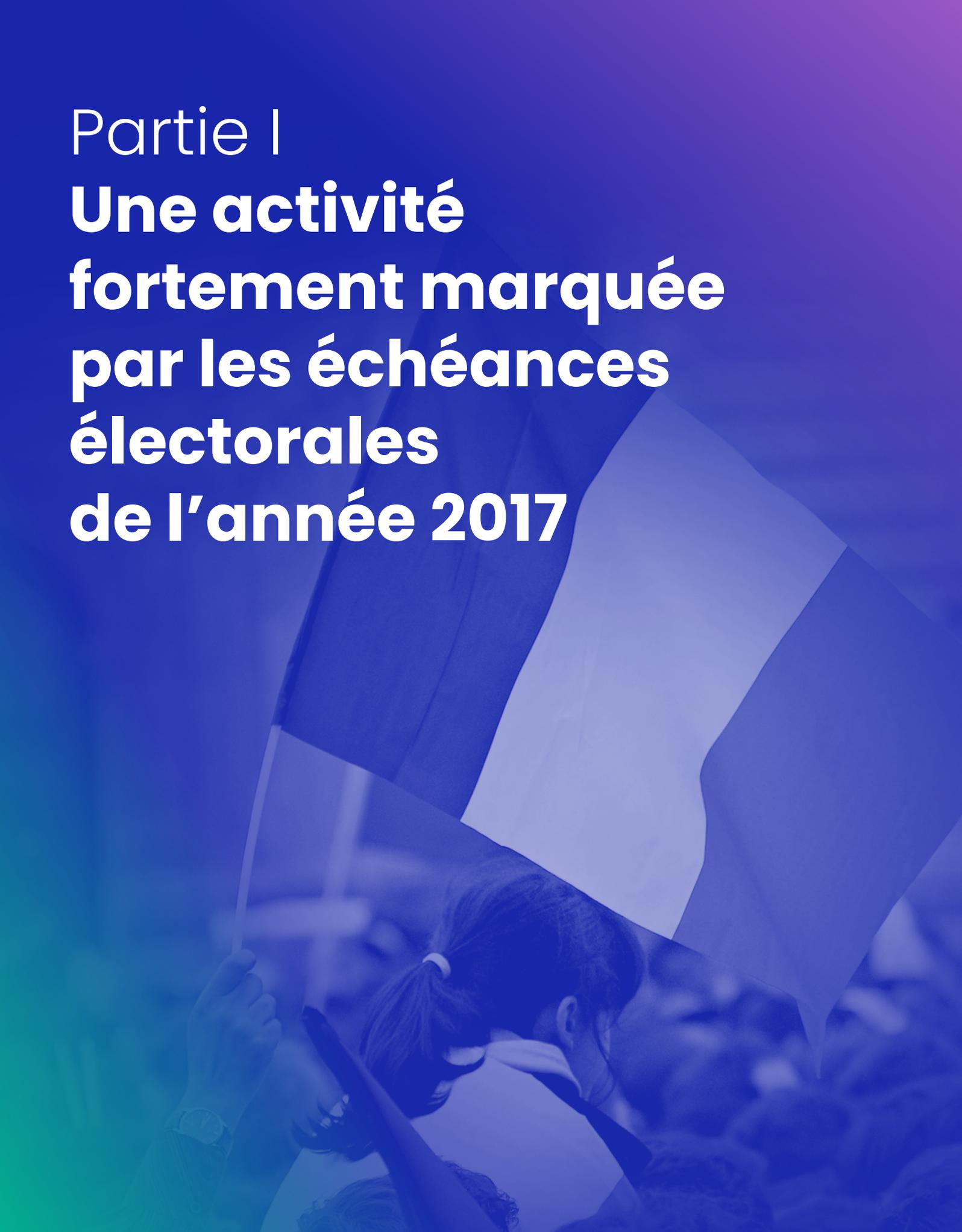


Partie I
**Une activité
fortement marquée
par les échéances
électorales
de l'année 2017**



1. Un contexte inédit de transition entre deux quinquennats

- 1.1 Une action restreinte par la loi au moment de l'élection présidentielle 27
- 1.2 Cinq missions relatives aux membres du Gouvernement 29

2. L'impact majeur du renouvellement des parlementaires

- 2.1 Un niveau perfectible de conformité malgré de nombreuses actions de sensibilisation 34
- 2.2 Un exercice inédit: le contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités 38
- 2.3 Contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat et lancement du contrôle des déclarations de situation patrimoniale de début de mandat 42

3. Une activité soutenue auprès de l'ensemble des déclarants

- 3.1 La consolidation progressive du champ des déclarants 52
- 3.2 La conformité aux obligations déclaratives 56
- 3.3 La mise en œuvre du plan de contrôle 58

4. Le bilan du contrôle de l'ensemble des déclarations

- 4.1 Les déclarations de situation patrimoniale 61
- 4.2 La détection des situations de conflit d'intérêts 69
- 4.3 Une augmentation des signalements extérieurs 71
- 4.4 Le contrôle de la gestion désintéressée des instruments financiers des membres des autorités administratives indépendantes 71
- 4.5 Vers une publication plus rapide et en *open data* des déclarations 74

2017 a été une année exceptionnelle, en raison des trois élections majeures qui ont eu pour effet un renouvellement important d'une part significative des déclarants: l'élection présidentielle, qui a entraîné le renouvellement du Gouvernement et de ses collaborateurs, les élections législatives et les élections sénatoriales. En 2017, l'Autorité a ainsi reçu 10 622 déclarations, soit environ 4 000 de plus qu'en 2015 ou 2016. Seule l'année 2014 avait été d'une intensité comparable en raison des dispositions transitoires prévues par la loi du 11 octobre 2013, qui ont obligé l'intégralité des personnes assujetties aux obligations déclaratives à déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts (18 000 au total).

Type de déclarations reçues en 2017



Nombre de déclarations reçues par la Haute Autorité depuis 2014



Avec la fin du mandat du Président de la République et l'élection de son successeur en 2017, la Haute Autorité a rempli certaines missions prévues par les lois sur la transparence de la vie publique

du 11 octobre 2013 pour la première fois, en particulier la publication des déclarations déposées au Conseil constitutionnel par les candidats à cette élection. La nomination d'un nouveau Gouvernement a été l'occasion, entre autres, d'un travail important sur les questions de conflits d'intérêts éventuels de ses membres. Les élections législatives et sénatoriales ont représenté un enjeu majeur pour la Haute Autorité, tant dans l'accompagnement des nouveaux élus au cours de l'exercice déclaratif que dans le contrôle des déclarations reçues. Enfin, les échéances électorales ont également eu pour conséquence le renouvellement d'un certain nombre d'autres déclarants, collaborateurs ministériels ou hauts fonctionnaires occupant des emplois à la décision du Gouvernement par exemple.

1. Un contexte inédit de transition entre deux quinquennats

1.1 Une action restreinte par la loi au moment de l'élection présidentielle

Les missions confiées à la Haute Autorité au moment de l'élection présidentielle sont réduites : l'institution doit seulement publier sur son site internet les déclarations du Président de la République sortant et des candidats à l'élection présidentielle sans contrôle préalable, contrairement aux autres déclarations.

La publication au Journal officiel de la déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat du Président de la République

Ainsi, le 16 juin 2017, la Haute Autorité a publié au Journal officiel la déclaration de patrimoine de fin de mandat de M. François Hollande. Cette déclaration n'a fait l'objet d'aucun contrôle avant publication, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 9 octobre 2013¹³. Seuls les éléments relatifs à la vie privée¹⁴ ont été retirés avant la mise en ligne, en particulier

¹³. Décision n° 2013-675 DC.

¹⁴. Article 5 de la loi du 11 octobre 2013.

les coordonnées du déclarant (numéro de téléphone, adresse, ...), l'adresse des banques et les numéros de compte bancaire ou encore les noms des tiers. Sur les premières déclarations papiers, cette occultation était faite par les agents, à la main. Elle est aujourd'hui exécutée par un logiciel, afin de sécuriser le processus pour les déclarants et de faire gagner du temps aux agents.

La publication des déclarations de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle

Pour la première fois, le 22 mars 2017, la Haute Autorité a rendu publiques, les déclarations de patrimoine des onze candidats à l'élection présidentielle. Ces déclarations sont établies sur le même modèle que les autres déclarations de patrimoine qui doivent être transmises à la Haute Autorité. Afin d'orienter les candidats, la Haute Autorité avait mis à leur disposition un formulaire téléchargeable ainsi qu'un guide pratique explicitant les informations demandées. Les déclarations de patrimoine des candidats à l'élection présidentielle n'ont fait l'objet d'aucun contrôle, conformément à la décision du Conseil constitutionnel précitée, afin de ne pas «porter atteinte à l'égalité devant le suffrage» dans les derniers moments de la campagne électorale.

Elles ont été publiées telles qu'elles ont été transmises par le Conseil constitutionnel, la Haute Autorité se contentant d'y masquer les éléments relatifs à la vie privée du déclarant dont la loi a prévu la suppression.

Ces déclarations sont restées publiques jusqu'à l'issue du premier tour. Pour le second tour, seules les déclarations des deux candidats qualifiés sont restées consultables. La déclaration du Président de la République nouvellement élu reste, quant à elle, consultable sur le site internet de la Haute Autorité jusqu'à la fin de son mandat.

Cette pratique existe également dans d'autres pays, selon des modalités un peu différentes. Par exemple, aux États-Unis, les candidats à la présidence doivent fournir une déclaration de leurs intérêts financiers (qui n'inclut pas forcément le patrimoine immobilier) et ces déclarations sont rendues publiques. Au Royaume-Uni, la déclaration d'intérêts du premier ministre est également publiée sur internet.

Le traitement des signalements relatifs à la situation des candidats

La publication des déclarations des candidats à l'élection présidentielle sur le site internet de la Haute Autorité a généré d'importantes réactions du public, qui se sont traduites notamment par de nombreux envois de courriers et de courriers électroniques, souvent identiques, à la Haute Autorité.

L'association Anticor, agréée par la Haute Autorité, a également saisi cette dernière sur la déclaration de M. Emmanuel Macron, précédemment adressée à la Haute Autorité en tant que membre du Gouvernement. Les points soulevés par la saisine ont fait l'objet d'un examen attentif de la Haute Autorité mais n'ont révélé aucun élément de nature à remettre en cause le caractère exhaustif, exact et sincère de la déclaration.

La loi organique pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017 a ajouté, pour les candidats à l'élection présidentielle, la remise d'une déclaration d'intérêts et d'activités¹⁵, en plus de la déclaration de patrimoine. Cette obligation sera effective à partir de la prochaine élection présidentielle.

Par ailleurs, le Président de la République élu en mai 2017 devra également, à la fin de son mandat, fournir à la Haute Autorité une déclaration de patrimoine de fin de mandat, qui sera rendue publique. Cette déclaration fera l'objet d'un avis de la Haute Autorité, qui devra contrôler la variation de la situation patrimoniale du Président entre le début et la fin de ses fonctions, en application de la disposition introduite par la loi organique n° 2017-1338 pour la confiance dans la vie politique¹⁶.

1.2 Cinq missions relatives aux membres du Gouvernement

La sollicitation de la Haute Autorité préalablement aux nominations

L'ancien Président de la République avait instauré depuis 2014 une pratique consistant à saisir la Haute Autorité préalablement à la nomination d'un nouveau membre du Gouvernement, afin qu'elle examine les informations dont elle dispose sur la personne pressentie, lorsque cette dernière est déjà soumise aux obligations déclaratives.

Cet usage a été perpétué en mai 2017 par le nouveau Président de la République au moment de la composition de son premier Gouvernement. Cette possibilité a ensuite été consacrée à l'article 8-1 de la loi du 11 octobre 2013 par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Cet article dispose que le Président de la République peut solliciter la Haute Autorité, ainsi que l'administration fiscale, afin d'obtenir des informations relatives au respect, par les personnes qu'il envisage de nommer au Gouvernement, de leurs obligations déclaratives et du paiement de leurs impôts¹⁷. Cette saisine inclut également la vérification, par la Haute Autorité, d'une éventuelle « *situation pouvant constituer un conflit d'intérêts et les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts* ».

15. Ibid.

16. I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

17. Art. 8-1 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013: « [...] le Président de la République peut, avant la nomination de tout membre du Gouvernement et à propos de la personne dont la nomination est envisagée, solliciter la transmission:

«1° Par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, des informations indiquant, à la date de la demande et compte tenu des éléments dont dispose la Haute Autorité, si cette personne a, le cas échéant, satisfait ou non aux obligations de transmission d'une déclaration d'intérêts et d'activités, d'une déclaration d'intérêts ou d'une déclaration de situation patrimoniale et à la justification des mesures prises pour gérer ses instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part, ainsi que si cette personne se trouve dans une situation pouvant constituer un conflit d'intérêts et les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts;

«2° Par l'administration fiscale, d'une attestation constatant qu'à la date de la demande et en l'état des informations dont dispose cette administration, elle satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont elle est redevable;

«3° Du bulletin n° 2 du casier judiciaire.

«Est réputée satisfaire aux obligations de paiement mentionnées au 2° du présent l la personne qui a, en l'absence de toute mesure d'exécution du comptable, acquitté ses impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités ou amendes, à condition qu'elle respecte cet accord. L'attestation mentionnée au même 2° ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale de la personne.

«II. Lorsqu'il s'agit d'un autre membre du Gouvernement, le Premier ministre est également destinataire des informations transmises en application du I.»

La supervision du contrôle fiscal mené par la DGFIP

Dès la nomination des membres du Gouvernement, et avant même que ces derniers ne lui adressent leurs déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, la Haute Autorité a pour mission de superviser la vérification de leur situation fiscale qui doit être menée par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

À partir de mai 2017, 35 contrôles ont ainsi été initiés par la DGFIP sur le fondement de ces dispositions, dont 20 terminés avant la fin de l'année. Si, en moyenne, ces contrôles durent un peu moins de quatre mois et demi (134 jours), les garanties offertes par la procédure de contrôle fiscale aux membres du Gouvernement¹⁸, comme à tout contribuable, impliquent souvent des délais plus longs, expliquant qu'une partie de ces contrôles se soit poursuivie en 2018. Ils ont à ce stade donné lieu à des échanges avec des membres du Gouvernement sur 120 points précis de leurs déclarations.

Si, à l'occasion de ce contrôle, la Haute Autorité constate qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations, elle en informe le Président de la République et le Premier ministre, sans préjudice de la mise en œuvre des prérogatives de l'administration fiscale. Si ce dernier est l'auteur du manquement, seul le Président de la République est informé. Cette situation ne s'est pas présentée en 2017.

La détection des situations de conflit d'intérêts des ministres

Tout comme la plupart des responsables publics, les membres du Gouvernement sont tenus de prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts¹⁹ en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013.

En 2017, la Haute Autorité a veillé au respect de cette obligation en examinant, dès leur réception, les 30 déclarations d'intérêts de membres du Gouvernement qui lui ont été remises²⁰. Ces déclarations doivent notamment énumérer les anciennes activités professionnelles et celles du conjoint, les activités bénévoles, la participation aux organes dirigeants de sociétés, ou encore les participations financières détenues dans le capital de sociétés.

La Haute Autorité a recherché si ces éléments étaient susceptibles de caractériser un conflit d'intérêts, au vu des attributions des intéressés.

18. Notamment les délais dont ils disposent pour répondre aux demandes de l'administration.

19. Article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

20. 30 ministres nommés au Gouvernement en juin 2017 : Gouvernement Philippe II.



À l'issue de cet examen, elle a entamé un dialogue avec 9 membres du Gouvernement dont les intérêts apparaissaient susceptibles d'interférer avec leurs fonctions, afin de connaître les éventuelles mesures prises pour prévenir les conflits d'intérêts. À la suite de ces échanges, quatre membres du Gouvernement ont saisi la Haute Autorité afin d'obtenir un avis individuel et confidentiel²¹, assorti de recommandations personnalisées visant à prévenir la survenance d'un conflit d'intérêts. En 2017, des décrets²² ont été pris afin de préciser les mécanismes de déport mis en place pour deux ministres.

Lorsqu'elle constate une situation de conflit d'intérêts d'un membre du Gouvernement, la Haute Autorité doit également enjoindre l'intéressé à faire cesser cette situation, et rendre publique cette injonction²³. Ce cas ne s'est pas présenté en 2017.

Afin de renforcer la publicité de ces mesures de déport, le législateur a créé en 2017 un registre qui recense « *les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts, y compris en Conseil des ministres* »²⁴. En pratique, ce registre renvoie aux décrets qui précisent les domaines dans lesquels le membre du Gouvernement s'abstient de prendre des décisions en raison de ses liens d'intérêts identifiés, ainsi que la personne qui exerce les attributions correspondantes à sa place: le Premier ministre, ou le ministre auprès duquel il est placé pour les membres du Gouvernement concernés. Il devra également préciser « *les cas dans lesquels un membre du Gouvernement a estimé ne pas pouvoir participer à une délibération en conseil des ministres en raison d'une situation de conflit d'intérêts relative à la question débattue.* »²⁵ Enfin, la loi pour la confiance dans la vie politique a introduit une

21. Possibilité prévue à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

22. Décret n° 2017-1257 du 9 août 2017 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres. Décret n° 2017-1088 du 29 mai 2017 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres.

23. Article 10 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

24. Article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

25. Décret n° 2017-1792 du 28 décembre 2017 relatif au registre recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

26. Article 11 de la loi pour la confiance dans la vie politique: «Il est interdit à un membre du Gouvernement de compter parmi les membres de son cabinet:

1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin;

2° Ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin;

3° Ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

La violation de cette interdiction emporte l'illégalité de l'acte de nomination et, le cas échéant, la cessation de plein droit du contrat. [...]

II. – Le membre du Gouvernement informe sans délai la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique du fait qu'il compte parmi les membres de son cabinet:

1° Son frère ou sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de celui-ci ou celle-ci;

2° L'enfant de son frère ou de sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de cet enfant;

3° Son ancien conjoint, la personne ayant été liée à lui par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin;

4° L'enfant, le frère ou la sœur des personnes mentionnées au 3° du présent II;

5° Le frère ou la sœur de la personne mentionnée au 1° du I.».

27. Voir paragraphe consacré aux instruments financiers des membres des AAI au 4.4 de cette partie.

nouvelle obligation pour les membres du Gouvernement: déclarer à la Haute Autorité l'emploi, au sein de leurs cabinets, d'une personne membre de leur entourage familial élargi. Si certains membres de leur famille proche n'ont pas le droit d'être employés au sein de leur cabinet²⁶, d'autres peuvent l'être, comme les frères et sœurs, les beaux-frères et belles-sœurs, les neveux et nièces, mais cet emploi doit être déclaré auprès de la Haute Autorité. Le législateur avait également prévu de doter la Haute Autorité d'un pouvoir d'injonction afin de faire cesser tout conflit d'intérêts résultant d'un emploi de ce type, mais cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'un tel pouvoir méconnaîtrait la séparation des pouvoirs. De plus, lorsqu'un membre de cabinet ministériel a un lien familial avec un autre membre du Gouvernement, il doit en informer sans délai le membre du Gouvernement dont il est le collaborateur et la Haute Autorité. Aucune déclaration de ce type n'a été faite en 2017.

Le contrôle de la gestion désintéressée des instruments financiers

Afin de parachever le dispositif visant à prévenir tout conflit d'intérêts chez les membres du Gouvernement, la Haute Autorité vérifie également que ces derniers se départissent de tout droit de regard sur la gestion des instruments financiers qu'ils détiennent. En effet, la détention de tels instruments financiers peut influencer le sens d'une prise de décision, en particulier lorsque cette dernière a un impact sur le secteur économique ou sur des sociétés dont des parts sont détenues par le membre du Gouvernement. C'est afin de prévenir une telle influence que les membres du Gouvernement sont tenus de gérer leurs instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part. Les titres financiers concernés sont rappelés sur le site internet de la Haute Autorité.

Le cadre réglementaire de cette obligation a été largement modifié en août 2017, afin de prendre en compte les difficultés rencontrées par la Haute Autorité dans l'exercice du contrôle²⁷ au cours des trois années précédentes.

En 2017, la Haute Autorité a échangé une quinzaine de courriers avec des membres du Gouvernement afin de préciser les conditions d'application de cette obligation. Elle a notamment contrôlé 5 mandats de gestion et 3 conventions déléguant à un tiers les droits attachés à des titres, signés par des ministres.

La Haute Autorité a vérifié leur conformité à l'obligation qui pèse sur les membres du Gouvernement, et, le cas échéant, demandé des modifications afin d'assurer cette conformité. Elle a examiné les conditions prévues par les différents contrats, en particulier la durée, qui doit être a minima celle des fonctions, et les pouvoirs octroyés au mandataire. En effet, le mandat de gestion ne doit pas

être un mandat fictif, permettant au mandant de continuer à gérer en pratique les instruments financiers qu'il détient. Le mandataire doit, pour éviter cela, disposer d'une grande liberté de gestion.

Le contrôle systématique des déclarations de patrimoine et leur publication sur le site internet

Les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement sont les seules, avec celles des membres du collège de la Haute Autorité, à être publiées sur le site internet de l'institution, après un contrôle approfondi.

Ce contrôle est mené conjointement par les services de la Haute Autorité et un rapporteur extérieur, dont la désignation est systématique s'agissant des membres du Gouvernement entrant. Une fois le contrôle terminé, le dossier est présenté au collège, qui décide des suites à donner.

Sur les 30²⁸ déclarations de patrimoine des ministres entrés au Gouvernement en 2017, et dont le contrôle a été terminé cette même année, le collège a décidé de clore 13 contrôles pour lesquels la déclaration ne présentait pas de difficulté. Des incomplétudes ou des sous-évaluations de biens ont été constatées dans les 17 autres déclarations. Ces manquements n'ont toutefois pas été jugés suffisamment graves pour constituer une infraction au sens de la loi du 11 octobre 2013 ou pour justifier une appréciation de la Haute Autorité. Toutefois, afin d'assurer une vision exacte et exhaustive du patrimoine des membres du Gouvernement, la Haute Autorité a sollicité le dépôt de déclarations modificatives de patrimoine par les 17 intéressés. Tant les déclarations initiales que les déclarations modificatives ont été publiées sur le site internet de la Haute Autorité.

Ces déclarations ont pu être publiées dans les délais prévus par la loi²⁹, en raison d'une forte mobilisation des services et des rapporteurs, d'une grande réactivité de la DGFIP et du nombre restreint de déclarations. Elles demeurent consultables sur le site internet de la Haute Autorité pendant toute la durée des fonctions des membres du Gouvernement.

Cette publication a suscité un certain intérêt, le site internet ayant connu un pic de consultation, puisque 176 000 pages ont été vues le lendemain de la publication de ces déclarations (contre moins de 10 000 par jour dans les jours précédents).

Les 38 déclarations de patrimoine de fin de mandat des anciens membres du Gouvernement de M. Bernard Cazeneuve ont également toutes été contrôlées par la Haute Autorité. Seize de ces déclarations présentaient des approximations qui, après délibération du collège, n'ont pas été jugées suffisamment graves pour

28. Les personnes nommées au Gouvernement et restées moins de deux mois sont parties avant le délai légal de dépôt des déclarations et n'ont donc pas eu à remplir cette obligation.

29. La Haute Autorité dispose de trois mois, à compter de la réception de l'avis de l'administration fiscale, pour mener à bien le contrôle.

constituer une infraction. Comme pour les nouveaux ministres, la Haute Autorité a sollicité le dépôt de déclarations modificatives, faites par les intéressés.

Sur deux déclarations de ministres sortants, le contrôle a révélé des approximations ou incohérences plus fortes, bien qu'en deçà de l'infraction. Après avoir donné aux intéressés la possibilité d'apporter des explications, la Haute Autorité a assorti la publication de ces déclarations d'une appréciation sur la manière dont la déclaration était remplie, au regard des exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité posées par la loi.

2. L'impact majeur du renouvellement des parlementaires

2.1 Un niveau perfectible de conformité malgré de nombreuses actions de sensibilisation

Des actions spécifiques en direction des parlementaires dès leur élection

Dès l'élection des députés de la XV^e législature, la Haute Autorité a informé ces derniers de leurs obligations, via des actions de sensibilisation ciblées: déclarations à remplir, délais à respecter, outils à leur disposition pour télédéclarer, etc. Ainsi, le 28 juin 2017, soit dix jours après le second tour des législatives, la Haute Autorité a envoyé un courriel à chacun des députés élus. Le 5 juillet, les députés ont également été destinataires d'un courrier nominatif ainsi que d'une brochure d'information qui explicitaient ce que sont les déclarations de patrimoine et d'intérêts et d'activités, qui présentaient quand et comment déclarer ainsi que la façon d'obtenir de l'aide pour remplir ses déclarations.

Les groupes parlementaires ont également été informés, via leurs secrétaires généraux, afin qu'ils puissent diffuser les informations auprès de leurs membres.

Quelques jours avant l'échéance légale de dépôt du 21 août, la Haute Autorité a enfin envoyé près de 175 courriels de relance personnalisés aux députés qui n'avaient toujours pas déposé leurs déclarations.

Le même dispositif a été mis en place auprès des sénateurs élus au mois de septembre 2017.

La mise en place d'un service continu d'assistance à la déclaration

Le guide du déclarant, disponible sur le site internet de la Haute Autorité, détaille, rubrique par rubrique, les éléments exigés dans les différentes déclarations. En plus de cet outil, les nouveaux parlementaires élus ont pu accéder à un espace déclarant sur le site internet de la Haute Autorité, qui répond, sous forme de questions-réponses, aux différentes interrogations que les élus peuvent se poser au moment de remplir leur déclaration.

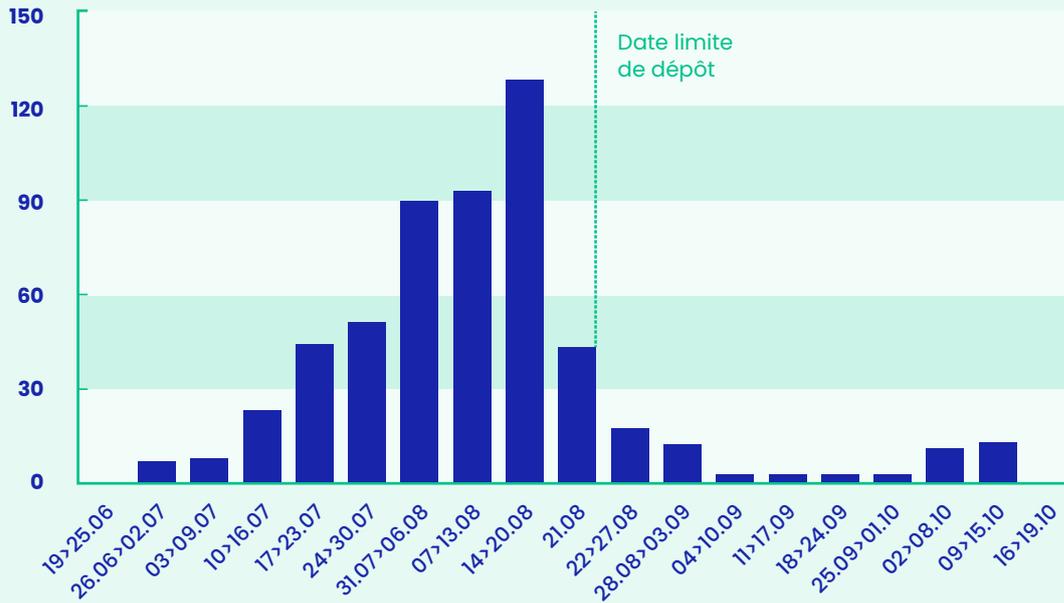
De plus, la Haute Autorité a assuré la continuité du service d'assistance à la déclaration pendant tout l'été 2017. La ligne téléphonique dédiée a été ouverte en continu du lundi au vendredi, de 9h30 à 18h30 sans interruption, afin de répondre aux questions et aux difficultés rencontrées de manière personnalisée. Sur l'année 2017, la Haute Autorité a répondu à plus de 6650 appels sur cette ligne, dont 1600 aux mois de juillet et d'août, période de déclaration des députés. Le président de la Haute Autorité avait fait en sorte d'organiser ses services de manière à garantir la qualité de ce service au cours de cette période de congé annuel.

Un niveau insuffisant de conformité aux obligations déclaratives

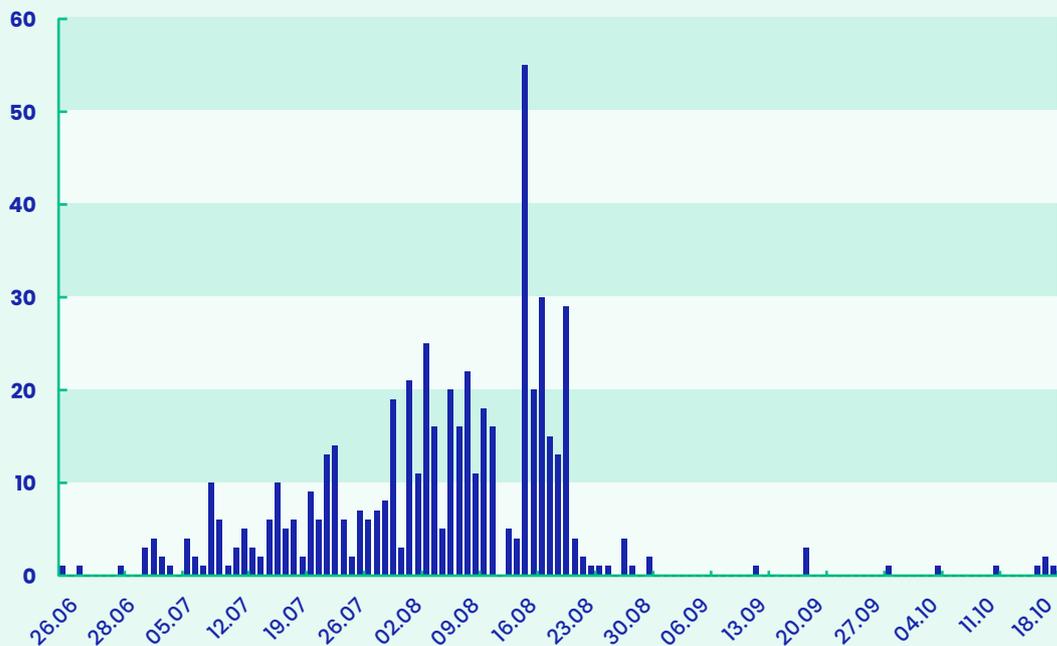
Malgré ces nombreuses dispositions prises pour informer les nouveaux parlementaires et les accompagner dans le respect de leurs obligations, le niveau de conformité aux obligations déclaratives s'est avéré largement insuffisant pour les députés. En effet, seuls 494 députés sur 577 avaient déposé leurs déclarations dans le délai légal (deux mois à compter de l'élection). Au moment de la publication des déclarations d'intérêts et d'activité (après leur examen par les services) soit le 19 octobre 2017, 13 députés n'avaient toujours pas déposé l'une ou l'autre des deux déclarations.

Pour les députés élus en juin 2017 ayant déposé après le délai légal, le retard moyen de dépôt était supérieur à un mois: 32 jours pour les déclarations de patrimoine, et 35 jours pour les déclarations d'intérêts et d'activités.

Évolution du dépôt des déclarations d'intérêts et d'activités des députés entre le mois de juin et celui d'octobre



Évolution du dépôt des déclarations de patrimoine des députés entre le mois de juin et celui d'octobre



Pour les déclarations d'intérêts et d'activités, 487 ont été déposées dans les délais légaux, 84 après la date limite, soit 14,6%, et 6 manquaient au moment de la publication en octobre.

Pour les déclarations de patrimoine, on observe un meilleur niveau de conformité, mais 34 députés les ont déposées après le délai légal du 21 août, soit environ 6% d'entre eux.

Les sénateurs élus en septembre 2017 se sont mieux conformés à ces obligations puisque seules 7 déclarations ont été rendues en retard, avec un retard moyen de seulement 3,75 jours. Toutes les déclarations avaient été reçues au moment de la publication de l'ensemble des déclarations d'intérêts et d'activité le 21 décembre 2017.

Conformément aux dispositions de l'article LO. 136-2 du code électoral³⁰, la Haute Autorité a saisi le bureau de l'Assemblée le 19 octobre 2017³¹ de la situation des 13 députés n'ayant pas déposé leurs déclarations. En effet la Haute Autorité n'a pas de pouvoir d'injonction sur les parlementaires³², contrairement aux autres déclarants, notamment les élus locaux. En cas de non-transmission à l'issue du délai légal, elle avise le bureau de l'assemblée concernée, dans un délai de deux mois, qui doit saisir le Conseil constitutionnel, chargé de déclarer le parlementaire démissionnaire d'office et inéligible pour un an. Le 8 novembre 2017, le bureau de l'Assemblée nationale a constaté que douze députés avaient régularisé leur situation et a en conséquence estimé ne pas devoir saisir le Conseil constitutionnel de leur situation. Le dernier député dont la déclaration était manquante a régularisé sa situation par la suite et le bureau de l'Assemblée a décidé, lors de sa réunion du 29 novembre 2017, de ne pas non plus saisir le Conseil constitutionnel de sa situation.

Ce dispositif spécifique aux parlementaires n'est à l'évidence pas satisfaisant. En effet, pour l'ensemble des autres déclarants, le non-dépôt d'une déclaration auprès de la Haute Autorité constitue une infraction pénale³³, passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Une peine complémentaire d'inéligibilité peut être prononcée. La Haute Autorité a transmis 21 dossiers à la justice sur ce motif depuis 2014, et des amendes ont été prononcées dans certains cas, et ce, malgré la régularisation de sa situation par le déclarant.

Cette différence de traitement constitue une rupture d'égalité manifeste face à la même obligation déclarative, qu'aucun critère objectif ne paraît en mesure de justifier.

De plus, la procédure prévoyant la saisine du Conseil constitutionnel, afin de déclarer le député démissionnaire d'office, avait été prévue à une époque où il n'existait pas d'infraction liée au

30. Article LO 136-2: «La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le bureau de l'Assemblée nationale du cas de tout député qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article LO 135-1. Le Conseil constitutionnel, saisi par le bureau de l'Assemblée nationale, constate, le cas échéant, l'inéligibilité du député concerné et le déclare démissionnaire d'office par la même décision.»

31. En application de l'article 26 du règlement intérieur de la Haute Autorité, son président doit en effet saisir le bureau de l'assemblée concernée dans un délai de deux mois à compter de l'expiration du délai légal de dépôt.

32. À l'exception des injonctions visant à compléter ou déposer une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

33. Article 26 de la loi relative à la transparence de la vie publique.

non-dépôt. La démission d'office constituait alors la seule sanction possible dans ce cas. Une telle infraction a toutefois été créée en 2013 pour tous les autres déclarants auprès de la Haute Autorité.

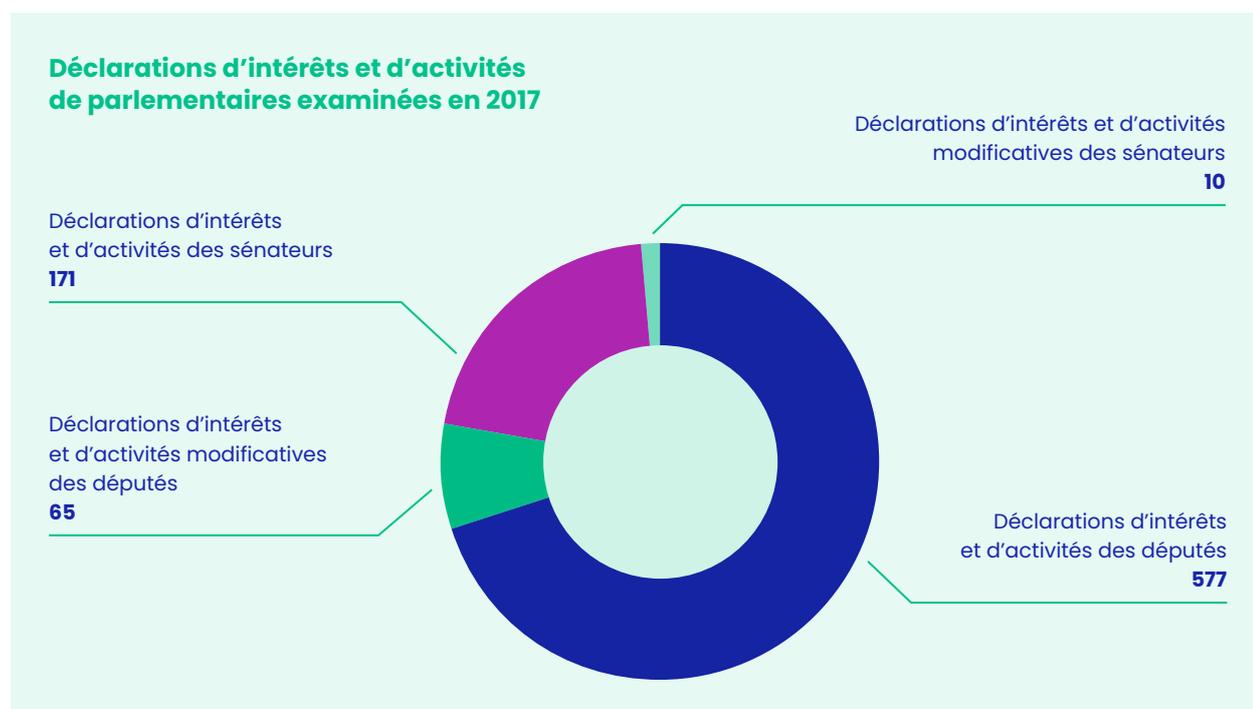
Étendre aux parlementaires l'infraction pénale, prévue pour les autres déclarants, en cas de non dépôt de leurs déclarations, serait cohérent avec les objectifs de transparence et de respect de l'éthique publique poursuivis par le législateur en 2013 et contribuerait à un meilleur respect de la loi.

Proposition n° 1: Remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires en cas de non dépôt de leurs déclarations par l'infraction pénale applicable à tous les déclarants.

2.2 Un exercice inédit: le contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités

Pour 351 des députés élus en juin 2017, la déclaration de leur patrimoine et de leurs intérêts constituait un exercice nouveau car ils n'avaient jamais été amenés à faire de telles déclarations dans leurs fonctions précédentes. Pour la Haute Autorité, cette élection a également été l'occasion d'un travail inédit: le contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités des députés, puis des sénateurs de la série 1³⁴ quelques semaines plus tard.

34. Le Sénat est renouvelé par moitié. La série 1 comporte 170 sièges et a été renouvelée en septembre 2017. La série 2 comporte 178 sièges, renouvelés en septembre 2014. Le mandat de sénateur est de 6 ans.



Bilan du premier contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires

Les parlementaires sortants avaient déjà déclaré leurs intérêts en 2014, en vertu des dispositions transitoires des lois relatives à la transparence de la vie publique mais, à cette date, la télédéclaration n'était pas encore obligatoire et les déclarations avaient été en grande partie remplies à la main, rendant leur analyse plus difficile.

Une notice explicative avait été fournie aux parlementaires, mais elle était moins détaillée et didactique que l'actuel guide du déclarant. La Haute Autorité, qui avait débuté son activité en janvier 2014, n'avait pas été en mesure de procéder à un contrôle approfondi de ces déclarations d'intérêts et d'activités, reçues en février 2014, par manque de moyens techniques et humains.

Elle a, pour la première fois, accompli cette analyse pour la nouvelle Assemblée nationale élue en juin 2017, puis à nouveau pour les sénateurs élus en septembre.

La déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires comporte trois éléments supplémentaires par rapport aux autres déclarations d'intérêts: les collaborateurs parlementaires; les activités que le parlementaire envisage de conserver afin notamment de permettre aux bureaux de l'Assemblée et du Sénat d'opérer un contrôle des incompatibilités; les parts dans les sociétés de conseil que le parlementaire possède, même indirectement³⁵.

La Haute Autorité ne dispose pas des mêmes pouvoirs quant aux déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires que pour leurs déclarations de patrimoine ou pour les déclarations d'intérêts des autres déclarants. En effet, dans sa décision n°2013-675 DC, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en raison de la séparation des pouvoirs, la Haute Autorité ne pouvait en aucun cas adresser à un député ou un sénateur une injonction relative à ses intérêts, ses activités ou la déclaration d'intérêts et d'activités³⁶. Contrairement à ce qui est prévu pour les autres déclarants, la Haute Autorité n'est donc pas compétente pour faire cesser les conflits d'intérêts des parlementaires. Si elle détecte, à l'examen d'une déclaration d'intérêts et d'activités, un risque de conflit d'intérêts pour un parlementaire, elle en informe le président de son assemblée³⁷, puisque c'est à chacune des assemblées qu'il revient de décider pour ses membres des mesures à prendre pour la prévention des conflits d'intérêts. C'est également aux bureaux des assemblées qu'il revient d'effectuer le contrôle des incompatibilités. De même, la Haute Autorité ne peut pas assortir la publication d'une déclaration d'intérêts et d'activités d'une appréciation.

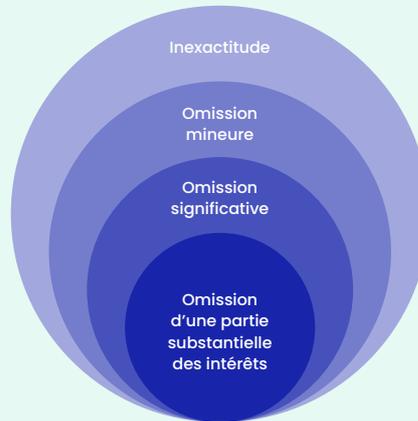
35. Article LO135-1 du code électoral: « les participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ».

36. Considérant 39 de la décision.

37. Article 22, alinéa 5, loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence dans la vie publique.

Pour autant, la loi réprime le fait pour un parlementaire d'omettre une part substantielle de ses intérêts et activités dans sa déclaration afférente. C'est donc la recherche d'omissions substantielles qui a guidé l'examen par la Haute Autorité des déclarations d'intérêts et d'activités.

Qualification des différents types d'omission



Afin de détecter de potentielles omissions, la Haute Autorité a enquêté sur les intérêts détenus par les déclarants, principalement à l'aide des sources ouvertes et de son outil de veille. Toutefois, la caractérisation d'une omission substantielle des intérêts s'avère plus complexe que celle d'une part substantielle du patrimoine, laquelle peut toujours être chiffrée.

Fixer des limites aussi claires pour des intérêts est en revanche moins évident. La Haute Autorité doit donc définir des critères permettant de caractériser des omissions substantielles des intérêts. Peut par exemple être évaluée l'importance d'une omission au regard du risque de conflit d'intérêts que l'intérêt omis fait courir au parlementaire, ce qui nécessite toutefois de prendre en compte la nature du mandat parlementaire, qui amène le député à se prononcer sur des sujets extrêmement divers. Cette généralité rend délicate l'appréciation du risque de conflit d'intérêts, l'interférence supposant un croisement de l'intérêt de la personne et du champ de sa fonction publique. Or, s'agissant des députés, cette appréciation doit nécessairement se faire au fil du temps, au regard des textes présentés à l'assemblée dont il est membre. Il est donc difficile de savoir a priori, au moment où le parlementaire remplit sa déclaration, quels intérêts sont de nature à le placer en situation de conflit d'intérêts.

Le même travail de vérification a été effectué sur les 171 déclarations d'intérêts et d'activités des sénateurs et les 10 déclarations d'intérêts et d'activités modificatives, dès leur réception au mois

de novembre, et avant leur publication au mois de décembre. La majorité de ces déclarations d'intérêts et d'activités ont été remplies de manière satisfaisante.

Pour quelques déclarants, certaines omissions substantielles sont cependant apparues susceptibles de constituer le délit prévu à l'article LO 135-1 du code électoral. La Haute Autorité a désigné des rapporteurs pour poursuivre l'instruction des 13 dossiers concernés, qui sont toujours en cours au moment de l'élaboration du présent rapport.

Retour sur la publication des déclarations d'intérêts et d'activités des députés le même jour

La Haute Autorité a publié l'ensemble des déclarations d'intérêts et d'activités des députés en sa possession le même jour, ce qui a suscité un fort intérêt de la part des citoyens et des médias.

Dès l'annonce de la mise en ligne des déclarations, la fréquentation du site internet a fortement augmenté. Environ 200 000 pages liées aux déclarations d'intérêts et d'activités ont été vues en 48 heures, dont les trois-quarts le jour même de la publication, jeudi 19 octobre. En comparaison, 20 000 pages ont été vues lors des 3 jours précédents. Cela est égal, en 48 heures, au nombre de pages vues au cours des 6 semaines précédentes.

La publication a conduit à 40 000 visites uniques en 48 heures, fréquentation record. En comparaison, il y a eu 32 000 visites uniques sur le site au cours des 6 semaines précédentes. 72% des internautes ont consulté plus d'une page du site sur cette période, ce qui indique que de nombreux utilisateurs ne se sont pas contentés de consulter une seule déclaration mais ont navigué sur plusieurs pages du site. En comparaison, ce taux était en moyenne de 50% au cours des 6 semaines précédentes.

La presse a également couvert cette publication, en se focalisant principalement sur les 13 déclarations manquantes et la saisine du bureau de l'Assemblée nationale. La plupart des médias régionaux ont également relayé le contenu des déclarations des députés locaux. D'autres articles ont été publiés quelques jours plus tard, après analyse du fichier global des déclarations.

Au-delà de l'intérêt porté par les journalistes aux profils et activités des parlementaires, la publication des déclarations d'intérêts et d'activités dans un format ouvert et librement réutilisable donne à la société civile la possibilité de participer au travail de détection et de prévention des conflits d'intérêts que la loi confie à la Haute Autorité. La publication des déclarations ne vaut pas quitus, et la Haute Autorité est susceptible de rouvrir des contrôles si la veille menée par les membres de son collège et ses services ou des retours d'associations agréées ou d'électeurs appellent son attention sur certaines déclarations. La loi permet en effet à tous

les citoyens de faire parvenir à la Haute Autorité des observations sur les déclarations. Le cas échéant, la Haute Autorité a pu être amenée à rouvrir un contrôle suite à ce type de signalement.

La publication au format XML correspond enfin à un engagement pris par la Haute Autorité dans le cadre du partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP) et permet à chacun d'utiliser ces données. On mesure le chemin parcouru depuis 2014, les déclarations d'alors étant des facsimilés au format PDF, très difficiles à exploiter de manière globale. Le format de l'*open data* est très pertinent pour la publication de ce type de données, car il ouvre des possibilités d'exploitation nouvelles.

2.3 Contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat et lancement du contrôle des déclarations de situation patrimoniale de début de mandat

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des députés et sénateurs sortants

La Haute Autorité a reçu, dans les dernières semaines de décembre 2016, les déclarations de fin de mandat des députés de la XIV^e législature, puis, en mars 2017, celles des sénateurs de la série 1³⁸, dont le mandat est arrivé à échéance au mois de septembre 2017³⁹.

La Haute Autorité a contrôlé la quasi-totalité des 595 déclarations de patrimoine de fin de mandat déposées par des députés (ce chiffre inclut les déclarations modificatives de patrimoine sur la période) et des 191 déclarations déposées par des sénateurs en 2017.

Ce contrôle approfondi a pour l'instant débouché sur cinq transmissions au parquet: trois en 2017 et deux au début de l'année 2018, en raison de doutes sérieux quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations en cause, du fait de l'omission d'une partie substantielle du patrimoine. Chacune de ces transmissions a fait l'objet d'un communiqué de presse de la Haute Autorité sur son site internet, informant du nom du parlementaire concerné et de l'infraction suspectée.

D'autre part, pour 22 députés et 3 sénateurs sortants, les manquements étaient suffisamment graves pour justifier une appréciation publique sur les déclarations des intéressés, consultables par tout électeur en préfecture dans les délais prévus par la loi.

Le contrôle de la Haute Autorité a également mis à jour des inexactitudes ou des omissions jugées mineures, et, au terme d'un échange avec les élus concernés, 216 députés et 48 sénateurs ont été astreints à déposer des déclarations de patrimoine modificatives.

38. Le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans. La série 1 comporte 170 sièges et a été renouvelée en septembre 2017. La série 2 comporte 178 sièges, renouvelés en septembre 2014. Le mandat de sénateur est de 6 ans.

39. Les parlementaires sont tenus, en application des articles L.O. 135-1 et L.O. 296 du code électoral, de déposer une déclaration de situation patrimoniale à l'expiration de leur mandat, entre sept et six mois avant celle-ci, ou bien, dans le cas d'une fin anticipée du mandat, dans les deux mois subséquents.

Cela signifie que pour 56% des députés et 63% des sénateurs, leurs déclarations de situation patrimoniale ont été considérées comme exhaustives et fiables après échanges avec les intéressés. Dans certains cas, les estimations faites par les déclarants sur la valeur de leurs biens immobiliers ont été supérieures aux évaluations réalisées par la DGFIP.

Pour la première fois, la Haute Autorité a contrôlé, conformément aux dispositions de l'article LO. 135-5 du code électoral, la variation des situations patrimoniales de l'ensemble des députés et de la moitié des sénateurs, entre le dépôt de leur déclaration de situation patrimoniale effectuée au titre des dispositions transitoires de la loi, en 2014, dont l'exhaustivité a été contrôlée en 2015, et la fin de leur mandat.

Comme la Haute Autorité disposait des déclarations initiales souscrites par les intéressés et contrôlées en 2015, l'examen de la variation de leur situation patrimoniale a pu être engagé dès la réception des déclarations de fin de mandat et des avis correspondants de la DGFIP. Les éventuelles déclarations modificatives déposées au cours du mandat ont également été prises en compte. À partir de cette vision de l'évolution du patrimoine du parlementaire, la Haute Autorité a recherché, comme le lui prescrit la loi organique, d'éventuelles « *évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications suffisantes* ». En cas de variation inexplicable du patrimoine, c'est-à-dire incohérente avec les revenus déclarés par l'intéressé, la Haute Autorité a engagé un dialogue avec ce dernier, afin qu'il apporte des éléments d'explication.

Il n'y a pas eu de transmission au parquet sur ce motif en 2017 mais cet examen a amené la Haute Autorité à s'intéresser à l'utilisation faite par des parlementaires de leur indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), qui leur a permis d'expliquer des variations de situation patrimoniale anormales au regard des revenus déclarés.

L'attention portée au risque d'usage abusif de l'IRFM

Cette indemnité, qui était de 5 372 € net mensuels pour les députés et de 6 109 € net pour les sénateurs au cours de la XIV^e législature, est destinée à couvrir les frais du parlementaire inhérents à son mandat : location d'une permanence, frais courants, déplacements, correspondance, etc. Le montant de la nouvelle avance mensuelle sur frais de mandat est légèrement inférieur à la précédente : 5 373 € mensuels pour les députés et 5 900 € pour les sénateurs depuis le 1^{er} janvier 2018⁴⁰. Ces montants sont toutefois supérieurs à la prise en charge des frais dont bénéficient les autres parlementaires européens. Par exemple, les frais des parlementaires britanniques sont pris en charge à hauteur de 3 666 € en moyenne, ceux des allemands de 4 123 € et ceux des membres du Parlement européen de 4 299 €.

40. Article 2 de l'arrêté du bureau de l'Assemblée nationale n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés ; article 13 de l'arrêté n°2017-1202 de la questure de Sénat.

Lors du contrôle de la variation de patrimoine de certains parlementaires en 2016, la Haute Autorité avait remarqué que l'IRFM avait contribué, dans certains cas, à un accroissement sensible du patrimoine selon divers canaux: acquisition de permanences via le remboursement d'emprunts avec l'IRFM, financement de biens immobiliers privés, placement dans des instruments financiers rémunérateurs, etc.

Ces constats étaient faits sur des déclarations déposées avant l'entrée en vigueur des mesures prises par les assemblées en 2015 pour limiter ces usages abusifs. En 2015, l'Assemblée nationale a en effet interdit aux députés d'imputer sur cette indemnité de nouvelles acquisitions de biens immobiliers. La limitation adoptée par le Sénat le 1^{er} janvier 2016 est plus stricte, puisque la seconde chambre a interdit tout remboursement de prêt immobilier avec l'IRFM, même pour des biens déjà acquis.

En 2017, lors du contrôle de la variation de patrimoine des parlementaires en fin de mandat, la Haute Autorité a donc été particulièrement attentive à un possible usage irrégulier, voire illicite, de cette indemnité. L'utilisation de l'IRFM peut être irrégulière du fait de dépenses personnelles sans lien avec le mandat, ou de dépenses permettant l'accroissement du patrimoine du parlementaire, par exemple l'acquisition de biens immobiliers. Il est également proscrit par l'article L. 52-8-1 du code électoral⁴¹ d'utiliser l'enveloppe de l'IRFM pour des dépenses de campagne électorale ou bien encore de l'utiliser pour payer des cotisations à des partis politiques. En effet l'IRFM est exonérée d'impôt sur le revenu⁴² et ne peut donc pas être utilisée pour payer une cotisation à un parti politique, qui ouvre droit aussi à réduction d'impôt.

L'absence de contrôle de cette indemnité a en outre suscité de nombreuses interrogations quant à son usage effectif, tant de la part de députés, qui ont régulièrement saisi leur déontologue à ce sujet depuis 2015, que des médias ou des citoyens. En effet, seule une attestation sur l'honneur du bon usage était demandée aux députés. Si cinq grandes catégories de dépense autorisées avaient été définies par le bureau de l'Assemblée en 2015, il n'y avait pas de liste précise et exhaustive des frais imputables.

L'examen de la loi pour la confiance dans la vie politique a été l'occasion d'un débat à ce sujet et une disposition a été adoptée, supprimant l'IRFM et enjoignant les bureaux des deux assemblées à définir un nouveau régime de prise en charge de ces frais, assorti d'une liste des frais autorisés et d'un contrôle de ces dépenses.

Ainsi, les bureaux de l'Assemblée⁴³ et du Sénat⁴⁴ ont adopté un nouveau dispositif. Le choix a été fait de conserver l'allocation d'une somme mensuelle globale pour couvrir les frais de mandat, d'un montant similaire à l'ancienne, en plus du remboursement de dépenses spécifiques (informatique, déplacements, etc.). Les deux systèmes prévoient l'instauration d'un contrôle de l'usage de la nouvelle indemnité, même si la question des moyens alloués

41. « Aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat. »

42. Article 81-1^o du Code général des impôts.

43. Arrêté du bureau de l'Assemblée nationale n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

44. Arrêtés n°2017-272 et n°2017-1202 du bureau et de la questure de Sénat; avis n°CDP/2017-1 du comité de déontologie parlementaire du Sénat.

au déontologue de l'Assemblée et au comité de déontologie du Sénat, composé de sénateurs, afin que ce contrôle soit effectif a été soulevée, et ce, par la déontologue de l'Assemblée elle-même⁴⁵.

45. LCP: «Les doutes de la déontologue sur le contrôle des frais de mandat des députés», 4/12/2017.

La définition des frais imputables et la possibilité d'un contrôle sont d'indéniables avancées. Néanmoins l'usage de l'indemnité de frais de mandat des parlementaires n'est pas plus transparent dans le nouveau système que dans l'ancien. Les députés doivent certes conserver les justificatifs de leurs dépenses mais ni ces justificatifs ni le détail des dépenses ne seront rendus publics. Les députés peuvent même opposer le secret à leur déontologue, lors d'un contrôle, sur des informations qu'ils estiment confidentielles ou l'identité de tierces personnes.

Une transparence effective sur l'usage de l'indemnité permettrait de réduire les risques d'abus et de mieux contrôler l'usage de l'argent public dédié aux frais des parlementaires. Il semble juste que les citoyens soient informés de l'usage fait par les parlementaires de cette enveloppe allouée pour leur activité de représentant de la Nation, qui n'est en aucun cas une rémunération.

Cette transparence existe dans certains pays étrangers, comme le rappelait la Haute Autorité dans son rapport d'activité pour 2016. Ainsi, en Grande-Bretagne, l'*Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)* publie sur son site internet l'ensemble des dépenses qui ont été remboursées aux parlementaires, classées par catégorie. Aux États-Unis, la Chambre des représentants publie les rapports trimestriels des représentants retraçant l'intégralité des dépenses prises en charge par l'équivalent de leur indemnité pour les frais de mandat et de leur crédit servant à la rémunération des collaborateurs, au cours du trimestre passé.

Cette logique est d'ailleurs déjà acceptée par certains parlementaires français, qui ont rendu publics les relevés bancaires de leur compte dédié à l'IRFM à la demande de l'association Regards Citoyens, qui avait sollicité l'ensemble des députés en mai 2017. L'association a obtenu les relevés de sept députés. Certains députés ont en outre fait le choix de publier régulièrement sur leur site internet l'usage qu'ils font de leurs frais de mandat⁴⁶, soit en détaillant chaque dépense, soit par poste de dépense. Par exemple, une députée publie directement le relevé de son compte dédié, permettant de connaître en quelques clics, et dans le moindre détail, les dépenses liées à son mandat⁴⁷. Une autre députée propose, en plus, de télécharger les données de son compte dédié dans un format ouvert et réutilisable⁴⁸. Un député a choisi, lui, de présenter le montant lissé sur le mois, par grand poste de dépense, en accompagnant d'explications sur l'usage effectif de son indemnité⁴⁹. Ces initiatives restent toutefois relativement isolées.

46. «Le meilleur moyen de rendre des comptes, c'est de les montrer»: des députés publient ce qu'ils font de leur frais de mandat», France info TV, 16 février 2018.

47. <http://www.marionienne.fr/irfm/>

48. <https://forteza.fr/index.php/irfm/>

49. <http://matthieuorphelin.org/frais-de-mandat/>

Tant les députés que les sénateurs ont l'obligation d'ouvrir un compte bancaire dédié à l'indemnité pour leur frais de mandat, sur lequel ils perçoivent cette indemnité. Ces relevés pourraient être régulièrement publiés dans un format ouvert et réutilisable,

afin que les citoyens puissent obtenir une pleine information sur l'usage qui est fait de cette indemnité et d'en assurer un contrôle. Une telle information permettrait également de connaître finement le coût de l'activité du parlementaire, au cœur de la démocratie. Ces données pourraient être analysées afin de mieux comprendre l'activité quotidienne d'un parlementaire, ses besoins et ses choix de dépenses. À titre d'exemple, au Royaume-Uni, l'IPSA a développé sur son site internet une carte interactive qui permet de sélectionner le membre du Parlement de son choix, à partir de sa couleur politique ou de son lieu d'élection, et ensuite, de développer l'usage qu'il a fait de ses frais de mandat, par catégorie⁵⁰.

50. <https://bit.ly/2nob0Z5>

En plus de la possibilité d'un contrôle accru de l'usage de l'IRFM, tant par les citoyens que par les instances déontologiques, la transparence permet ainsi une meilleure appréhension de l'activité des parlementaires.

Proposition n°2: Publier en open data les relevés de compte dédiés aux frais de mandat des parlementaires.

Premier bilan du contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires élus en 2017

Parallèlement à la fin du contrôle des déclarations de fin de mandat des parlementaires, la Haute Autorité a commencé à contrôler les 577 déclarations de situation patrimoniale des députés élus en juin. Pour les sénateurs élus en septembre 2017, seules 126 déclarations de début de mandat ont été reçues, certains étant dispensés par la loi de produire une nouvelle déclaration⁵¹.

51. Cf. infra.

Afin de contrôler les déclarations de patrimoine des parlementaires, la Haute Autorité dispose notamment d'un outil essentiel: l'avis de l'administration fiscale. Elle transmet à l'administration fiscale les déclarations de patrimoine et cette dernière lui fournit, en principe dans un délai d'un mois, un avis comprenant l'ensemble des éléments pouvant servir à la Haute Autorité dans le contrôle du patrimoine du déclarant. Ces éléments proviennent notamment des déclarations d'impôts sur le revenu du déclarant, le cas échéant d'impôt sur la fortune, etc. Cet avis est complété par des évaluations des biens immobiliers mentionnés dans la déclaration qui permettent de vérifier si l'évaluation du bien faite par le déclarant correspond à la réalité.

La Haute Autorité a adressé des demandes d'avis au fur et à mesure de la réception des déclarations des intéressés, en six envois, entre août et décembre 2017. En 2017, la Haute Autorité a demandé 920 avis sur des déclarations de patrimoine⁵².

52. Correspondant aux déclarations initiales et aux déclarations modificatives reçues.

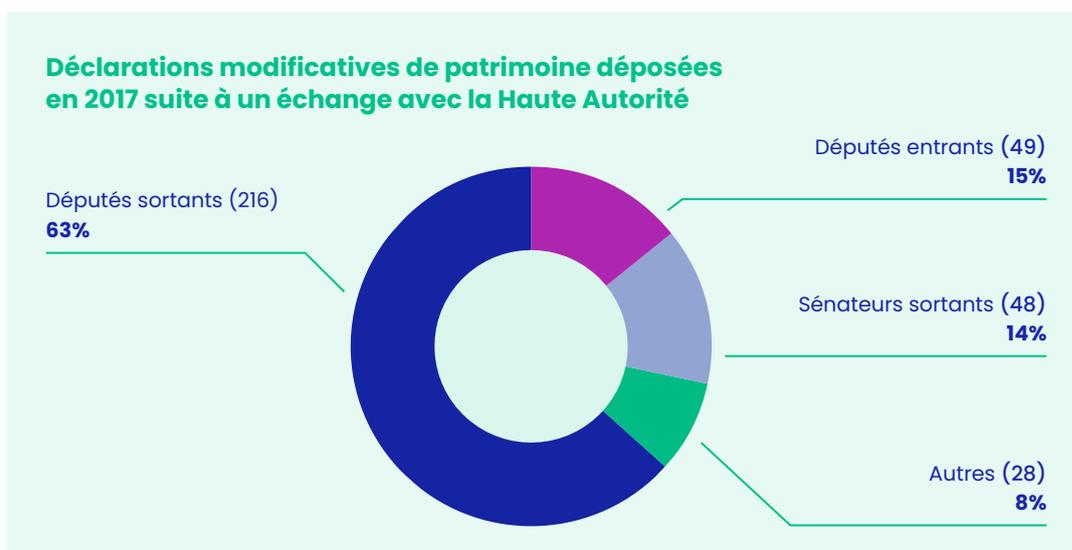
À la réception de l'avis de l'administration fiscale, la Haute Autorité peut engager le contrôle au fond de la déclaration, qui vise à vérifier son caractère exhaustif, exact et sincère.

Le respect du contradictoire au cours des échanges avec les parlementaires

Ce contrôle approfondi enclenche une phase d'échanges contradictoires avec le parlementaire. Le règlement intérieur de la Haute Autorité précise les procédures qui encadrent la mise en œuvre des différentes prérogatives de l'institution et en particulier les conditions des échanges avec les assujettis, quels que soient leurs fonctions ou mandats. Les déclarants ont ainsi la possibilité de faire valoir leur point de vue auprès des agents et rapporteurs chargés de l'instruction de leur dossier et peuvent adresser des observations à tous les stades de la procédure. Ils peuvent également se faire représenter par une personne mandatée à cet effet, demander à être auditionnés sur leur dossier par le rapporteur et un membre des services et être assistés à cette audition.

Lorsqu'une appréciation ou une transmission au parquet sont envisagées, le règlement intérieur de la Haute Autorité prévoit que les projets de délibérations sont communiqués préalablement au déclarant, afin qu'il puisse y répondre avant qu'elles ne soient arrêtées définitivement par le collège.

Lorsqu'une déclaration de patrimoine contient une erreur ou une omission dont le collège juge que, en raison de sa nature ou de son montant, elle ne nécessite pas une appréciation ou une transmission au parquet, la Haute Autorité invite le déclarant à lui adresser une déclaration modificative qui modifie la déclaration initiale. Ainsi, 313 parlementaires ont dû déposer des déclarations modificatives en 2017 à la suite d'un échange avec la Haute Autorité (341 pour l'ensemble des déclarants en 2017).



En cas de refus du parlementaire de déposer une déclaration modificative, la Haute Autorité formule une appréciation. Cette procédure, qui garantit aux citoyens une vision exhaustive et fiable du patrimoine des parlementaires lors de la consultation en préfecture, n'a pas été utilisée pour les députés élus en 2017 jusqu'à présent.

En plus d'offrir une juste vision du patrimoine de leurs représentants aux citoyens, ce contrôle est essentiel pour obtenir des déclarations fiables, qui serviront de base à la comparaison avec les déclarations de fin de mandat des parlementaires. À la fin de l'année 2017, la Haute Autorité avait contrôlé 40% des déclarations des députés entrants de la XV^e législature. Ce contrôle s'est poursuivi au début de l'année 2018. Le contrôle des sénateurs entrants a commencé dès le début de l'année 2018.

L'envoi par lots départementaux aux préfectures pour la consultation des déclarations de patrimoine des parlementaires

Contrairement à celles des membres du Gouvernement, les déclarations de patrimoine des parlementaires ne sont pas rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité⁵³ mais en préfecture, où elles sont consultables par les électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette consultation est possible dans la préfecture du département d'élection pour les parlementaires élus en métropole, au haut-commissariat pour les parlementaires élus en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, à la préfecture pour ceux élus dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et à la préfecture de Paris pour ceux élus par les Français établis hors de France. Les déclarations de patrimoine des représentants français au Parlement européen élus en 2020 seront également consultables en préfecture⁵⁴.

Les déclarations sont accessibles sur rendez-vous à la demande de l'électeur intéressé, pendant la durée du mandat pour les déclarations de début de mandat, et six mois après la fin des fonctions pour celles de fin de mandat⁵⁵.

La publication des déclarations des parlementaires dispensés

La loi du 15 septembre 2017 a étendu à un an le délai dans lequel les déclarants n'ont pas besoin de produire une nouvelle déclaration de situation patrimoniale, répondant ainsi à une demande de la Haute Autorité. Ainsi lorsqu'un parlementaire a déjà établi, au titre d'un précédent mandat ou d'autres fonctions soumises aux obligations déclaratives⁵⁶, une déclaration de situation patrimoniale dans l'année

53. La Haute Autorité publie les déclarations sur son site internet le jeudi.

54. Il de l'article 12 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

55. 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.

56. Sur le fondement de l'article 4 ou 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

écoulée, il n'est pas soumis à l'obligation de déposer une nouvelle déclaration de situation patrimoniale en début de mandat⁵⁷. Il doit seulement récapituler l'ensemble des revenus perçus depuis le début de son mandat, et présenter les événements majeurs ayant affecté la composition de son patrimoine depuis la dernière déclaration. Il en résulte notamment que les parlementaires qui ont fait une déclaration de fin de mandat n'ont pas besoin de faire une nouvelle déclaration s'ils sont réélus.

En 2017, un peu plus de 80 sénateurs réélus ont été concernés par cette dispense. Les députés ayant été élus avant l'entrée en vigueur de la loi allongeant la dispense, cette dernière ne leur était pas applicable.

Cette extension a des conséquences sur la publication des déclarations de patrimoine puisque les parlementaires concernés n'ont pas fait de déclaration de début de mandat, celle de fin de mandat en tenant lieu. Or, les déclarations de fin de mandat ont un délai de publication limité à 6 mois, alors que celles de début de mandat sont disponibles sur la durée dudit mandat.

Afin de garantir que les « *éléments des déclarations de situation patrimoniale [...] demeurent accessibles pendant la durée du mandat de la personne assujettie aux obligations déclaratives* »⁵⁸, le collège de la Haute Autorité a néanmoins décidé que serait ouverte à consultation la déclaration de fin du mandat précédent dans les mêmes conditions qu'une nouvelle déclaration de début de mandat. Une fois le délai de six mois écoulé, seules les parties propres à la déclaration de fin de mandat seront occultées.

57. Article L.O. 135-1 du code électoral.

58. 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.

Pour les déclarations de patrimoine des parlementaires reçues en 2014, le collège de la Haute Autorité avait décidé de rendre publiques les déclarations de manière simultanée, afin d'éviter que les déclarations de parlementaires issus d'un même département soient ouvertes à la consultation des électeurs à des moments différents.

Pour les déclarations de fin de mandat reçues fin 2016 et en 2017, et celles de début de mandat reçues en 2017, les déclarations sont publiées par lots départementaux⁵⁹. Cette nouvelle modalité de publication permet de concilier le respect des délais de publication avec la nécessité d'une égalité de traitement des parlementaires.

59. Décision du collège de la Haute Autorité du 6 septembre 2017.

Ainsi, la Haute Autorité a envoyé aux préfetures, par voie dématérialisée, les déclarations de fin de mandat des députés de la XIV^e législature en dix lots entre le 13 octobre 2017 et le 12 décembre 2017. À chaque envoi, qui concernait entre deux et plus d'une vingtaine de départements suivant les cas, la Haute Autorité a communiqué, via les réseaux sociaux (twitter et linkedin), afin d'informer les électeurs intéressés de la disponibilité des déclarations.

De la même manière, au début de l'année 2018, la Haute Autorité a commencé à publier, en préfecture et par lots départementaux, les déclarations de fin de mandat des sénateurs de la série I. Le premier envoi a eu lieu le 11 janvier 2018, suivi par 5 lots supplémentaires jusqu'au début du mois de mars.

Comme les années précédentes, la Haute Autorité relève que le nombre de consultations dans les préfetures, reste selon les données disponibles, très faible, même si tout électeur français peut consulter, dans toute préfecture, toutes les déclarations des députés et sénateurs du département.

La procédure n'est pas toujours évidente pour les électeurs, puisqu'il faut solliciter un rendez-vous, à prendre aux horaires d'ouverture des services de la préfecture et en présence d'un agent. De l'expérience même des membres du collège de la Haute Autorité, plusieurs appels sont parfois nécessaires afin d'abord de déterminer puis de joindre la personne habilitée à renseigner l'électeur exprimant le souhait de consulter les déclarations des parlementaires du département concerné⁶⁰. Dans les faits, ce dispositif est peu effectif, dans la mesure où les électeurs intéressés ne peuvent prendre aucune note et où les informations recueillies ainsi que les éventuelles appréciations de la Haute Autorité ne peuvent faire l'objet d'aucune diffusion⁶¹. Alors même que les consultants tiennent explicitement de la loi organique la possibilité d'« adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative aux déclarations qu'ils ont consultées », l'impossibilité de prendre des notes sur les déclarations consultées rend ce droit inopérant en pratique.

Cette limitation particulièrement drastique de la publication des déclarations de patrimoine n'est pas satisfaisante au regard de l'objectif visant à renforcer la probité et à prévenir les conflits d'intérêts des membres du Parlement.

L'alignement des modalités de publication des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires sur celles des membres du Gouvernement⁶², c'est-à-dire sur le site internet de la Haute Autorité, serait bienvenu et ne méconnaîtrait manifestement aucune exigence de nature constitutionnelle. Ce régime devrait également être étendu aux déclarations de situation patrimoniale des représentants français au Parlement européen. Rien ne justifie en effet qu'ils ne soient pas soumis au même régime de publication que les autres parlementaires français.

60. Il n'est pas nécessaire d'être électeur inscrit dans le département d'élection des députés ou sénateurs dont on veut consulter les déclarations, seulement d'être électeur.

61. Délit réprimé par l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

62. Et des membres du collège de la Haute Autorité.

Cet alignement devrait également être l'occasion de modifier les délais de publication des déclarations de fin de mandat des parlementaires, comme le proposait déjà la Haute Autorité dans son rapport pour 2016. La limitation à 6 mois, à compter de la fin des fonctions, de la période pendant laquelle les déclarations de fin de mandat sont consultables en préfecture n'est en effet pas conciliable avec les délais incompressibles du contrôle de ces déclarations, afin notamment d'en garantir le caractère contradictoire. En dépit des multiples efforts mis en œuvre pour réduire ce délai, les déclarations de fin de mandat des parlementaires ne peuvent donc actuellement être rendues publiques que pendant quelques semaines tout au plus. À titre d'exemple, des déclarations de fin de mandat de députés de la XIV^e législature ont été adressées par la Haute Autorité aux préfectures jusqu'au 13 décembre 2017 pour les deux derniers départements, ces déclarations devant être retirées le 20 décembre.

Proposition n° 3 : Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité et allonger à un an le délai de publication des déclarations de fin de mandat.

3.

Une activité soutenue auprès de l'ensemble des déclarants

L'article 11 de la loi relative à la transparence de la vie publique désigne les responsables publics, en plus des parlementaires et des membres du Gouvernement, qui sont soumis aux obligations de déclaration de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité. Si le champ initial de l'article 11 avait été significativement élargi par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, qui avait étendu aux principaux collaborateurs des exécutifs locaux ces obligations, il est resté presque identique en 2017, ce qui a permis à la Haute Autorité de consolider sa connaissance des déclarants. D'autres

63. Espace déclarant – responsable public – êtes-vous concerné? Voir également en annexe.

textes fondent également cette obligation, pour certaines catégories spécifiques de déclarants. L'ensemble des responsables publics concernés par le dépôt d'une déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts, détaillé sur le site internet de la Haute Autorité⁶³, correspond à environ 15 800 personnes.

3.1 La consolidation progressive du champ des déclarants

Les précédents rapports d'activité de la Haute Autorité faisaient état des difficultés dans l'identification de certains déclarants, compte tenu des incertitudes dans l'interprétation de la loi du 11 octobre 2013 ou de l'absence de certains textes d'application.

Une extension limitée du champ des déclarants

En 2017, seules deux nouvelles catégories de déclarants sont entrées dans le champ de la Haute Autorité :

— les membres du Conseil supérieur de la magistrature, en application de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, doivent remettre à la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale dans les deux mois qui suivent leur nomination et une dans les deux mois qui suivent la cessation de leur fonction. En application des dispositions transitoires prévues par la loi, les membres du Conseil supérieur de la magistrature en exercice ont dû déposer des déclarations de patrimoine dans les deux mois suivant la publication du décret précisant l'application de cette disposition. Le décret⁶⁴ a été pris le 31 mars 2017, après avis⁶⁵ de la Haute Autorité ;

— les présidents de fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ainsi que les présidents du comité national olympique et sportif français et du comité paralympique et sportif français avaient jusqu'au 31 décembre 2017 pour déposer leurs premières déclarations d'intérêts et de patrimoine. Cette obligation a été introduite par la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs⁶⁶.

64. Décret n° 2017-465 du 31 mars 2017 relatif aux déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

65. Délibération n° 2017-3 du 11 janvier 2017 portant avis sur le projet de décret relatif aux déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

66. En application du décret n° 2017-1574 du 15 novembre 2017.

Les emplois à la décision du Gouvernement

Les personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elles ont été nommées en conseil des ministres sont soumises aux obligations de déclaration de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité. Cette appellation regroupe des fonctions très diverses: recteurs, ambassadeurs, préfets, directeurs d'agence régionale de santé, etc.

Si la plupart de ces emplois sont mentionnés à l'article 13 de la Constitution ou dans l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, des nominations s'effectuent en conseil des ministres en vertu de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques (par exemple, le décret n° 85-834 du 6 août 1985 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques ou sociétés nationales).

En février 2018, la Haute Autorité a publié une liste des emplois à la décision du Gouvernement, fruit d'un important travail de recensement effectué par ses services. Disponible aisément téléchargeable sur son site internet, le tableau comporte 686 entrées et sera régulièrement mis à jour.

Ces personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement sont également des responsables publics à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts. Ce tableau est donc d'une utilité toute particulière pour les représentants d'intérêts (voir deuxième partie du présent rapport).

Bien qu'il n'existe pas en France de «*spoil system*»⁶⁷ dans l'administration, comme aux États-Unis, l'élection d'un nouveau Président de la République et la nomination d'un nouveau Gouvernement entraînent un renouvellement important des emplois à la décision du Gouvernement, ce qui a participé du nombre élevé de nouveaux déclarants auprès de la Haute Autorité en 2017.

67. Remplacement de fonctionnaires par le nouveau Gouvernement après des élections, afin de s'assurer de leur loyauté.

Par ailleurs, en 2017, sont entrées en vigueur les lois n° 2014-125 et 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales :

- avec le mandat de député ou de sénateur ;
- avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Ainsi, les députés ne peuvent plus cumuler leur mandat national avec des fonctions de maires ou des fonctions exécutives à la tête d'une collectivité locale.

Si le nombre de mandats soumis aux obligations de déclarations auprès de la Haute Autorité n'a pas été modifié par ces deux lois, le fait que désormais plusieurs personnes exercent des mandats qu'une seule personne exerçait auparavant a mécaniquement fait augmenter le nombre de déclarants auprès de la Haute Autorité, ce qui a également participé à la hausse du nombre de déclarants en 2017.

Des difficultés persistantes d'identification pour certains déclarants en attendant les textes d'application

Certaines catégories de déclarants continuent de poser des difficultés d'identification à la Haute Autorité, en particulier les personnes visées au III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013: les présidents et directeurs généraux de sociétés ou d'organismes publics. Les précédents rapports d'activité de la Haute Autorité soulignaient déjà le besoin, pour cette catégorie de déclarant, de prendre un décret d'application précisant les personnes visées, sous peine de laisser ces dispositions légales largement inappliquées.

En effet la Haute Autorité a réussi à identifier la quasi-totalité des déclarants concernés au sein des sociétés nationales et des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC), après un important travail de recensement. En revanche, des difficultés se présentent pour l'identification des dirigeants des entreprises publiques locales et des filiales des sociétés nationales et des EPIC de l'État.

Le critère retenu par la loi pour inclure ces filiales dans son champ est la composition de leur capital: *«plus de la moitié du capital social est détenue directement ou indirectement, séparément ou ensemble»*, par des entreprises publiques ou des EPIC de l'État. L'application de ce critère se révèle particulièrement délicate, car elle implique, pour chaque filiale, d'additionner l'ensemble des participations détenues directement ou indirectement par une entreprise publique ou un EPIC, afin de vérifier si plus de la moitié du capital social de l'organisme en cause est effectivement composé de capitaux publics. Un décret est indispensable pour déterminer dans quel cas le capital social est détenu *«indirectement»* par des sociétés publiques ou des EPIC. Ce décret, attendu maintenant depuis plus de quatre ans, pourrait s'inspirer de la disposition prise pour déterminer les sociétés entrant dans le champ de l'Agence des participations de l'État⁶⁸.

68. L'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014 prévoit en son article 2 que «sont regardées comme des sociétés dont plus de la moitié du capital est détenue indirectement par l'État ou ses établissements publics, seuls ou conjointement, celles dont plus de la moitié du capital est détenues par des sociétés placées dans une même chaîne ininterrompue de participations majoritaires».

De plus, les fonctions dirigeantes au sein de ces sociétés et organismes publics ne correspondent pas toujours à la dénomination *«président et directeurs généraux»* inscrites dans la loi. Dans les sociétés à conseil de surveillance et à directoire ou dans les

sociétés à responsabilité limitée, d'autres dénominations existent. Prenant en compte cette situation, la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoyait qu'un décret précise la liste des fonctions assimilées à celles de président et de directeur général. Ce décret ayant été abrogé au moment de l'entrée en vigueur des lois de 2013, il n'existe plus de liste de référence. Par une circulaire du 20 mars 2018⁶⁹, le Premier Ministre invite toutefois les membres du Gouvernement et les préfets à «*procéder à un recensement des organismes et des fonctions soumis à ces obligations de déclaration et de veiller à ce que l'ensemble des personnes entrant dans le champ du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 soient informées de l'étendue de leurs obligations.*»

69. <https://bit.ly/2K6zjG5>

Proposition n° 4 : Préciser par décret la liste des établissements et entreprises publics qui entrent dans le champ de compétence de la Haute Autorité et, en leur sein, la liste des fonctions dirigeantes concernées par les obligations déclaratives.

Une seconde catégorie a soulevé des difficultés particulières : les agents publics et militaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient.

Ces agents sont tenus de déposer leur déclaration de situation patrimoniale dès lors qu'ils occupent un emploi ou une fonction mentionnée dans le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale. Il est toutefois prévu que ce décret entre en vigueur en deux temps :

- pour certains emplois ou fonctions relevant de la fonction publique de l'État, il renvoie à des arrêtés le soin de déterminer la liste de ces fonctions et emplois dont les titulaires sont assujettis à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale. Les intéressés disposeront d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de ces arrêtés pour déposer leur déclaration⁷⁰ ;
- pour tous les autres emplois ou fonctions mentionnés dans ce décret, les intéressés devaient déposer leur déclaration au plus tard le 1^{er} août 2017⁷¹.

Au cours de l'année 2017, il a néanmoins été impossible pour la Haute Autorité de s'assurer du respect de ces obligations pour l'ensemble de ces deux catégories en l'absence de certains textes d'application.

Pour les militaires, il n'existait pas de décret précisant la liste des assujettis avant le tout début de l'année 2018⁷², bien que la Haute Autorité se soit prononcée, à la demande du Gouvernement, sur un projet de décret par une délibération du 22 mars 2017⁷³.

70. Articles 5 et 9 du décret du 29 décembre 2016 précité.

71. En effet, ceux occupant de tels emplois au 1^{er} février 2017, disposaient d'un délai de six mois pour déposer leur déclaration : premier alinéa de l'article 9 du décret du 29 décembre 2016 précité.

72. Décret n° 2018-63 du 2 février 2018 relatif aux obligations de transmission de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévues aux articles L. 4122-6 et L. 4122-8 du code de la défense.

73. Délibération n° 2017-32 portant avis sur les projets de décrets relatifs à l'obligation de transmission des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévues respectivement aux articles L. 4122-6 et L. 4122-8 du code de la défense.

Pour les autres agents publics, aucun des arrêtés interministériels prévus par le décret du 28 décembre 2016 n'a été publié.

Cette absence de publication fait naître une incertitude sur les obligations des titulaires de ces emplois. Ainsi, dans certains établissements publics de l'État à caractère administratif dont le budget est supérieur à 200 millions d'euros, certains agents sont soumis aux obligations déclaratives en application des dispositions du décret du 28 décembre 2016⁷⁴ mais pas leurs dirigeants, pour lesquels un arrêté doit prévoir la liste des établissements concernés.

74. 2° et 3° du II de l'article 2 du décret.

D'autre part, certains titulaires de tels emplois ne sont pas tenus de déposer une déclaration de patrimoine en l'absence de publication des arrêtés susmentionnés alors même qu'ils ont dû, au 1^{er} novembre 2017, se départir de la gestion de leurs instruments financiers et en justifier auprès de la Haute Autorité⁷⁵. Il est difficile, pour la Haute Autorité, d'assurer ses missions de contrôle du respect de cette obligation par ces personnes, en l'absence de dépôt d'une déclaration de patrimoine. C'est en effet cette déclaration qui lui permet de connaître précisément la liste des instruments financiers dont les intéressés sont titulaires et de s'assurer qu'ils se sont bien départis de la gestion de ceux-ci.

75. En application du décret n° 2017-547 du 13 avril 2017 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les fonctionnaires ou les agents occupant certains emplois civils.

Une part de ces incertitudes a été levée fin février 2018, avec la publication du décret n° 2018-127 du 23 février 2018⁷⁶. Ce décret précise les emplois de direction concernés par les obligations déclaratives dans les établissements dont le montant du budget prévisionnel est supérieur à 200 millions d'euros, à compter du 1^{er} mars 2018. Néanmoins, les arrêtés évoqués précédemment, qui doivent préciser certaines fonctions, ne sont toujours pas pris.

76. Décret n° 2018-127 du 23 février 2018 modifiant le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

3.2 La conformité aux obligations déclaratives

En 2017, le niveau de conformité aux obligations de dépôt de déclaration auprès de la Haute Autorité est relativement satisfaisant. La Haute Autorité a néanmoins dû adresser 439 courriers de relance en cas de retard dans le dépôt d'une déclaration, ce qui correspond à 9% des personnes soumises aux obligations déclaratives.

Le collège a adopté 126 injonctions en l'absence de déclaration à l'issue de la relance, soit 2,5% des cas. Depuis 2014, la Haute Autorité a adressé environ 300 injonctions de ce type, et 93% d'entre elles ont été suivies d'effet.

Le dépôt des déclarations auprès de la Haute Autorité est une obligation personnelle qui pèse sur les responsables publics.

Déclarations de situation patrimoniale reçues en 2017

Déclarations de situation patrimoniale et déclarations de situation patrimoniale modificatives reçues
61%



Déclarations de situation patrimoniale reçues en cours de fonction
8%

Déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat reçues
31%

L'absence de dépôt est un délit pénal sanctionné d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000€ d'amende. En 2017, la Haute Autorité a transmis dix dossiers au parquet sur ce motif.

La sanction du non dépôt des déclarations des dirigeants du secteur public

À la différence d'autres déclarants, élus en particulier, l'absence de déclaration emporte pour les dirigeants du secteur public dont les fonctions sont mentionnées au III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 une conséquence supplémentaire: la nullité de plein droit de leur nomination. Si, à l'issue du délai de deux mois dont ils disposent pour déposer leurs déclarations, l'une des déclarations dues n'a pas été transmise à la Haute Autorité, leur nomination est considérée comme nulle.

Ce dispositif implique que la Haute Autorité signale les manquements déclaratifs au ministre de tutelle et à l'autorité de nomination si celle-ci est différente. L'Autorité est en effet la seule institution qui soit informée de la situation de ces personnes au regard de leurs obligations déclaratives.

Au début de l'année 2018, la nullité de la nomination de dix-huit dirigeants du secteur public, dont le cas médiatisé de la présidente-directrice générale d'une société nationale de programme, a été constatée sur le fondement de ces dispositions.

Le caractère automatique de la nullité, celle-ci intervenant de plein droit le lendemain de l'expiration du délai de dépôt des déclarations, empêche toute relance ou injonctions des intéressés en cas de méconnaissance de leurs obligations déclaratives.

77. <https://bit.ly/2K6zjG5>

Cette procédure pourrait utilement évoluer à l'avenir. Au moment de l'élaboration du présent rapport, un amendement visant à introduire une procédure d'injonction similaire aux autres déclarants a été adopté dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance. La navette parlementaire n'étant pas terminée, il n'est pas encore possible de dire s'il sera définitivement adopté.

En toute hypothèse, il appartient aux autorités de tutelle des organismes concernés d'exercer une veille attentive sur les nominations dont elles ont la responsabilité et de sensibiliser les personnes concernées sur les obligations qui pèsent sur elles en application de la loi. Dans ce sens, la circulaire du 20 mars 2018⁷⁷ précitée rappelle aux intéressés l'étendue de leurs obligations.

3.3 La mise en œuvre du plan de contrôle

En plus du contrôle des déclarations directement liées aux élections de 2017, la Haute Autorité a poursuivi son activité régulière de contrôle des autres déclarants, visés par les dispositions de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

Ces opérations de contrôle de leurs déclarations de patrimoine sont plus complexes pour la Haute Autorité, qui ne dispose pas d'un avis systématique de l'administration fiscale, procédure uniquement applicable aux membres du Gouvernement et aux parlementaires. Afin de concilier égalité de traitement et efficacité du contrôle, le collège de la Haute Autorité a décidé, dès 2015, d'élaborer un plan de contrôle pour ces déclarants. Ce plan a été suivi en 2016 et en 2017. En 2017, il a néanmoins dû être adapté aux nombreuses échéances électorales. Dans ce contexte particulier, les contrôles systématiques ont représenté l'immense majorité des cas. Cette catégorie englobe en effet les déclarations de fin et de début de mandat des parlementaires et des ministres.

En fonction de l'objectif poursuivi, l'intensité du contrôle est adaptée. Certains contrôles sont systématiques pour l'ensemble des déclarations reçues :

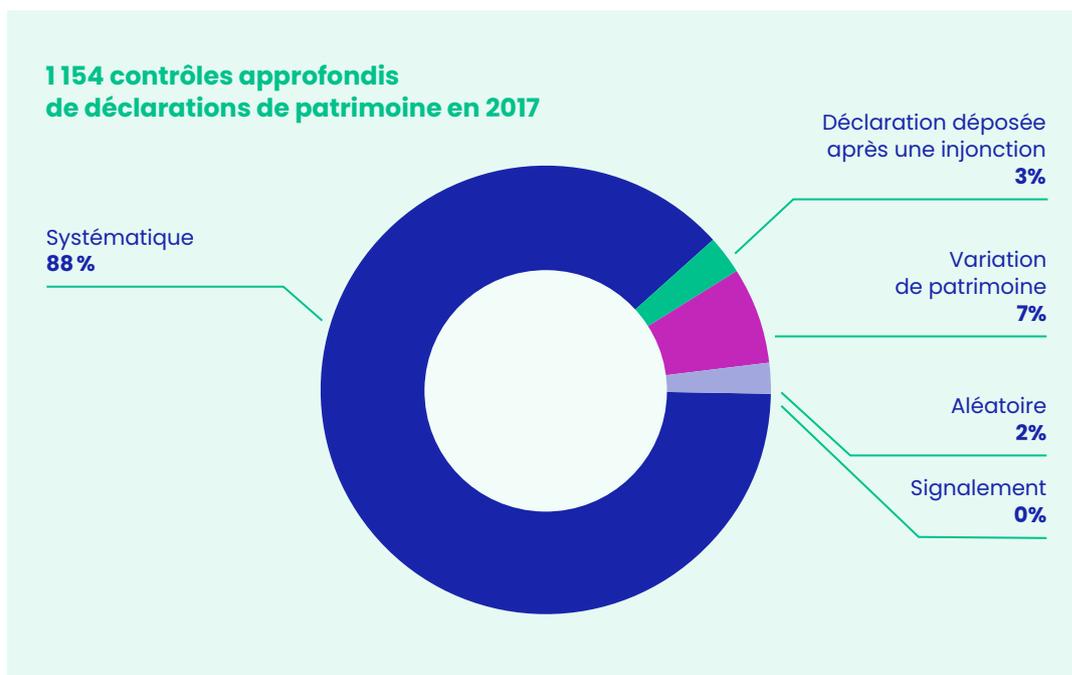
- complétude de la déclaration : contrôle formel ;
- examen des intérêts à la réception de la déclaration d'intérêts ;
- contrôle de la variation patrimoniale en fin de mandat ou de fonction.

Le contrôle approfondi du caractère exact, exhaustif et sincère des déclarations patrimoniales est, quant à lui, ciblé sur certains déclarants. Ces déclarants sont déterminés selon plusieurs critères, qui permettent d'établir le plan de contrôle.

Le plan de contrôle adopté en 2015 se décompose en cinq grandes catégories:

- 1/ Les contrôles approfondis systématiques pour certaines catégories de déclarants, particulièrement exposés aux risques d'atteintes à la probité;
- 2/ Les contrôles approfondis sur les déclarations déposées en retard par rapport au délai légal, et en particulier lorsqu'une injonction a dû être notifiée par le collège;
- 3/ Les déclarations qui ont fait l'objet d'un signalement extérieur⁷⁸;
- 4/ Les déclarations de fin de mandat ou de fonction qui font état d'une variation de patrimoine anormalement élevée chez un déclarant relevant de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013;
- 5/ Des déclarations choisies de manière aléatoire par échantillonnage.

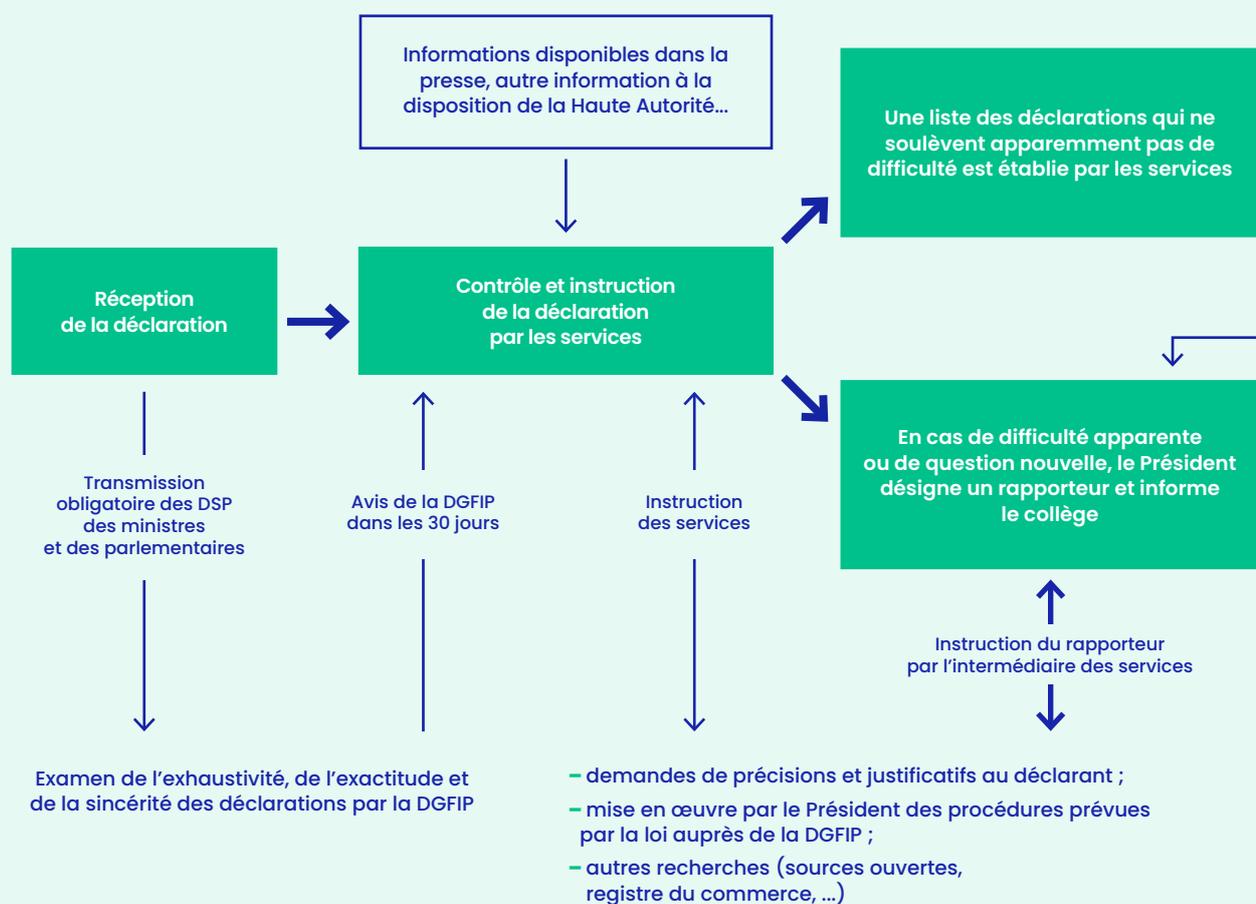
78. De la part de citoyens, d'associations agréées.



Une seule ouverture de contrôle approfondi sur une déclaration de patrimoine a été faite suite à un signalement en 2017.

4. Le bilan du contrôle de l'ensemble des déclarations

Procédure relative au contrôle des déclarations de situation patrimoniale

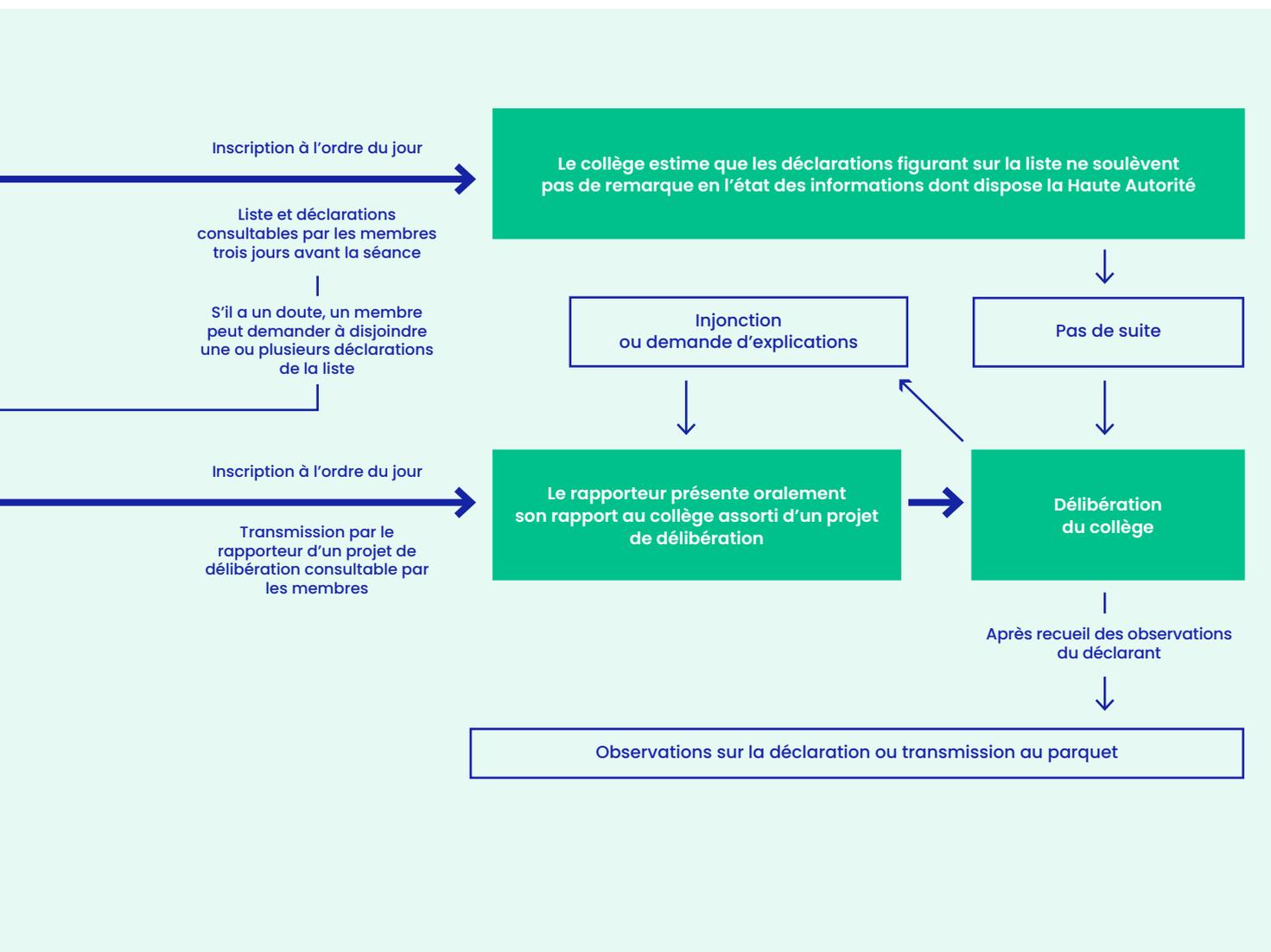


4.1 Les déclarations de situation patrimoniales

La procédure de contrôle des déclarations de situation patrimoniale est fixée par la loi et précisée par le règlement intérieur de la Haute Autorité. Cette procédure a été exposée en détails dans les deux rapports d'activité précédents, et est rappelée dans le schéma ci-dessous.

Les échanges avec les déclarants

À l'examen d'une déclaration de patrimoine, il est courant qu'un doute ou une question apparaisse, sur l'évaluation d'un bien par exemple. La Haute Autorité engage alors un dialogue avec le déclarant afin d'obtenir des précisions ou des informations complémentaires. En 2017,



cela a été nécessaire dans 72,4% des déclarations de patrimoine contrôlées. Le règlement intérieur de la Haute Autorité précise les modalités de ces échanges avec les déclarants, qui ont la possibilité de faire valoir leur point de vue auprès des services de la Haute Autorité et éventuellement du rapporteur désigné sur leur dossier, à tous les stades de la procédure.

Lorsqu'un déclarant refuse de communiquer à la Haute Autorité des informations et pièces utiles au contrôle de son patrimoine, cette dernière peut lui enjoindre de transmettre ces éléments. Les 26 injonctions de ce type envoyées en 2017 ont toutes été suivies d'effet. En cas de refus, le déclarant s'expose à une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Informations complémentaires sur le patrimoine

Nombre de demandes d'informations complémentaires sur le patrimoine	836	72,40%
Injonctions pour obtenir des informations complémentaires	26	2,25%

La procédure simplifiée

Lorsque l'examen d'une déclaration de patrimoine ne soulève pas de difficulté et que la déclaration apparaît comme exhaustive, exacte et sincère, son instruction est faite selon la procédure simplifiée prévue dans le règlement intérieur de la Haute Autorité. Cette procédure concerne 90% des dossiers.

Ces déclarations sont mentionnées sur une liste qui comporte, pour chaque déclaration :

- l'identité du déclarant ;
- sa fonction ;
- une synthèse de ses intérêts ;
- le cas échéant, le résultat des échanges ayant eu lieu lors de l'instruction des déclarations ;
- et, en fin de mandat ou de fonctions, les éléments de variation de la situation patrimoniale.

Cette liste est tenue à la disposition des membres du collège, de même que les dossiers sur lesquels elle porte, deux jours avant la séance à l'ordre du jour de laquelle elle est inscrite. Lorsqu'un membre estime qu'une déclaration figurant sur la liste doit faire l'objet d'un examen complémentaire, le président désigne un

rapporteur. Cette situation s'est présentée une fois en 2017. Sinon, cette déclaration est classée sans suite par le collège. En 2017, le collège a classé sans suite 112 déclarations issues de personnes mentionnées à l'article 11.

Le rôle des rapporteurs

Les rapporteurs, issus des trois juridictions⁷⁹, sont chargés d'assister la Haute Autorité dans l'instruction des dossiers. Un rapporteur est systématiquement désigné pour les déclarations des membres du Gouvernement entrant. Pour les autres déclarants, lorsque les services de la Haute Autorité remarquent, au cours du contrôle d'une déclaration, que cette dernière fait apparaître une question nouvelle ou une difficulté sérieuse, par exemple un soupçon d'infraction, le président de la Haute Autorité désigne un rapporteur. Ce dernier va, avec l'aide des services, instruire le dossier, qu'il présentera au collège.

79. Des magistrats pour la Cour de cassation et la Cour des comptes; des membres du Conseil d'État ou des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appels pour la juridiction administrative.

En 2017, la Haute Autorité a confié 135 dossiers à des rapporteurs.

Les rapporteurs sont soumis aux mêmes obligations déontologiques que les membres du collège et les agents de la Haute Autorité.

En 2017, le président de la Haute Autorité a rencontré plusieurs membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes en vue du renouvellement des rapporteurs qui assistent la Haute Autorité. Conformément à l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique modifié au mois de janvier 2017 par la loi portant statut général des AAI et API, ces rapporteurs sont désormais désignés « *après avis du président de la Haute Autorité* ». A l'issue de cette procédure, cinq nouveaux rapporteurs ont été désignés et neuf ont été renouvelés.

La détection des infractions

Lorsqu'elle contrôle une déclaration de situation patrimoniale, la Haute Autorité cherche à détecter des infractions pénales en mettant en œuvre les prérogatives d'enquête administrative que le législateur lui a confiées et, dans cette hypothèse, d'en saisir le procureur compétent. Il peut s'agir d'une des infractions spécifiques prévues par les lois d'octobre 2013 (omission substantielle, sous-évaluation par exemple) ou d'une infraction « *de droit commun* », en particulier les infractions à la probité, comme la corruption ou la prise illégale d'intérêts. Une trentaine de signalements à la justice ont été faits depuis 2014, tous ont donné lieu à des poursuites et des condamnations ont déjà été prononcées. En 2017, 9 transmissions ont été faites aux parquets.

Détail des motifs de transmission à la justice en 2017

Omission substantielle d'avoirs ou de biens détenus à l'étranger	2
Omission substantielle du patrimoine	3
Omission substantielle du patrimoine et des revenus	1
Concussion ⁸⁰	1
Prise illégale d'intérêts	1
Corruption	1

80. Article 432-10 du code pénal :
« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires. »

Dans d'autres situations, lorsque le contrôle fait apparaître des manquements aux obligations déclaratives qui ne sont pas jugés suffisamment importants pour caractériser une infraction pénale et que la déclaration doit être rendue publique, la Haute Autorité peut assortir cette publication d'une appréciation relative à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de l'une ou l'autre déclaration, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations. 28 appréciations ont été formulées en 2017. Ces appréciations sont rendues publiques en même temps que la déclaration concernée.

Des avancées dans l'évaluation de certains biens

Depuis l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité s'est attachée à définir une doctrine claire et cohérente dans le contrôle des déclarations de patrimoine. Le collège a adapté sa doctrine au fur et à mesure de l'expérience croissante des rapporteurs et des services, ainsi que de l'appropriation de l'exercice déclaratif par les responsables publics. Le guide du déclarant est régulièrement enrichi afin d'accompagner le plus finement possible le déclarant dans l'exercice déclaratif.

Depuis 2016, la Haute Autorité distingue, conformément aux lois du 11 octobre 2013, les omissions des sous-évaluations. Constaté une omission n'est pas difficile dès lors que l'existence du bien ou de l'élément du patrimoine manquant est établie, ainsi que son propriétaire. En revanche, il est plus complexe de caractériser une sous-évaluation, qui implique d'arrêter la valeur du bien concerné, à travers plusieurs méthodes d'évaluation des actifs.

Le présent rapport n'a pas vocation à revenir sur les évolutions actées dans le rapport d'activité de l'année 2016, notamment la prise en compte de l'omission des biens détenus en nue-propiété. En 2017, la Haute Autorité a continué à affiner sa doctrine sur la question de l'évaluation de certains biens complexes, en particulier les biens professionnels.

De façon générale, les droits et biens utilisés à titre professionnel par l'assujetti doivent être mentionnés sur la déclaration de situation patrimoniale, bien qu'ils soient exonérés au titre de l'impôt sur la fortune immobilière. Ainsi, pour les déclarants exerçant une activité industrielle ou commerciale à titre individuel, le fonds de commerce doit être déclaré et évalué dans la déclaration de patrimoine.

Les déclarants qui ont ou qui ont eu une activité libérale (médecins, architectes, avocats, etc.) doivent donc évaluer leur clientèle, ce qui a pu poser des difficultés d'application, notamment pour le cas particulier de la « *patientèle* » des professions médicales. S'il ne fait aucun doute que la clientèle commerciale est susceptible d'être cédée, dans la mesure où elle constitue un élément essentiel du fonds de commerce, il n'en allait pas de même pour la clientèle des professions libérales que sont les avocats, les médecins, les architectes, les vétérinaires ou encore les experts-comptables (etc...).

La clientèle civile est en effet comprise comme étant « *l'ensemble des personnes qui ont recours aux connaissances et au savoir-faire d'un professionnel exerçant une activité civile, et en particulier d'une profession libérale* »⁸¹.

Longtemps refusée par la jurisprudence, la cession de clientèle médicale n'a été acceptée et reconnue que par un arrêt de la première chambre civile de Cour de cassation du 7 novembre 2000, arrêt dit « *Woessner* », qui affirme l'existence d'un fonds libéral d'exercice de la profession libérale et crée ainsi une distinction avec le fonds de commerce, auquel il ne peut être assimilé en raison de l'importance de la dimension humaine de la relation entre soignant et soigné. La Cour de cassation reconnaît le principe de la cession de la clientèle d'un fonds libéral, tout en précisant qu'elle ne saurait limiter la liberté de choix du patient. Les professions libérales disposent donc d'un fonds libéral cessible et susceptible de présenter ainsi une valeur vénale. Le conseil de l'Ordre des médecins de Paris met d'ailleurs en ligne un formulaire de cession de « *patientèle* ».

Sur ce point, il importe de rappeler que la mission confiée par la loi à la Haute Autorité n'est pas de procéder à une évaluation à l'euro près des biens déclarés, notamment professionnels, mais d'une part, de détecter l'infraction pénale que constituerait une sous-évaluation manifeste d'un tel bien et d'autre part, de faire en sorte que les citoyens aient une estimation raisonnablement exacte du patrimoine des déclarants dont les déclarations sont rendues publiques.

81. Clientèles civiles – cession du fonds libéral, fascicule 250, Pascal Paoli, Lexis Nexis.

Des questions persistantes sur les régimes matrimoniaux

Dès le contrôle des premières déclarations de patrimoine en 2014, la Haute Autorité a rencontré des difficultés liées à l'application des articles 4 de la loi du 11 octobre 2013 et LO. 135-1 du code électoral, qui disposent que les déclarations de patrimoine contiennent la totalité des biens détenus par le déclarant et « *le cas échéant, les biens de la communauté ou les biens indivis* ».

Ainsi, les déclarants mariés ou pacsés sous le régime de la communauté, doivent déclarer, en plus de leurs biens propres, les biens détenus en commun avec leur conjoint, pour leur valeur totale.

A l'inverse, les personnes mariées ou pacsés sous le régime de la séparation de biens ne doivent déclarer que leurs biens propres et les droits qu'ils détiennent en propre sur les biens dont ils sont propriétaires avec leur conjoint.

L'exclusion des biens du conjoint du champ de la déclaration pose un certain nombre de difficultés. Au-delà de la confusion pour le déclarant, pour qui il n'est pas toujours évident de déterminer précisément les droits détenus par son conjoint, il est complexe pour la Haute Autorité de déterminer la composition exacte du patrimoine du déclarant en raison des règles juridiques propres à chaque régime matrimonial. Comme cela a été évoqué dans le précédent rapport, l'exclusion des biens détenus par le conjoint peut également faciliter la dissimulation de certains éléments du patrimoine à la Haute Autorité.

En 2017, la Haute Autorité a mené une réflexion approfondie sur les conséquences du pacte civil de solidarité (Pacs) sur les déclarations de situation patrimoniale. Régi par les articles 5151 et suivants du code civil, le Pacs est, avec le mariage civil, une des deux formes d'union civile du droit français.

L'étendue des obligations déclaratives d'une personne pacsée dépend à la fois de la date de conclusion du Pacs et des aménagements qu'elle a pu y apporter. Lors de l'examen de déclaration de patrimoine de personnes pacsées, la Haute Autorité applique, sauf exception ou cas particulier, les principes précédemment dégagés pour les personnes mariées en séparation de biens :

- biens du conjoint: présumés être des biens propres, ils n'ont pas à être déclarés sauf s'il s'agit de biens communs (exemple: un compte bancaire commun);
- logement familial acquis par les partenaires de Pacs: en règle générale, le bien est acquis en indivision à parts égales, sauf disposition expresse stipulée dans l'acte. La quote-part du déclarant correspond donc généralement à la moitié de la valeur vénale du bien;

- emprunt finançant le logement familial: l'emprunt est co-contracté par les deux partenaires de Pacs à parts égales, sauf disposition expresse stipulée dans l'acte. La quote-part du déclarant correspond donc généralement à la moitié des fonds empruntés, la solidarité ne se présument pas en matière d'indivision;
- contributions aux charges du ménage: sauf convention expresse, les « créances » entre partenaires ne sont certaines et liquides qu'au moment de la dissolution du Pacs et ne doivent pas être déclarées.

L'accès direct aux applications de la DGFIP

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 a accordé à la Haute Autorité un accès direct aux applications de l'administration fiscale pertinentes pour l'exercice du contrôle des déclarations de patrimoine, afin que ses agents puissent exécuter directement les vérifications les plus courantes, ce qui représente un important gain de temps. Le décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 a encadré cet accès, autorisé pour certains agents, après habilitation personnelle par le président de la Haute Autorité. Le directeur général des finances publiques est informé de l'identité des personnes habilitées. En pratique l'intégralité des applications concernées est accessible depuis janvier 2018.

La prise en main de ces applications par les agents de la Haute Autorité n'a pas posé de difficulté, dans la mesure où la grande majorité des agents habilités sont originaires de l'administration fiscale et avaient donc déjà travaillé avec ces applications dans des fonctions précédentes. Les gains de productivité lors de la phase de contrôle ont donc été rapides.

— Quatre applications sont utiles dans le contrôle des déclarations de patrimoine et accessibles aux agents de la Haute Autorité:

— BNDP: est la base nationale des données patrimoniales, qui recense les actes soumis à la formalité de l'enregistrement auprès de la DGFIP;

— PATRIM: cette application recense les ventes immobilières intervenues récemment et permet d'estimer la valeur des biens au regard de ces ventes, en permettant des recherches multicritères: par type de bien, superficie, localisation, périmètre ou période;

— FICOBA: cette application est renseignée par les établissements bancaires à chaque ouverture ou clôture de compte et permet d'établir la liste des comptes détenus par le déclarant et, lorsqu'il est marié sous le régime de la communauté, par son conjoint. À l'usage, les agents de la Haute Autorité ont remarqué que cette application comporte des comptes fermés par leurs titulaires et est donc insuffisamment mise à jour par les établissements bancaires. Rappeler aux établissements concernés la nécessité d'actualiser régulièrement cette base serait utile;

— FICOVIE: équivalent de FICOBA pour les contrats d'assurance-vie.

La censure du droit de communication autonome

Les lois du 11 octobre 2013 ont confié à la Haute Autorité des moyens d'enquêtes administratives afin qu'elle puisse contrôler les déclarations qu'elle reçoit, notamment la possibilité d'obtenir communication des informations dont elle a besoin auprès de diverses institutions publiques ou privées. Ce droit de communication est aujourd'hui accompli par le canal de l'administration fiscale pour le compte de la Haute Autorité. Cette intermédiation, qui n'est présente dans les statuts d'aucune autre autorité administrative indépendante, ralentit les échanges avec les déclarants, suscite des doublons inutiles et peut entraîner des confusions.

Surtout, la procédure actuelle aboutit à informer systématiquement l'administration fiscale et donc, potentiellement, le ministre dont elle dépend, des investigations et démarches effectués par la Haute Autorité à l'égard des plus hauts responsables publics français. Elle est en effet destinataire tant des demandes de l'Autorité que des réponses qui lui sont destinées, ce qui nuit fortement à l'indépendance de cette dernière et à l'exigence d'impartialité qui doit s'attacher à l'exercice de ses missions.

En 2017, la Haute Autorité a adressé 317 demandes complémentaires à la DGFIP, dont celles dans le cadre du droit de communication, correspondant à 27,5% des déclarations de patrimoine contrôlées.

En dotant la Haute Autorité d'un droit de communication propre, l'article 9 de la loi pour la confiance dans la vie politique ne donnait aucun pouvoir supplémentaire à l'institution et opérerait un simple changement de procédure.

82. Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins censuré cet article⁸² au motif que, par renvoi à l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales, la Haute Autorité obtenait ainsi le droit de se faire communiquer les données de connexion détenues par les opérateurs de communications électroniques, les fournisseurs d'accès à un service de communication au public en ligne ou les hébergeurs de contenu sur un tel service. Il a estimé que la procédure prévue n'était pas assorti de garanties suffisantes, la communication des données de connexion étant de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes faisant l'objet du contrôle.

La Haute Autorité n'a pas besoin et ne souhaite pas se faire communiquer les données de connexion de ses déclarants. Elle n'a jamais adressé une telle demande à l'administration fiscale car cela n'est d'aucune utilité pour son travail de contrôle. Les documents sollicités sont en lien avec le contrôle des déclarations de patrimoine : statuts de société, actes notariés, extraits cadastraux, soldes de comptes bancaires, etc. Une solution pourrait donc être d'exclure les informations relatives aux données de connexion du

champ du droit de communication accordée à la Haute Autorité. Ce droit de communication s'exercerait sous le contrôle du juge administratif, au même titre que les demandes effectuées par l'administration fiscale, en application des articles L. 81 et suivants du livre de procédure fiscale.

Un droit de communication autonome permettrait à la Haute Autorité de renforcer son indépendance et de réduire les délais d'instruction des dossiers. Il serait un gage d'efficacité, permettrait de limiter la redondance des procédures patrimoniales et fiscales qui suscitent parfois l'incompréhension des déclarants qui reçoivent des demandes successives sur les mêmes éléments.

Proposition n° 5 : Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle, dans le respect des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.

4.2 La détection des conflits d'intérêts

L'examen des déclarations d'intérêts obéit à une logique différente de celle des déclarations de patrimoine. L'objectif est de détecter et prévenir les conflits d'intérêts au sens de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013.

L'examen des déclarations d'intérêts est effectué selon une logique de flux, dès la réception de la déclaration, par une section dédiée au sein du pôle contrôle de la Haute Autorité. En 2017, la Haute Autorité a examiné, dans les deux mois de leur dépôt, 850 déclarations d'intérêts. Elle a particulièrement été attentive aux déclarations des ministres (29 déclarations) et de leurs collaborateurs : 133 déclarations d'intérêts contrôlées en 2017⁸³. La section détection a également été fortement mobilisée sur les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires, évoquées précédemment. D'autres agents du pôle contrôle sont venus en appui de la section détection au mois d'août afin d'examiner l'ensemble des déclarations d'intérêts et d'activités des députés avant leur publication.

Lorsque l'examen d'une déclaration d'intérêts révèle un risque de conflit d'intérêts, la Haute Autorité alerte le déclarant sur l'existence de ce risque et l'interroge sur les mesures éventuellement prises pour le prévenir. Elle incite également le déclarant à la saisir d'une demande d'avis afin qu'elle puisse formuler les recommandations les plus adaptées pour éviter un conflit d'intérêts. Tous les déclarants bénéficient de la possibilité de saisir la Haute Autorité des

⁸³. Ce contrôle des membres de cabinets ministériels s'est poursuivi en 2018.

84. Voir 3^e partie du présent rapport.

difficultés déontologiques qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions⁸⁴. En 2017, la Haute Autorité a envoyé 85 courriers à la suite du contrôle d'une déclaration d'intérêts, soit 10% des déclarations d'intérêts contrôlées.

Dans sept des cas susmentionnés, le déclarant a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis sur sa situation.

Cet examen des déclarations d'intérêts est également l'occasion pour la Haute Autorité d'assurer la diffusion d'une culture déontologique auprès des responsables publics en les sensibilisant sur leurs situations individuelles.

Le risque de conflit d'intérêts est évalué par la Haute Autorité à l'aune de la définition légale précitée. Cette définition inclut la possibilité d'un conflit d'intérêts entre deux intérêts publics, ce qui constitue une exception au regard de l'appréhension internationale de cette notion. La prévention et la gestion des conflits d'intérêts dans les autres pays sont peu mises en œuvre, voire absentes dans certains états. L'Espagne par exemple n'a pris des dispositions à ce sujet qu'en 2015. Le conflit d'intérêts n'est pas défini dans d'autres pays, comme au Danemark ou en Italie. La définition retenue tant par les autres pays, que ce soit l'Espagne, les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Suède que par des organisations et institutions internationales, comme le Parlement européen, le GRECO ou encore l'OCDE n'envisage pas qu'un conflit puisse naître de l'interférence de deux intérêts publics, ce qui est aujourd'hui une particularité française. Les situations envisagées ne couvrent que l'interférence des intérêts privés, voire des seuls intérêts financiers aux États-Unis, avec les fonctions publiques exercées.

La pratique de cette définition du conflit d'intérêts par la Haute Autorité depuis 2014, lors de l'examen des déclarations d'intérêts de ses déclarants et lors de saisines, montre que cette notion de conflit entre deux intérêts publics n'est que peu pertinente pour la prévention des conflits d'intérêts. De plus, la situation que le législateur envisageait lors de la rédaction de cette définition était celle du cumul de mandats électifs locaux et nationaux. Avec l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, cette situation présente moins de risque de conflit d'intérêts. C'est pourquoi la définition des conflits d'intérêts inscrite à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 pourrait être modifiée afin de supprimer la possibilité d'un conflit entre deux intérêts publics.

Proposition n° 6 : Dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, modifier la définition du conflit d'intérêts afin de supprimer la possibilité de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics.

4.3 Une augmentation des signalements extérieurs

La loi prévoit que tous les citoyens peuvent adresser à la Haute Autorité des observations relatives aux déclarations, tant de patrimoine que d'intérêts⁸⁵.

85. Article 5 de la loi n° 2013-907.

En outre, la Haute Autorité peut être saisie par des associations dont l'objet principal est la lutte contre la corruption et qui ont été préalablement agréées par elle⁸⁶. Les citoyens peuvent également effectuer un signalement auprès de la Haute Autorité par l'intermédiaire de ces associations.

86. La procédure d'agrément est précisée dans le règlement intérieur de la Haute Autorité. Voir 2.2 de la 3^e partie du présent rapport.

La Haute Autorité traite l'ensemble des signalements, y compris anonymes, et répond à l'ensemble des signalements non anonymes, par mail ou par écrit, suivant le moyen par lequel elle a été saisie. Elle n'est néanmoins pas en mesure de fournir des informations quant à la suite donnée à un signalement, les informations qu'elle détient étant protégées par le secret professionnel. En 2017, la Haute Autorité a reçu 106 signalements de citoyens, ce qui est un chiffre bien supérieur aux 13 signalements de 2016, et 2 signalements d'associations agréées (un seul en 2016).

Pour pouvoir être traités, ces signalements doivent concerner des faits correspondant aux missions de la Haute Autorité et viser des personnes entrant dans son champ de compétence. Un nombre important de ces signalements étaient dépourvus de lien avec les missions de la Haute Autorité, qui a indiqué en retour à leur auteur l'administration compétente pour les recueillir.

Sur les 108 signalements extérieurs, 25 ont conduit la Haute Autorité à ouvrir ou rouvrir le contrôle d'un dossier, 13 fois sur une déclaration d'intérêts et 12 fois sur une déclaration de situation patrimoniale, l'instruction de ces dossiers se poursuivant en 2018.

4.4 Le contrôle de la gestion désintéressée des instruments financiers des membres des AAI

Aux termes de l'article 8 de la loi du 11 octobre 2013, « *les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions. Ces personnes justifient des mesures prises auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ».

La loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016, a étendu l'obligation de gestion désintéressée des instruments financiers à tous les membres des autorités indépendantes intervenant dans le domaine économique, en plus de leurs présidents, et a confié à la Haute Autorité la

vérification des modalités choisies par les personnes concernées. En 2017, la Haute Autorité s'est attachée à contrôler le respect de cette obligation par les membres des autorités indépendantes, en plus des membres du Gouvernement cités plus haut.

Le législateur a déterminé une liste exhaustive des autorités administratives et publiques indépendantes par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017. En conséquence, certains organismes ont perdu la qualité d'autorité administrative indépendante, ce qui a eu pour effet de réduire le nombre d'autorités concernées par ce dispositif, dont sont sorties l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la commission nationale d'aménagement commercial et la commission des participations et des transferts.



Le cadre réglementaire relatif à cette obligation a également été modifié par le décret n° 2017-1254 du 9 août 2017⁸⁷, qui est venu modifier le décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014.

Le décret du 9 août 2017 a également pris en compte les difficultés rencontrées par la Haute Autorité dans la mise en œuvre de cette obligation, au regard notamment de situations qui n'avaient pas été anticipées par le pouvoir réglementaire dans le décret du 1^{er} juillet 2014, et qui étaient valables tant pour les membres du Gouvernement que pour les membres d'autorités indépendantes.

Par exemple, certains assujettis auprès de la Haute Autorité se trouvaient dans l'impossibilité de conclure un mandat de gestion pour des actions dans des sociétés par actions simplifiées, les sociétés de gestion de portefeuille agréées par l'Autorité des marchés financiers refusant d'assurer une telle gestion qui représente peu d'intérêt en termes de rendement, les actions ne pouvant être vendues.

Afin d'y remédier, les nouvelles dispositions du décret élargissent les modalités de gestion sans droit de regard à la conclusion d'une fiducie ou d'une convention, avec un tiers qui exerce les droits attachés à la détention des instruments financiers non cotés.

Une seconde difficulté existait pour les conjoints des assujettis à l'obligation, mariés sous la communauté légale ou conventionnelle. Il arrive en effet que le conjoint détienne des instruments financiers nécessaires à l'exercice de son activité professionnelle. Or, la gestion de ces instruments aurait également dû être déléguée dans leur cas.

La Haute Autorité a admis que ces instruments financiers puissent être conservés en l'état dès lors que la société du conjoint n'intervient pas dans le secteur régulé par l'autorité dont est membre la personne assujettie. Cette possibilité est désormais entérinée par le décret, y compris dans l'hypothèse où les instruments financiers du conjoint auraient dû être placés sous mandat de gestion.

Les nouvelles dispositions du décret permettent également de tenir compte de la situation des membres des autorités indépendantes, autres que leurs présidents et vice-présidents, qui n'exercent pas leur mandat à temps plein. Certains de ces membres exercent une activité professionnelle subordonnée, par la loi, à la détention d'actions d'une société. Comme le collège de la Haute Autorité l'avait admis, les nouvelles dispositions autorisent « *la conservation en l'état du nombre d'actions strictement nécessaire pour remplir les conditions prévues par la loi* ».

87. Décret relatif à la gestion sans droit de regard des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) intervenant dans le domaine économique.

Enfin, une dernière modalité de gestion sans droit de regard est ajoutée afin de tenir compte d'une difficulté rencontrée par la Haute Autorité. En matière fiscale, l'article 885 I *quater* du code général des impôts exonère d'impôt de solidarité sur la fortune, à concurrence des trois quarts de leur valeur, les parts ou actions de sociétés détenues par les salariés ou mandataires sociaux. Le contribuable doit alors s'engager à conserver ses titres pendant une durée minimale de six ans à compter de leur acquisition. Au terme de ce délai, l'intéressé reprend l'entière gestion de ses titres. Ainsi, dès lors que la détention des instruments financiers fait l'objet d'une obligation de conservation en l'état pour bénéficiaire d'un avantage prévu par la loi, l'intéressé aura la possibilité de déposer une déclaration de conservation en l'état à la Haute Autorité, assortie d'éléments justificatifs. Dès lors que ces instruments financiers sont à nouveau disponibles, alors le régime de droit commun s'applique.

Le décret du 9 août permet également la dématérialisation de la procédure de transmission des informations à la Haute Autorité, en obligeant les personnes concernées à utiliser le téléservice *ADEL* pour justifier des modalités de gestion de tels instruments financiers auprès de la Haute Autorité. Cette dernière a donc développé son téléservice *ADEL* afin de permettre cette télédéclaration. Le contrôle de l'obligation est ainsi facilité pour la Haute Autorité et sécurisé pour le déclarant.

En 2017, la Haute Autorité a échangé 70 courriers avec les membres d'autorités indépendantes afin de vérifier leur respect des obligations déclaratives ou, le cas échéant, de les leur rappeler. Elle a contrôlé 9 mandats de gestion passés par des membres d'autorités et une convention de délégation.

Le dispositif de gestion des instruments financiers sans droit de regard a été étendu par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires à certains agents publics et militaires, dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient. Si la situation est réglée pour certains agents et fonctionnaires occupant des emplois civils (cf. décret n° 2017-547 du 13 avril 2017), le décret relatif aux fonctions occupées par les militaires n'a quant à lui pas encore été adopté.

4.5 Vers une publication plus rapide et en *open data* des déclarations

La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts des ministres, des députés, des sénateurs et des élus locaux, que ce soit sur le site internet ou en préfecture, constitue une étape essentielle de la mission de la Haute Autorité, en particulier au regard des objectifs de transparence de la vie publique et de prévention des conflits d'intérêts, et représente un travail de grande ampleur pour les services. En 2017, la Haute Autorité a publié 2 352 déclarations.

2 352 déclarations publiées en 2017



Les modalités de publicité des déclarations d'intérêts et de patrimoine

Déclarants	Publication des déclarations d'intérêts et des déclarations d'intérêts et d'activités	Publication des déclarations de situation patrimoniale
Membres du Gouvernement	Sur le site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Sur le site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
Membres du collège de la Haute Autorité		Consultation en préfecture*
Parlementaires et députés européens		Pas de publication
Élus locaux		Pas de publication
Collaborateurs du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du Sénat et membres des cabinets ministériels	Pas de publication	Pas de publication
Membres des autorités administratives indépendantes		
Personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquelles elles ont été nommées en conseil des ministres		
Présidents et directeurs généraux d'organismes publics		
Agents publics visés par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires		

*à compter du renouvellement de 2020 pour les députés européens

La question récurrente des délais légaux de publication

Les lois du 11 octobre 2013 et leur décret d'application fixent les modalités et le calendrier de la publication des déclarations. Les textes octroient à l'administration fiscale un délai d'un mois pour envoyer à la Haute Autorité son avis sur les déclarations des ministres et des parlementaires que cette dernière lui a transmises. À la réception de cet avis, la Haute Autorité dispose d'un délai de trois mois pour rendre les déclarations publiques.

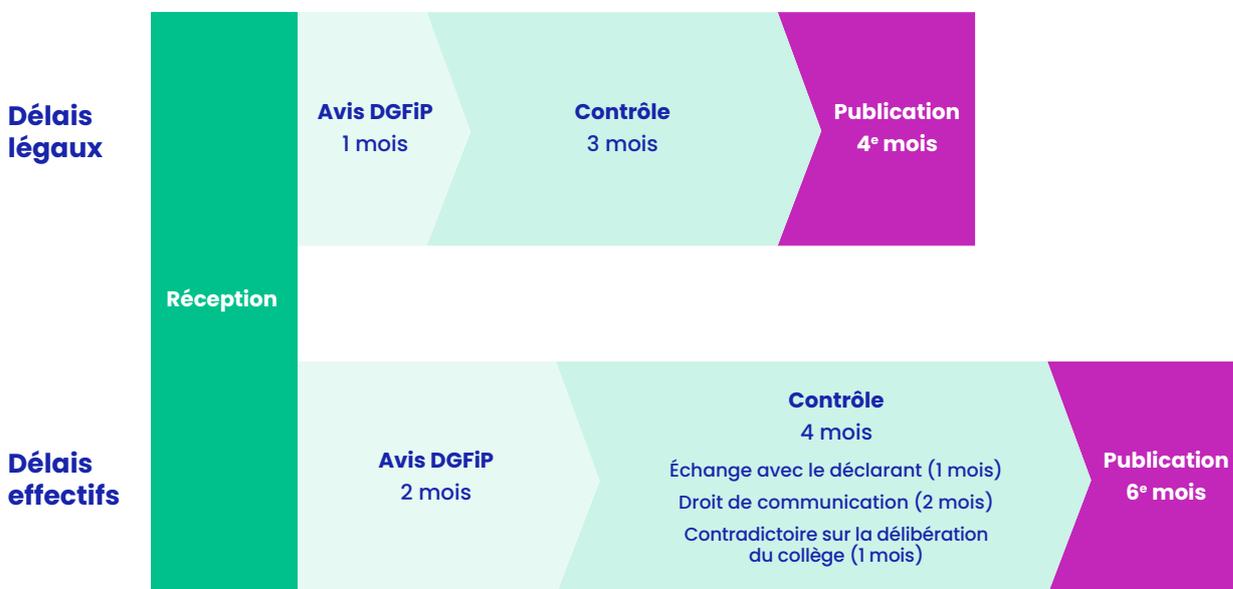
Ce délai de trois mois est irréaliste au regard du temps du contrôle: vérification des avis, demande d'information complémentaire au déclarant avec un délai de réponse raisonnable, dialogue contradictoire avec le déclarant, éventuellement nomination d'un rapporteur et demande d'information via le droit de communication.

Les différents éléments allongeant la procédure ont été présentés dans le précédent rapport d'activité et sont toujours valables pour le contrôle effectué au cours de l'année 2017. Tout comme les députés sortants, dont 13,5% avaient déposé leur déclaration de patrimoine de fin de mandat en retard, une part importante des députés entrants (14,4%) a fait ses déclarations après l'expiration des délais prévus. Ces retards allongent d'autant la transmission des déclarations à l'administration fiscale et la réception des avis. L'administration fiscale a augmenté, dès 2016, les moyens alloués à la production de ces avis pour la Haute Autorité au sein d'une brigade dédiée de la direction nationale des vérifications de situations fiscales. Cette brigade est en mesure de délivrer une centaine d'avis par semaine. Pour 577 députés, il faut donc deux mois environ pour que la Haute Autorité soit destinataire de l'ensemble des avis, alors que le délai prévu par la loi est d'un mois. Les échanges avec les déclarants, en particulier les demandes d'informations complémentaires, induisent des délais supplémentaires qui ne peuvent être réduits. Par exemple, le temps moyen pour l'exercice du droit de communication auprès d'une banque est de 40 jours. La Haute Autorité octroie, en moyenne, 25 jours au déclarant lors d'une demande d'information, afin que la personne puisse, le cas échéant, se procurer les documents complémentaires.

Pour les dossiers les plus complexes, la Haute Autorité est amenée à solliciter plusieurs fois le déclarant, et le délai d'instruction peut alors être étendu à 6 mois à compter de la réception de l'avis de la DGFIP. L'exercice par la Haute Autorité d'un droit de communication autonome permettrait de réduire les délais d'instruction et donc, par ricochet, de publication.

Avant de joindre une appréciation à une déclaration ou de transmettre un dossier au parquet, la Haute Autorité sollicite les observations du déclarant, à la fois avant le passage de son dossier devant le collège et après une première délibération, dans les 15 jours. Ces observations sont examinées par le collège lors de sa deuxième délibération, définitive, ce qui ajoute un délai supplémentaire pouvant aller jusqu'à un mois, le collège se réunissant tous les 15 jours.

Comparaison des délais légaux et effectifs moyens de contrôle d'une déclaration de patrimoine

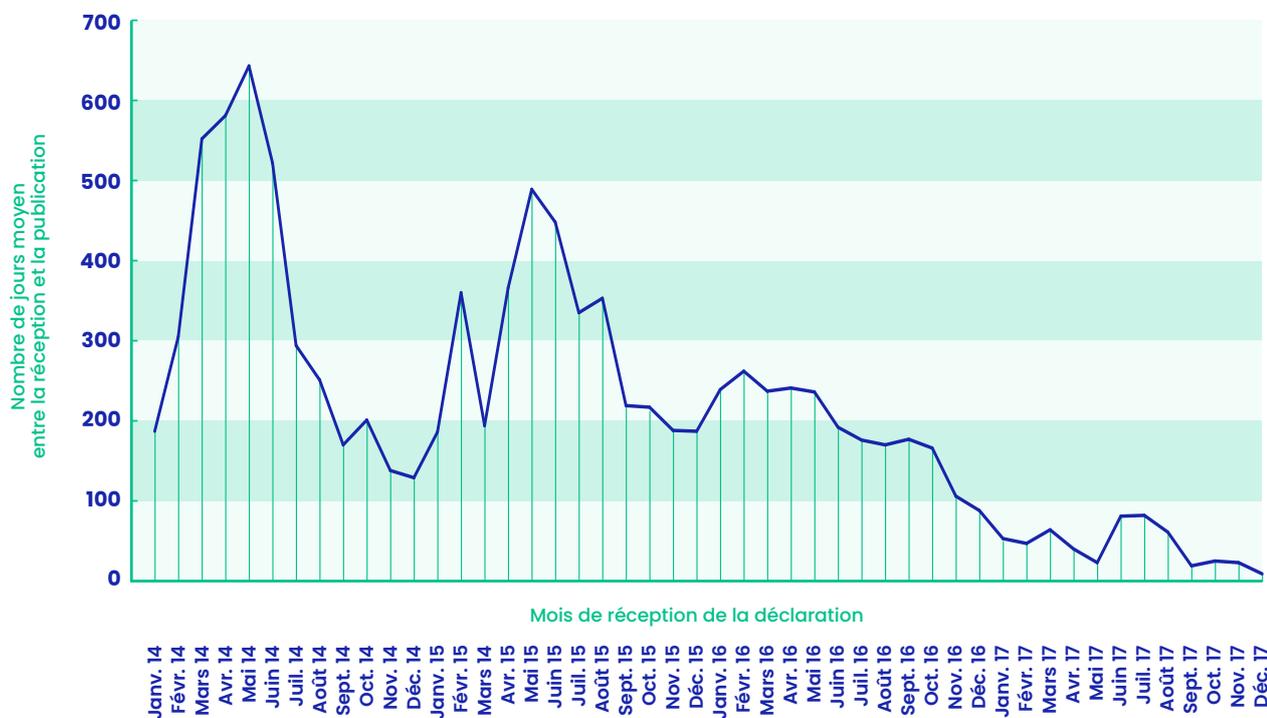


Les délais incompressibles présentés ci-dessus pour les déclarations de patrimoine ne sont pas transposables aux déclarations d'intérêts, pour lesquelles il n'y a pas d'avis de la DGFIP par exemple. La Haute Autorité a réussi à progressivement réduire le délai moyen entre la réception et la publication d'une déclaration d'intérêts. Le graphique ci-après présente le nombre de jours entre la date de dépôt d'une déclaration d'intérêts (ou d'une déclaration d'intérêts et d'activités d'un parlementaire, ou d'une déclaration d'intérêts modificative) et le jour de sa publication sur le site internet de la Haute Autorité.

88. À l'exception des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement ou des parlementaires, publiées par lot cohérent.

Ainsi, le délai moyen de publication d'une déclaration d'intérêts est passé de plus de 400 jours en 2014 à moins de 50 jours en 2017. Les déclarations d'intérêts (notamment celle des élus locaux et les déclarations d'intérêts modificatives) sont publiées au fil de l'eau⁸⁸.

Nombre de déclarations reçues par la Haute Autorité depuis 2014



La publication de déclarations d'intérêts reçues en 2014

En 2017, la Haute Autorité a continué la publication de déclarations d'intérêts des élus locaux reçues en 2014. Le nombre particulièrement élevé de déclarations reçues en 2014 en raison des dispositions transitoires d'entrée en vigueur de la loi - près de 18 000 déclarations - n'avait pas permis à la Haute Autorité d'épuiser le stock en une année, d'autant plus que les services étaient en cours de constitution. C'est pourquoi il restait encore, à la fin de l'année 2016, quelques déclarations d'intérêts de membres d'exécutifs locaux qui n'avaient pas encore été publiées.

Il reste encore un peu plus de 300 déclarations d'intérêts de membres d'établissements publics de coopération intercommunale et une vingtaine de déclarations de membres de collectivités territoriales à statut particulier déposées en 2014 et qui pourraient faire l'objet d'une publication en 2018, les mandats étant encore en cours.

Une publication en open data des déclarations reçues en 2017

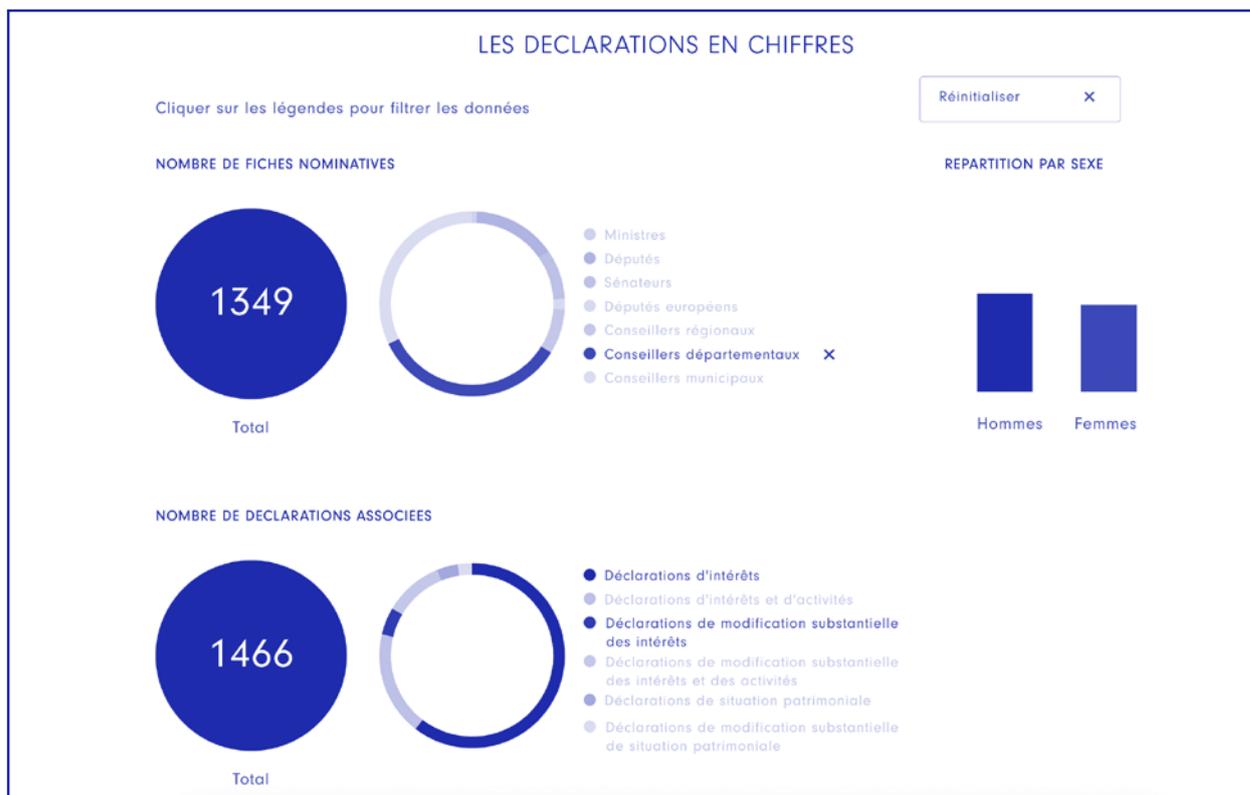
Conformément à l'engagement pris dans le cadre du partenariat pour un Gouvernement ouvert⁸⁹, la Haute Autorité a publié dans un format XML, en *open data*, l'ensemble des déclarations reçues en 2017, soit 1217 fichiers XML. Ce format permet à tous les réutilisateurs qui le souhaitent de réutiliser ces données et de les exploiter.

89. Voir troisième partie du présent rapport.

Cette évolution a été permise par la télédéclaration, obligatoire depuis le 15 octobre 2016. Le téléservice ADEL, disponible sur le site internet de la Haute Autorité, doit être utilisé par l'ensemble des déclarants. Il est à la fois simple d'utilisation et sécurisé. Depuis la fin de l'année 2016, le téléservice dispose d'une version « ADEL Access » pour les personnes en situation de handicap.

La publication des déclarations en version XML représente une amélioration considérable pour l'appropriation par les citoyens des déclarations de leurs représentants. En effet, auparavant, les déclarations étaient publiées dans un format PDF difficilement exploitable.

La Haute Autorité propose sur son site internet une consultation enrichie, en permettant au visiteur d'avoir une vision d'ensemble des déclarations disponibles, mais aussi de sélectionner les déclarations par type de déclarations ou de déclarant, en fonction du mandat ou du sexe.



La publication dans un format ouvert permet aux citoyens de participer plus facilement au travail de détection et de prévention des conflits d'intérêts des responsables publics. Ce format ouvre également des possibilités d'exploitation nouvelle par les journalistes, les chercheurs ou les citoyens qui veulent mieux connaître les élus, leurs parcours et profils et leurs intérêts.

Exemple d'une première réutilisation des déclarations d'intérêts et d'activités des députés

L'obtention d'un fichier consolidé sur l'ensemble des éléments contenus dans les déclarations d'intérêts et d'activités des nouveaux députés, grâce au format ouvert, permet d'extraire des informations inédites.

Par exemple, 35 députés précisent dans leur déclaration qu'ils conservent une ou plusieurs activités en parallèle de leur mandat.

Une recherche par terme permet de découvrir que 17 députés mentionnent des activités passées de « consultant ».

Les députés exercent en moyenne 1,5 mandat d'élu supplémentaire. Si 217 d'entre eux n'en déclarent aucun, certains en déclarent jusqu'à 9 au moment de l'élection (président de syndicat mixte, conseiller communautaire, adjoint au maire, etc.)

Si l'on s'intéresse aux rémunérations déclarées dans les années précédant les fonctions, par exemple sur l'année 2016, on apprend que les nouveaux députés gagnaient en moyenne 40 028,53 € annuels. Il y a un biais à prendre en compte pour cette moyenne puisque les rémunérations touchées en tant qu'élu sont déclarées dans une autre rubrique et ne sont donc pas comptabilisées. C'est souvent pour cette raison que certains députés n'ont pas de rémunération en 2016. Si on ôte les députés sans rémunération déclarée en 2016, la moyenne est de 54 423 € en 2016.

Rémunérations déclarées en 2016 (revenus >0 et <200 000€)

