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 (articles 432-12 et 432-13 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. Il convient d'y remédier.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Comme expliqué en section 2.1. les textes législatifs sectoriels précités n'ayant pas été simultanément modifiés à l'occasion de l'adoption de l'article 30 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, la définition juridique du conflit d'intérêts n'est donc actuellement plus uniforme.

Dans un souci de cohérence et de simplification, il est désormais proposé d'opérer les mêmes modifications afin d'harmoniser la définition juridique du conflit d'intérêts à l'endroit des membres du CESE.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée. La suppression du conflit d'intérêts *« public-public »* est intervenue pour les élus locaux à l'occasion de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, mais perdure encore pour les membres du CESE par exemple. Il convient donc de modifier les textes organiques s'y rapportant.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste en une modification de l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, afin, d'une part, de supprimer la notion de conflit entre

deux intérêts publics, d'autre part, de ramener, dans la déclaration d'intérêts, 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.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions envisagées rapprochent la définition du conflit d'intérêts en droit français avec celle retenue dans de nombreux États occidentaux et organismes internationaux. A titre d'exemple, le Conseil de l'OCDE[9] considère, en matière de gestion des conflits d'intérêts dans le service public , qu'un « *conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités* », ne reconnaissant pas la notion de conflit d'intérêts « public-public ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

[9] « Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi » OCDE, 2026

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le 1° du présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

Le 2° du présent article entrera en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire national.

5.2.3. Textes d'application

Il conviendra de fixer par voie réglementaires les modalités d'application du présent article.

ARTICLE 3 – MODIFICATION DE L'ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DECEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a instauré une obligation de déclaration d'intérêts à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire, ayant pour objectif la prévention des conflits d'intérêts de ces magistrats.

L'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature fixe le régime juridique applicable aux déclarations d'intérêts des magistrats judiciaires. La loi organique n°2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire est venue modifier cet article 7-2 de l'ordonnance statutaire pour compléter la liste des magistrats soumis à l'obligation d'intérêts.

Ainsi, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions, les magistrats doivent remettre une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts à leur chef de cour ou de juridiction, pour les magistrats exerçant leurs fonctions en juridiction, et à l'inspecteur général chef de l'inspection générale de la justice, pour les inspecteurs généraux de la justice et les inspecteurs de la justice. Dans les mêmes conditions, l'inspecteur général chef de l'inspection générale de la justice remet sa déclaration d'intérêts au collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire.

L'autorité à laquelle la déclaration a été remise peut solliciter l'avis du collège de déontologie sur celle-ci, lorsqu'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts.

Cette déclaration ne comporte aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du magistrat, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement. Elle porte par ailleurs sur les éléments suivants :

- Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'installation ;

- Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées aux cours des cinq années précédant la date de l'installation ;
- Les activités de consultant exercées à la date de l'installation 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 l'installation ou lors des cinq années précédentes ;
- Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'installation ;
- Les activités professionnelles exercées à la date de l'installation par le conjoint, le partenaire lié à l'intéressé par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;
- Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'installation.

La remise de la déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique entre le magistrat et l'autorité à laquelle la déclaration a été remise, à l'issue duquel la déclaration peut être modifiée.

Toute modification substantielle des intérêts détenus doit faire l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes et peut donner lieu à un entretien déontologique.

Le fait de ne pas adresser sa déclaration ou d'omettre de déclarer une partie substantielle de ses intérêts est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Les peines complémentaires d'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que d'interdiction d'exercer une fonction publique, selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code, peuvent en outre être prononcées.

La déclaration d'intérêts est annexée au dossier du magistrat selon des modalités garantissant sa confidentialité, sous réserve de sa consultation par les personnes autorisées à y accéder.

Conformément à l'article 10-1-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, dans un souci de renforcement des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et d'harmonisation des dispositifs applicables aux différentes catégories de membres du Conseil supérieur de la magistrature, magistrats et non magistrats, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions, les membres du Conseil supérieur de la magistrature établissent également une telle déclaration d'intérêts, tenue à la disposition de l'ensemble des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Cette déclaration porte sur les mêmes éléments que celle des magistrats judiciaires et ne comporte aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du magistrat, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement.

Toute modification substantielle des intérêts détenus fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes.

Le fait de ne pas adresser sa déclaration ou d'omettre de déclarer une partie substantielle de ses intérêts est par ailleurs puni des mêmes peines.

L'article 4 du projet de loi organique prévoit, en son 1°, de ramener 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, et, en son 2°, de dépénaliser la sanction du défaut de communication des déclarations d'intérêts.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La notion d'intégrité publique ne repose pas sur un article unique de la Constitution qui la consacrerait expressément. Elle découle d'un ensemble de principes constitutionnels relatifs à l'intérêt général, à l'égalité, à la responsabilité des agents publics, à la séparation des pouvoirs et à la garantie des droits. Ces principes sont ensuite précisés par la loi, la jurisprudence constitutionnelle et les règles déontologiques applicables aux responsables publics.

Peut notamment être citée la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 6 affirme l'égalité devant la loi et l'accès aux emplois publics, l'article 15 proclame la responsabilité des agents publics et l'article 16 garantit les droits des citoyens et la séparation des pouvoirs.

L'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. /Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. /Une loi organique porte statut des magistrats.* ».

Sur ce fondement, le Conseil Constitutionnel a jugé que le législateur organique est compétent pour fixer les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts pour les magistrats[10].

[10] Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

Il a par ailleurs, dans la même décision, considéré que la remise de déclarations d'intérêts contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée imposée aux magistrats de l'ordre judiciaire ne porte pas atteinte au respect de la vie privée, dès lors que cette atteinte est justifiée par un motif d'intérêt général, à savoir renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces magistrats, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci, et est mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le statut de la magistrature s'insère dans un cadre européen et international et nombre de textes de l'ordre international ou européen, supérieurs aux dispositions internes dans la hiérarchie des normes, ont une influence, directe ou indirecte, sur le statut des magistrats.

Le Pacte international des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques du 16 décembre 1996, notamment son article 14, et la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948, en son article 10, proclament le droit à un *« tribunal indépendant et impartial »*.

Ces principes d'indépendance et d'impartialité sont repris au plan européen par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, en son article 6. Dans de nombreuses décisions, la Cour européenne est venue en préciser les implications concrètes, en énonçant notamment que l'indépendance du tribunal s'apprécie au regard du mode de désignation et de la durée du mandat des membres[11], en posant le principe d'inamovibilité des juges au cours de leur mandat comme un corollaire de leur indépendance et en veillant à ce que le juge ne reçoive aucune pression ou instruction dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, qu'elles émanent du pouvoir exécutif[12], du pouvoir législatif[13] ou des parties[14]. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 18 décembre 2000 a également proclamé ce principe, en son article 47.

Par ailleurs, des principes à valeur non contraignante adoptés à l'échelle européenne et internationale approfondissent ces principes d'indépendance et d'impartialité des magistrats. Ainsi, les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, approuvés par l'Assemblée générale des

[11] CEDH, 23 juin 1981, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*.
[12] CEDH, 28 juin 1984, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*.
[13] CEDH, 26 août 2003, *Filippini c. Saint-Marin*.
[14] CEDH, 22 juin 1989, *Langborger c. Suède* ; CEDH, 25 novembre 1993, *Holm c. Suède*.

Nations Unies en novembre 1985[15], recommandent de protéger les magistrats de toute intervention, pression ou menace, de prévoir des garanties contre « les nominations abusives », d'inscrire dans une loi « la durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite » et de s'assurer que l'avancement des magistrats est fondé sur « des facteurs objectifs ». Ils établissent un principe de non-discrimination dans les procédures de recrutement, ainsi qu'un principe d'inamovibilité des juges et prévoient que la distribution des affaires et le dessaisissement relèvent exclusivement de la compétence des magistrats.

Sur le plan européen, la Charte européenne sur le statut des juges[16], adoptée par les participants de pays européens et les membres de deux associations internationales de juges réunis du 8 au 10 juillet 1998 à Strasbourg reprend ces principes, en les développant. Elle promeut notamment le principe de non-discrimination dans le recrutement, garantit le principe d'inamovibilité des juges, leur promotion à l'ancienneté ou par le mérite, leur droit à la formation, leur libre exercice de toute activité extérieure, sous réserve que celle-ci ne porte pas atteinte à leur impartialité, leur indépendance et leur disponibilité, ainsi qu'une rémunération suffisante. Dans l'exposé des motifs de recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, l'indépendance des juges est conçue comme *« un élément inhérent à l'État de droit et indispensable à l'impartialité des juges et au fonctionnement du système judiciaire »* et il est considéré que la mise en place d'un système juridique efficace et équitable nécessite de garantir la place et les pouvoirs des juges. Le principe d'inamovibilité et l'absence de toute pression ou influence dans la prise de décision sont en particulier mis en avant. Au nom de « l'indépendance externe », il encadre les conditions dans lesquelles les juges peuvent exercer des activités parallèlement à l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

[15] Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Nations unies, 1985.
[16] Conseil de l'Europe, Charte européenne sur le statut des juges, Strasbourg, 8-10 juillet 1998

- *S'agissant du contenu de la déclaration d'intérêts :*

Une période de cinq années avant la date d'installation dans les fonctions de magistrat ou d'entrée en fonctions pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature est aujourd'hui 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 et 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 (articles 432-12 et 432-13 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.

- *S'agissant de la dépénalisation de la sanction du défaut de communication des déclarations d'intérêts :*

Cette dépénalisation entraînera l'abandon de l'ensemble des poursuites pénales éventuellement en cours à l'encontre des magistrats n'ayant pas transmis leur déclaration d'intérêts dans les deux mois de leur installation, tout en empêchant de nouvelles poursuites. Cette dépénalisation ne saurait cependant empêcher l'exercice de poursuites disciplinaires devant le CSM.

En effet, d'une part, l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée et la Charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire érigent l'intégrité et la probité en un devoir de l'état de magistrat, dont l'irrespect peut être sanctionné.

D'autre part, l'article 7-2 de la même ordonnance du 22 décembre 1958 impose au magistrat de remettre sa déclaration dans les deux mois qui suivent l'installation dans ses fonctions.

Or, la traduction de ces dispositions sur le plan déontologique est interprétée par la Charte de déontologie des magistrats de la manière suivante : « *Ce texte fait naître des obligations déontologiques spécifiques, aussi bien pour le magistrat qui la dépose que pour l'autorité qui la reçoit. Dans sa déclaration, le magistrat est tenu à une obligation de sincérité et d'exhaustivité. Pour autant, il n'est tenu de déclarer ses activités et engagements personnels que dans la mesure où ils sont susceptibles de créer un conflit d'intérêts. Par ailleurs, la déclaration ne le dispense pas de demander une autorisation pour les activités énumérées à l'alinéa 2 de l'article 8 de l'ordonnance statutaire. Le magistrat qui reçoit la déclaration est astreint à une obligation d'information et de prévention. Au cours de l'entretien déontologique, il doit signaler au magistrat déclarant*

les éventuels conflits d'intérêts et, si nécessaire, l'inviter à y mettre fin. En cas de doute, il saisit le collège de déontologie afin d'éviter que s'instaurent des situations qui seraient susceptibles de mettre en difficulté le magistrat concerné. Il lui appartient d'organiser les services afin d'éviter la survenance d'un conflit d'intérêts ».

En conséquence, la mise en œuvre de poursuites disciplinaires restera possible.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article du projet de loi organique modifie l'état actuel du droit sur les deux points suivants :

- La période retenue pour renseigner, dans la déclaration d'intérêts, les rubriques sur les activités professionnelles, les activités de consultant et les participations aux organes dirigeants est ramenée de cinq à trois ans ;
- Le fait de ne pas adresser sa déclaration est dépénalisé et n'est plus puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Ces modifications sont de nature à rationaliser le dispositif, pour mieux atteindre l'objectif de prévention des conflits d'intérêts.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste en une modification de l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée afin, d'une part, de ramener, dans la déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire et des membres du Conseil supérieur de la magistrature, de cinq ans à trois ans, la période retenue pour renseigner les rubriques sur les activités professionnelles, les activités de consultant et les participations aux organes dirigeants, et, d'autre part, de dépénaliser le fait de ne pas adresser sa déclaration.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les mesures envisagées par l'article 4 du projet de loi organique modifient les 2° à 4° du III de l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, ainsi que son IV. Ces mesures sont conformes au cadre constitutionnel rappelé *supra*.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La présente mesure ne présente pas d'impact économique et financier dans la mesure où elle se limite à modifier le contenu des déclarations d'intérêts des magistrats judiciaires et à dépénaliser l'absence de transmission de cette déclaration.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Aucune charge supplémentaire n'est à prévoir pour les services gestionnaires.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les obligations de transparence et les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts tendent à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques et notamment l'institution judiciaire en garantissant effectivement que les acteurs publics, notamment les magistrats, agissent avec impartialité, intégrité, objectivité et probité, en servant l'intérêt général et non des intérêts particuliers. La dépénalisation du défaut de déclaration n'est pas de nature à affaiblir cette exigence de confiance dans la mesure où la déclaration d'intérêts reste une obligation statutaire, dont le non-respect est passible de sanction disciplinaire.

En outre, le présent article permet une mise en cohérence des dispositions statutaires avec les dispositions pénales applicables en matière de prévention des conflits d'intérêts.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité

énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'article 10-1-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature institue au ministère de la justice une commission d'avancement qui, lorsqu'elle est réunie en formation consultative, connaît des questions relatives au statut des magistrats de l'ordre judiciaire.

L'article 34 du décret n° 2025-659 du 18 juillet 2025 relatif à la commission prévue par l'article 10-1-1 précité prévoit que cette commission doit être consultée sur les projets de textes relatifs :

1. Aux règles statutaires ;
2. Aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire ;
3. Au régime indemnitaire ;
4. A la formation professionnelle initiale et continue.

La commission d'avancement, dans sa formation consultative, a été consultée le 2 novembre 2026.

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a été consulté le 2 novembre 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le 1° du présent article entrera en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi au *Journal officiel de la République française*.

Le 2° du présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire national.

5.2.3. Textes d'application

Le V de l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée renvoie à un décret en Conseil d'État la précision, tant pour les magistrats judiciaires que pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature, des conditions d'application dudit article, notamment s'agissant du modèle, du contenu et des conditions de remise, de mise à jour, de conservation et de consultation de la déclaration d'intérêts.

Ces précisions sont apportées par les articles 11-1 et suivants du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'article 11-1 précise que les déclarations sont établies conformément aux modèles annexés au décret. Or ces annexes mentionnent la période de déclaration actuellement en vigueur la durée de cinq ans et rappellent la sanction pénale. Dès lors, ces annexes au décret du 7 janvier 993 précités devront être adaptées.

ARTICLE 4 – MODIFICATION DE LA LOI ORGANIQUE N°94-100 DU 5 FEVRIER 1994 SUR LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a instauré une obligation de déclaration patrimoniale à l'égard des membres du Conseil supérieur de la magistrature, dans le prolongement des dispositifs instaurés pour les parlementaires et les hauts fonctionnaires par les lois sur la transparence de la vie publique et dans un souci de renforcement des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et d'harmonisation des dispositifs applicables aux différentes catégories de membres du Conseil supérieur de la magistrature (membres magistrats et membres non magistrats).

Ce mécanisme tend à permettre d'apprécier l'évolution de la situation patrimoniale des personnes y étant astreintes et à s'assurer qu'elles n'ont pas bénéficié d'un enrichissement anormal du fait de leurs fonctions.

L'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature fixe le régime juridique applicable à cette déclaration.

La loi organique n°2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire, tirant les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel du 28 juillet 2026, est venue réécrire l'article 10-1-2 pour y intégrer l'obligation de déclaration patrimoniale applicable aux seuls membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Ainsi, s'ils ne sont pas soumis à cette obligation à un autre titre, les membres du Conseil supérieur de la magistrature adressent au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions.

Cette déclaration porte sur les éléments suivants :

- Les immeubles bâtis et non bâtis ;

- Les valeurs mobilières ;

- Les assurances-vie ;

- Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;

- Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;

-Les véhicules terrestres à moteur, les bateaux et les avions ;

- Les fonds de commerce ou les clientèles et les charges et offices ;

- Les biens mobiliers et immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;

- Les autres biens ;

- Le passif.

La déclaration concerne la totalité des biens propres du membre ainsi que, le cas échéant, les biens de la communauté ou les biens indivis, ces biens étant évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Pour chaque élément, le membre est tenu de préciser s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

En outre, la déclaration comporte une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration ainsi qu'une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le membre et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes. Aucune nouvelle déclaration n'est exigée du membre qui a établi depuis moins d'un an une déclaration de situation patrimoniale.

La HATVP dispose d’un certain nombre de pouvoirs :

- Elle peut demander au membre toute explication nécessaire à l'exercice de sa mission de contrôle des déclarations de situation patrimoniale ;
- En cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explication, elle adresse à l'intéressé une injonction tendant à ce que la déclaration soit complétée ou que les explications lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de cette injonction ;
- Elle peut demander au membre communication des déclarations qu'il ou son

conjoint séparé de biens, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts, et, à défaut de communication dans un délai de deux mois, elle peut demander copie de ces mêmes déclarations à l'administration fiscale, qui les lui transmet dans un délai de trente jours ;

- Elle peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section 1 du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle ; ces informations lui sont alors transmises dans un délai de soixante jours à compter de sa demande ;

- Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

La HATVP apprécie, dans un délai de six mois à compter de la réception de la déclaration, l'évolution de la situation patrimoniale du membre du Conseil supérieur de la magistrature et, lorsque cette évolution n'appelle pas d'observations ou lorsqu'elles sont justifiées, la Haute Autorité en informe le membre du Conseil supérieur de la magistrature.

En revanche, lorsqu'elle constate une évolution de la situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes, après que le membre du Conseil supérieur de la magistrature a été mis en mesure de produire ses observations, la Haute Autorité transmet le dossier au parquet.

Lorsqu'elle constate un manquement à l'obligation de déclaration de situation patrimoniale ou un défaut de réponse à une injonction, la Haute Autorité saisit le ministre de la justice.

Le fait, pour un membre du Conseil supérieur de la magistrature, de ne pas déposer sa déclaration de situation patrimoniale, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. À titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code, peuvent être prononcées. En outre, le fait de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité 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 euros d'amende.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, le Conseil Constitutionnel a considéré que le législateur organique est compétent pour fixer les règles relatives au contrôle de la situation patrimoniale des magistrats.

Cependant, il a jugé que l'instauration d'une obligation de déclaration à l'égard d'une partie seulement des magistrats, à savoir aux premier président et présidents de chambre de la Cour de cassation, procureur général et premiers avocats généraux près la Cour de cassation, premiers présidents des cours d'appel et procureurs généraux près les cours d'appel, présidents des tribunaux de première instance et procureurs de la République près les tribunaux de première instance, instaurait une différence de traitement entre ces magistrats et les autres magistrats exerçant des fonctions en juridiction, sans rapport avec l'objectif poursuivi par la loi. Ces dispositions ont ainsi été censurées, en ce qu'elles ne s'appliquent qu'à une partie des magistrats judiciaires.

Le Conseil constitutionnel a en revanche confirmé la conformité à la Constitution du dispositif à l'égard des membres du Conseil supérieur de la magistrature, considérant que l'obligation de dépôt, auprès d'une autorité administrative indépendante, des déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature avait pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes et se trouvait, par suite, justifiée par un motif d'intérêt général.

À propos des biens devant figurer dans cette déclaration patrimoniale, le Conseil Constitutionnel a relevé que : « *En retenant la mention des "autres biens" qui ne figurent pas dans l'une des autres catégories de la déclaration de situation patrimoniale, le législateur a entendu inclure tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achat d'actions. Il appartiendra au décret en Conseil d'État prévu par le paragraphe V de l'article 7-3 d'établir, sous réserve du premier alinéa du paragraphe II du même article, la valeur minimale des autres biens devant figurer dans la déclaration* » (considérant 58).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le statut de la magistrature s'insère dans un cadre européen et international et nombre de textes de l'ordre international ou européen, supérieurs aux dispositions internes dans la hiérarchie des normes, ont une influence, directe ou indirecte, sur le statut des magistrats.

Le Pacte international des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques du 16 décembre 1996, notamment son article 14, et la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948, en son article 10, proclament le droit à un *« tribunal indépendant et impartial »*.

Ces principes d'indépendance et d'impartialité sont repris au plan européen par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, en son article 6. Dans de nombreuses décisions, la Cour européenne est venue en préciser les implications concrètes, en énonçant notamment que l'indépendance du tribunal s'apprécie au regard du mode de désignation et de la durée du mandat des membres[17], en posant le principe d'inamovibilité des juges au cours de leur mandat comme un corollaire de leur indépendance et en veillant à ce que le juge ne reçoive aucune pression ou instruction dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, qu'elles émanent du pouvoir exécutif[18], du pouvoir législatif[19] ou des parties[20]. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 18 décembre 2000 a également proclamé ce principe, en son article 47.

Par ailleurs, des principes à valeur non contraignante adoptés à l'échelle européenne et internationale approfondissent ces principes d'indépendance et d'impartialité des magistrats. Ainsi, les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 1985[21], recommandent de protéger les magistrats de toute intervention, pression ou menace, de prévoir des garanties contre « les nominations abusives », d'inscrire dans une loi « la durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite » et de s'assurer que l'avancement des magistrats est fondé sur « des facteurs objectifs ». Ils établissent un principe de non-discrimination dans les procédures de recrutement, ainsi qu'un principe d'inamovibilité des juges et prévoient que la distribution des affaires et le dessaisissement relèvent exclusivement de la compétence des magistrats.

Sur le plan européen, la Charte européenne sur le statut des juges[22], adoptée par les participants de pays européens et les membres de deux associations internationales de juges réunis du 8 au 10 juillet 1998 à Strasbourg reprend ces principes, en les développant. Elle promeut notamment le principe de non-discrimination dans le recrutement, garantit le principe d'inamovibilité des juges, leur promotion à l'ancienneté ou par le mérite, leur droit à la formation, leur libre exercice de toute activité extérieure, sous réserve que celle-ci ne porte pas atteinte à leur impartialité,

---

[17] CEDH, 23 juin 1981, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*.

[18] CEDH, 28 juin 1984, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*.

[19] CEDH, 26 août 2003, *Filippini c. Saint-Marin*.

[20] CEDH, 22 juin 1989, *Langborger c. Suède* ; CEDH, 25 novembre 1993, *Holm c. Suède*.

[21] Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Nations unies, 1985.

[22] Conseil de l'Europe, Charte européenne sur le statut des juges, Strasbourg, 8-10 juillet 1998.

leur indépendance et leur disponibilité, ainsi qu'une rémunération suffisante. Dans l'exposé des motifs de recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, l'indépendance des juges est conçue comme *« un élément inhérent à l'État de droit et indispensable à l'impartialité des juges et au fonctionnement du système judiciaire »* et il est considéré que la mise en place d'un système juridique efficace et équitable nécessite de garantir la place et les pouvoirs des juges. Le principe d'inamovibilité et l'absence de toute pression ou influence dans la prise de décision sont en particulier mis en avant. Au nom de « l'indépendance externe », il encadre les conditions dans lesquelles les juges peuvent exercer des activités parallèlement à l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

S'agissant des déclarations de situation patrimoniale modificatives :

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 l'enjeu, tant pour le responsable public concerné que pour son institution ou administration, d'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 révise ses préconisations, en matière de déports notamment.

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 contenu et de la structure des déclarations de situation patrimoniale :

En premier lieu, les déclarations de situation patrimoniale comprennent des rubriques distinctes pour la saisie des instruments financiers (rubrique 2°) et des comptes bancaires et produits d'épargne (rubrique 4°).

Aux termes de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier (CMF), les titres financiers sont notamment les titres de capital émis par les sociétés par actions. En conséquence, les comptes titres et les plans d'épargne en actions (PEA) doivent être renseignés en rubrique 2° et non en rubrique 4°. 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.

En second lieu, 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.

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 valeur unitaire pour déclarer un véhicule fixé par voie réglementaire.

En outre, la fusion de la rubrique consacrée aux véhicules avec celle sur les biens mobiliers divers, lorsque leur valeur unitaire est supérieure à un seuil plancher de valeur unitaire fixé par voie réglementaire, paraît également souhaitable.

En dernier lieu, 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 fixé par voie réglementaire pourrait donc être appliqué ici, en cohérence avec la règle afférente à d'autres rubriques.

S'agissant de la dépénalisation de la sanction du défaut de communication des déclarations de situation patrimoniale et de l'octroi d'un pouvoir d'astreinte à la Haute Autorité pour l'intégrité publique en cas de défaut de déclaration

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.

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 Haute Autorité apparaît dès lors essentiel afin que les objectifs de transparence et de probité poursuivis par le législateur soient mieux atteints.

Le législateur, 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 situations, 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. 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 soumis. 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, 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 évolution 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.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à simplifier et de clarifier le régime applicable aux déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article consiste, spécifiquement pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature, à :

- supprimer l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale modificative ;
- dans le contenu des déclarations de situation patrimoniale :
    - simplifier la structure de la déclaration, en fusionnant la rubrique portant sur les instruments financiers avec celle portant sur les comptes bancaires courants et les produits d'épargne, et en fusionnant la rubrique portant sur les véhicules à moteur avec celle portant les biens mobiliers divers lorsque leur valeur est supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire ;
    - instaurer un seuil déclaratif des véhicules fixé par voie réglementaire ;
    - simplifier la saisie des informations sur les fonds de commerce, clientèles, charges et offices dans les déclarations de situation patrimoniale, en instaurant un seuil déclaratif par voie réglementaire ;
    - dépénaliser la sanction du défaut de communication des déclarations de situation patrimoniale et doter la Haute Autorité pour l'intégrité publique d'un pouvoir d'astreinte en cas de défaut de déclaration des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie les II, III, IV et VII de l'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les mesures envisagées sont conformes au cadre conventionnel rappelé *supra*.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La présente mesure ne présente pas d'impact économique et financier dans la mesure où elle se limite à modifier le contenu des déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature, supprimer l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale modificative, dépénaliser l'absence de transmission de cette déclaration et doter la Haute Autorité pour l'intégrité publique d'un pouvoir d'injonction et d'astreinte en cas de défaut de déclaration.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Aucune charge supplémentaire n'est à prévoir pour les services gestionnaires.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le présent article vise à renforcer les pouvoirs de contrainte de la HATVP afin que les objectifs de transparence et de probité poursuivis par le législateur soient mieux atteints.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'article 10-1-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature institue au ministère de la justice une commission d'avancement qui, lorsqu'elle est réunie en formation consultative, connaît des questions relatives au statut des magistrats de l'ordre judiciaire.

L'article 34 du décret n° 2025-659 du 18 juillet 2025 relatif à la commission prévue par l'article 10-1-1 précité prévoit que cette commission doit être consultée sur les projets de textes relatifs :

1. Aux règles statutaires ;

2. Aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire ;
3. Au régime indemnitaire ;
4. A la formation professionnelle initiale et continue.

La commission d'avancement, dans sa formation consultative, a été consultée le 2 novembre 2026.

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a été consulté à titre facultatif.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur six mois après la promulgation de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le 1° et le 2° du présent article entreront en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi au *Journal officiel de la République française*.

Les 3° et 4° du présent article entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.3. Textes d'application

Il conviendra de fixer par voie réglementaires les modalités d'application du présent article.

En outre, le VIII de l'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, la précision des conditions d'application dudit article, notamment le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations de situation patrimoniale.

Ces précisions sont apportées par les articles 31-2 et suivants du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature., renvoyant aux dispositions du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Dès lors, un décret en Conseil d'État sera ainsi nécessaire pour tirer les conséquences des modifications apportées par le présent projet de loi organique.

ARTICLE 5 – RENOMMER LA HAUTE AUTORITE POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE EN HAUTE AUTORITE POUR L'INTEGRITE PUBLIQUE

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La création, par les articles 19 et suivants de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), autorité administrative indépendante qui prend ses décisions de manière impartiale et collégiale, a constitué une étape saillante du renforcement de la prévention des atteintes à la probité et à l'intégrité publique.

La HATVP s'est vu attribuer initialement le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts des parlementaires par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, et de celles des membres du Gouvernement et des principaux responsables publics par la loi précitée n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

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

- la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 », a ajouté aux attributions de la HATVP la gestion et le contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts ;

- 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 commission de déontologie de la fonction publique et en 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 ;

- 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 influer 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.).

Il ressort de ces évolutions 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 plus approprié que l'intégrité publique soit substituée à la transparence de la vie publique dans la dénomination de l'institution, ce qui ne pourra 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

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La notion d'intégrité publique ne repose pas sur un article unique de la Constitution qui la consacrerait expressément. Elle découle d'un ensemble de principes constitutionnels relatifs à l'intérêt général, à l'égalité, à la responsabilité des agents publics, à la séparation des pouvoirs et à la garantie des droits. Ces principes sont ensuite précisés par la loi, la jurisprudence constitutionnelle et les règles déontologiques applicables aux responsables publics.

Peut notamment être citée la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 6 affirme l'égalité devant la loi et l'accès aux emplois publics, l'article 15 proclame la responsabilité des agents publics et l'article 16 garantit les droits des citoyens et la séparation des pouvoirs.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La prévention des conflits d'intérêts et la promotion de l'intégrité publique reposent sur un ensemble de conventions internationales, de recommandations d'organisations intergouvernementales, de normes européennes et de mécanismes de contrôle. Ces instruments visent notamment à garantir l'impartialité des agents publics, la transparence de la décision publique, la prévention de la corruption et la confiance des citoyens dans les institutions. La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) de 2003 est l'un des principaux instruments mondiaux de référence.

L'OCDE a élaboré plusieurs instruments de référence concernant directement l'intégrité publique et les conflits d'intérêts telle que la recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (2017) qui préconise un système cohérent d'intégrité, une culture organisationnelle éthique, une responsabilité claire des acteurs, des mécanismes de contrôle et une gestion des risques d'intégrité ou plus récemment, la recommandation sur la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying et d'influence (révisée en 2024) qui vise à rendre les processus de décision plus transparents et à prévenir les influences indues.

Le Conseil de l'Europe a, de son côté, adopté deux conventions, l'une pénale, l'autre civile, sur la corruption dès 1999 qui imposent aux États parties des obligations visant à incriminer différentes formes de corruption, à renforcer la coopération internationale et à améliorer la répression des comportements corruptifs. Elle participe ainsi à la protection de l'intégrité des institutions publiques.

Enfin, l'Union européenne s'est dotée de plusieurs instruments au nombre desquels la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[23], la directive 2014/24/UE sur les marchés publics qui obligent les États membres à faire en sorte que les pouvoirs adjudicateurs préviennent, détectent et corrigent efficacement les conflits d'intérêts dans les procédures de passation des marchés publics ou encore le règlement (UE,

[23] Article 41 : « *Droit à une bonne administration : 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.*»

Euratom) 2024/2509 relatif aux règles financières applicables au budget de l'Union qui définit le conflit d'intérêts et prévoit des obligations de prévention et de traitement des situations en matière financière et budgétaire. La récente directive 2026/2021/UE 2026/1021 du 29 avril 2026 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 prévoit notamment à son article 20 que « Les États membres prennent des mesures afin de veiller à ce que des outils de prévention soient en place. De tels outils peuvent inclure, par exemple, 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. ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La création d'une autorité chargée de garantir la transparence et l'intégrité de la vie publique ne constitue pas une spécificité française. Plusieurs États européens se sont dotés d'organismes exerçant des missions comparables à celles confiées à la HATVP, notamment en matière de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, de prévention des conflits d'intérêts, d'encadrement du lobbying ou de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé.

Il n'existe toutefois pas de modèle institutionnel européen uniforme. Selon les pays, ces missions peuvent être confiées à une autorité indépendante spécialisée, intégrées aux compétences d'une agence anticorruption ou réparties entre plusieurs institutions administratives et parlementaires.

Plusieurs États européens ont institué une autorité spécialisée dans le contrôle de l'intégrité des responsables publics.

En **Irlande**, la *Standards in Public Office Commission* exerce des missions relatives à l'éthique des responsables publics, aux déclarations d'intérêts, au financement de la vie politique et à la régulation du lobbying. Son champ de compétence est proche de celui de la HATVP, tout en comportant un volet électoral et financier plus développé.

En **Lituanie**, la *Chief Official Ethics Commission* est notamment chargée de la prévention des conflits d'intérêts, du contrôle des déclarations d'intérêts et de l'encadrement des activités de lobbying. Cette autorité présente ainsi une proximité fonctionnelle importante avec le modèle français.

En **Croatie**, la *Commission for the Resolution of Conflicts of Interest* veille au respect des obligations applicables aux responsables publics en matière de déclarations patrimoniales et de prévention des conflits d'intérêts.

En **Roumanie**, la *National Integrity Agency* contrôle les déclarations de patrimoine et d'intérêts ainsi que le respect des règles relatives aux incompatibilités et aux conflits d'intérêts. Son champ d'intervention est principalement centré sur la situation personnelle et professionnelle des élus et des agents publics.

En **Slovénie**, la *Commission for the Prevention of Corruption* dispose d'un périmètre d'intervention étendu couvrant notamment la prévention de la corruption, les déclarations patrimoniales, les conflits d'intérêts, le lobbying et la promotion de l'intégrité publique.

En **Albanie**, le *High Inspectorate for the Declaration and Audit of Assets and Conflicts of Interest* assure principalement le contrôle des déclarations de patrimoine et la prévention des conflits d'intérêts. Il constitue, sur ces deux volets, un organisme comparable à la HATVP.

Ces institutions figurent parmi les organismes européens les plus proches du modèle français, sans toutefois en reproduire systématiquement l'ensemble des compétences.

Certains États ont retenu un modèle dans lequel les missions relatives à la transparence de la vie publique sont intégrées à une politique plus générale de prévention et de lutte contre la corruption.

En **Lettonie**, le *Corruption Prevention and Combating Bureau* intervient en matière de prévention et de répression de la corruption, de contrôle du financement politique, de conflits d'intérêts et de déclarations imposées aux responsables publics. Ses attributions sont plus larges que celles de la HATVP, notamment en raison de ses pouvoirs d'enquête.

En **Italie**, l'*Autorità Nazionale Anticorruzione* exerce principalement des missions relatives à la prévention de la corruption, à la transparence administrative et à la régulation de la commande publique. Si sa finalité générale rejoint celle de la HATVP, son action est davantage orientée vers le fonctionnement des administrations et la sécurisation des marchés publics.

Ces modèles correspondent à une approche intégrée de la prévention de la corruption, dans laquelle le contrôle de l'intégrité des responsables publics ne constitue qu'une composante d'un dispositif institutionnel plus large.

Dans d'autres États européens, les missions exercées en France par la HATVP sont réparties entre plusieurs autorités administratives, parlementaires ou gouvernementales.

En **Allemagne**, les obligations de transparence applicables aux parlementaires relèvent notamment des règles internes du *Bundestag*. Le contrôle des activités et revenus annexes, la tenue du registre fédéral du lobbying et l'encadrement des mobilités professionnelles sont pris en charge par des dispositifs distincts. Il n'existe donc pas d'autorité indépendante unique regroupant l'ensemble des compétences exercées par la HATVP.

En **Espagne**, la prévention des conflits d'intérêts, le contrôle des responsables publics, la transparence administrative et le financement de la vie politique relèvent de plusieurs organismes. L'Office des conflits d'intérêts intervient notamment à l'égard des membres du Gouvernement et des hauts responsables de l'administration, tandis que d'autres institutions sont compétentes pour les parlementaires, le financement politique ou l'accès à l'information publique.

Au **Royaume-Uni**, les missions comparables à celles de la HATVP sont également réparties entre plusieurs structures, parmi lesquelles le *Committee on Standards in Public Life*, le *Parliamentary Commissioner for Standards* et l'*Advisory Committee on Business Appointments*. Ces organismes interviennent respectivement dans la définition des principes d'intégrité, le contrôle des règles parlementaires et l'examen des mobilités professionnelles de certains anciens responsables publics.

Dans ces pays, l'absence d'une autorité unique ne signifie donc pas l'absence de contrôle. Elle traduit une organisation institutionnelle différente, davantage fragmentée entre les pouvoirs exécutif, législatif et administratif.

L'encadrement des activités de représentation d'intérêts constitue un autre axe de convergence entre les États européens.

Plusieurs pays, parmi lesquels l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Finlande**, la **France**, l'**Irlande**, la **Lituanie**, les **Pays-Bas**, la **Pologne** et la **Slovénie**, disposent de mécanismes d'enregistrement ou de déclaration applicables aux représentants d'intérêts.

La portée de ces dispositifs demeure néanmoins variable. Selon les législations nationales, l'enregistrement peut être obligatoire ou reposer sur une démarche volontaire. Les catégories de représentants d'intérêts concernées, les informations publiées, la fréquence des déclarations et les sanctions encourues diffèrent également.

La coopération entre les autorités chargées de ces registres contribue progressivement à rapprocher les pratiques nationales, notamment en matière de transparence des activités de lobbying et de traçabilité des relations entre représentants d'intérêts et décideurs publics.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Depuis sa création en 2013, la HATVP a connu une extension de ses compétences certaines, notamment l'extension de son contrôle des mobilités professionnelles depuis 2019, l'encadrement de la représentation d'intérêts et de l'influence étrangère. Ainsi, les 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[24].

Les dispositions proposées sont nécessaires car l'appellation de la Haute Autorité apparaît dans plusieurs textes organiques, qu'il convient donc de modifier.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la présente mesure est de mettre en conformité la dénomination de la HATVP avec l'élargissement des missions que cette institution s'est vu confier depuis sa création en 2013, et qui la place en situation de fournir aux citoyens et aux responsables publics des garanties d'intégrité de la vie publique, qui ne peuvent se résumer à la transparence.

[24] Voir en ce sens le rapport de la HATVP portant bilan raisonné : https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2026/05/HATVP_CHIFFRES.pdf

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé de ne pas changer le nom de la HATVP. Cependant, afin de mieux prendre en compte l'extension progressive des compétences de la HATVP, il est proposé de modifier sa dénomination dans tous les textes organiques en vigueur (cf. section 2.1).

3.2. OPTION RETENUE

La modification de la dénomination de la HATVP constitue l'une des mesures de portée transversale et de valeur symbolique, prévue par le rapport *« Douze ans au service de l'intégrité publique, bilan et propositions »* (cf. section 2.1).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article remplace la dénomination « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique » par celle de « Haute Autorité pour l'intégrité publique » dans toutes les lois organiques en vigueur, par exemple, l'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La prévention des conflits d'intérêts et la promotion de l'intégrité publique reposent sur un ensemble de conventions internationales, de recommandations d'organisations intergouvernementales, de normes européennes et de mécanismes de contrôle. Ces instruments visent notamment à garantir l'impartialité des agents publics, la transparence de la décision publique, la prévention de la corruption et la confiance des citoyens dans les institutions. La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) de 2003 est l'un des principaux instruments mondiaux de référence.

L'OCDE a élaboré plusieurs instruments de référence concernant directement l'intégrité publique et les conflits d'intérêts telle que la recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (2017) qui préconise un système cohérent d'intégrité, une culture organisationnelle éthique, une responsabilité claire des acteurs, des mécanismes de contrôle et une gestion des risques d'intégrité ou plus récemment, la recommandation sur la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying et d'influence (révisée en 2024) qui vise à rendre les processus de décision plus transparents et à prévenir les influences indues.

Le Conseil de l'Europe a, de son côté, adopté deux conventions, l'une pénale, l'autre civile, sur la corruption dès 1999 qui imposent aux États parties des obligations visant à incriminer différentes formes de corruption, à renforcer la coopération internationale et à améliorer la répression des comportements corruptifs. Elle participe ainsi à la protection de l'intégrité des institutions publiques.

Enfin, l'Union européenne s'est dotée de plusieurs instruments au nombre desquels la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[25], la directive 2014/24/UE sur les marchés publics qui obligent les États membres à faire en sorte que les pouvoirs adjudicateurs préviennent, détectent et corrigent efficacement les conflits d'intérêts dans les procédures de passation des marchés publics ou encore le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 relatif aux règles financières applicables au budget de l'Union qui définit le conflit d'intérêts et prévoit des obligations de prévention et de traitement des situations en matière financière et budgétaire. La récente directive 2026/2021/UE 2026/1021 du 29 avril 2026 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 prévoit notamment à son article 20 que *« Les États membres prennent des mesures afin de veiller à ce que des outils de prévention soient en place. De tels outils peuvent inclure, par exemple, 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*

[25] Article 41 : « Droit à une bonne administration : 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.»

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 la mesure où les dispositions proposées ne modifient que la dénomination de la Haute Autorité, elles n'entrent pas en contradiction avec le cadre conventionnel établi ci-dessus.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

La présente mesure ne présente pas d'impact économique et financier dans la mesure où elle se limite à modifier la dénomination de la HATVP.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article n'affecte pas les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs.

Aucune charge supplémentaire n'est à prévoir pour les services gestionnaires. Ce changement de dénomination renforce symboliquement la Haute Autorité et la visibilité de ses missions.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le présent article contribuera à une meilleure lisibilité des missions de la HATVP.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation n'est requise sur cet article.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur six mois après la promulgation de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente mesure s'applique sur l'ensemble du territoire national.

5.2.3. Textes d'application

La dénomination « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique » devra être remplacée par celle de « Haute Autorité pour l'intégrité publique » dans tous les textes réglementaires en vigueur.

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

NOR : PRMX2626335L/Verte-1

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

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.