

Partie I

Une action continue et stabilisée auprès des responsables publics



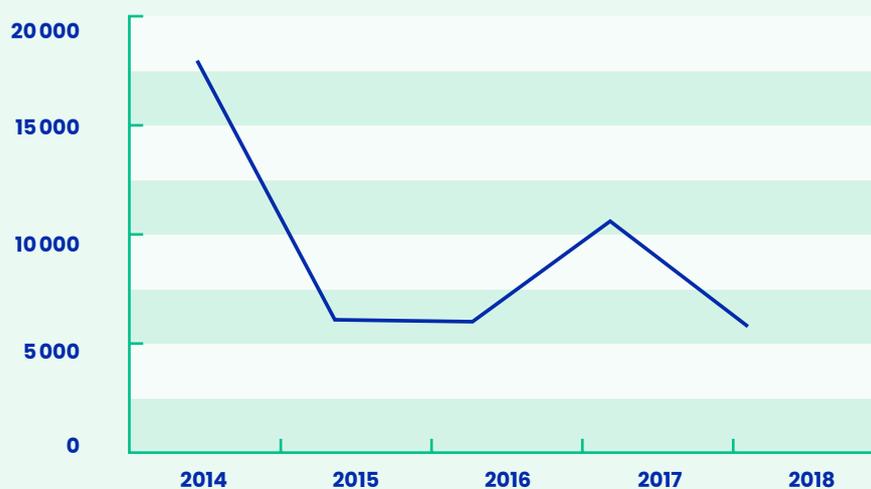
1. La conformité aux obligations déclaratives	
2. Le contrôle des membres du Gouvernement entrants et sortants en 2018	
2.1 Le contrôle du patrimoine	28
2.2 La supervision du contrôle fiscal des entrants	29
2.3 La prévention des conflits d'intérêts	30
3. Le contrôle des parlementaires	
3.1 Le contrôle patrimonial des parlementaires	31
3.2 L'usage abusif de l'indemnité de frais de mandats (IRFM) par quinze parlementaires de la précédente mandature	33
3.3 Vers une meilleure caractérisation de l'omission substantielle d'intérêts	36
3.4 La transmission aux préfetures des déclarations de patrimoine	37
4. Le contrôle des dirigeants du secteur public	
5. Bilan du contrôle patrimonial pour l'ensemble des déclarants	
6. La prévention permanente des conflits d'intérêts	
6.1 L'examen des déclarations d'intérêts au début et pendant les fonctions	54
6.2 Le contrôle de la compatibilité avec l'activité privée envisagée à l'issue des fonctions publiques	57
7. Le contrôle des instruments financiers de certains responsables publics : une obligation encore méconnue	

1. La conformité aux obligations déclaratives

6. Celles des eurodéputés et probablement celles de nouveaux occupants de postes libérés suite à l'élection, lorsque ces postes entrent dans le champ de la Haute Autorité.

L'année 2018 a été marquée par un reflux du nombre de déclarations reçues (5 787) par rapport à 2017 (10 622), en raison d'une année exempte d'élection et par conséquent d'un moindre renouvellement des déclarants. En 2019, le nombre de déclarations reçues devrait légèrement augmenter après l'élection des représentants français au Parlement européen, prévue au mois de mai 2019⁶.

Nombre de déclarations reçues par la Haute Autorité depuis 2014

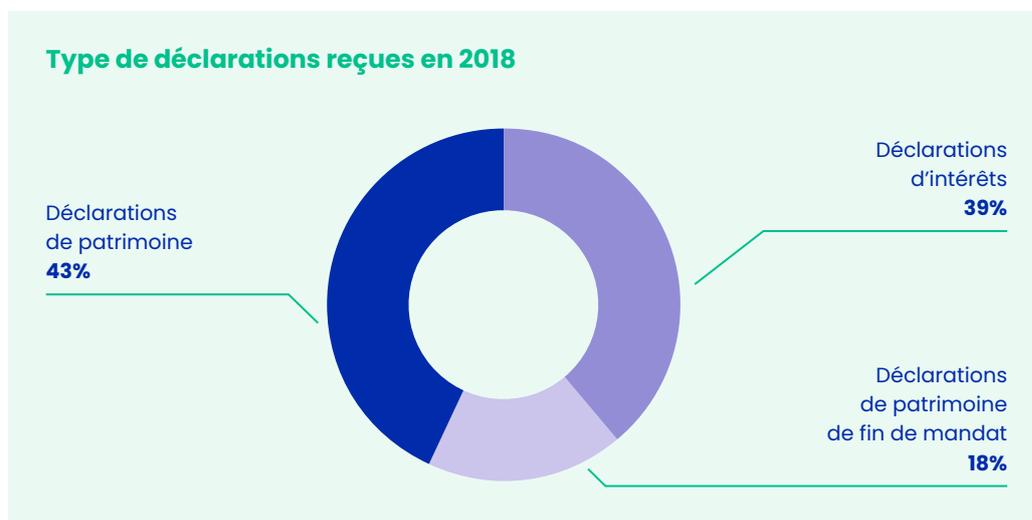


Conformité à l'obligation déclarative

7. Taux consolidé pour les années 2014 à 2018.

Le taux de conformité à l'obligation de déclaration est excellent, de 99,82%⁷. Ce taux a été atteint en raison d'un meilleur respect spontané de l'obligation par les déclarants au cours des années, mais également grâce à la vigilance des services de la Haute Autorité. En effet, ils ont effectué 490 relances en raison d'un retard dans le dépôt de la déclaration, qui doit être soumise dans les deux mois de l'élection ou de la nomination. Cette première relance demande au déclarant en retard de déposer la déclaration manquante sous huit jours. Au terme de ce premier délai, si le déclarant n'a toujours pas régularisé sa situation, la Haute Autorité lance alors une procédure d'injonction de dépôt, prononcée par le collègue. Sur les 120 procédures d'injonction enclenchées en 2018, 83 ont abouti

à une injonction effectivement notifiée (dans les autres cas, il a été mis fin à la procédure en raison du dépôt de la déclaration entre le début de la procédure et l'injonction effective). Le non-respect de l'injonction est une infraction pénale passible d'un an d'emprisonnement et 15 000€ d'amende. Si à l'issue de la procédure d'injonction la déclaration n'est toujours pas déposée, le dossier est transmis à la justice. La Haute Autorité a transmis 18 dossiers depuis 2014 sur ce fondement.



En 2018, le champ des personnes soumises à déclaration auprès de la Haute Autorité est resté stable et comporte environ 15 800 personnes. Quelques nouveaux déclarants peuvent être signalés :

- les membres des autorités administratives indépendantes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie⁸ ;
- les membres du Comité d'organisation des jeux Olympiques⁹ français.

Les emplois publics dont la nature ou le niveau hiérarchique justifie l'obligation déclarative

La loi du 20 avril 2016 a étendu le champ des agents publics devant remettre une déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité aux fonctions « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient »¹⁰, précisées par décret. En 2017, le décret pris¹¹ renvoyait à des arrêtés ministériels. Ces arrêtés n'ayant pas été publiés, il n'avait pas été possible de procéder au contrôle de conformité en raison de l'incertitude sur les fonctions soumises à cette obligation. En 2018, dix ministères ont publié les arrêtés requis¹², la Haute Autorité a donc pu commencer à sensibiliser les intéressés et à contrôler le dépôt des déclarations de patrimoine de ces nouveaux entrants dans le champ de l'obligation.

8. Ajoutés par l'article 3 de la loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.
9. Ajoutés par l'article 27 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.
10. Article 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
11. Décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale.
12. Éducation nationale et enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, armées, Europe et affaires étrangères, intérieur, ministères économiques et financiers, ministères des solidarités et de la santé, du travail, de l'éducation nationale et des sports, solidarités et santé, agriculture et alimentation, justice, transition écologique et solidaire.

Le dépôt de la déclaration

Le dépôt d'une déclaration de patrimoine ou d'intérêts doit être fait en ligne via le logiciel de télédéclaration ADEL.

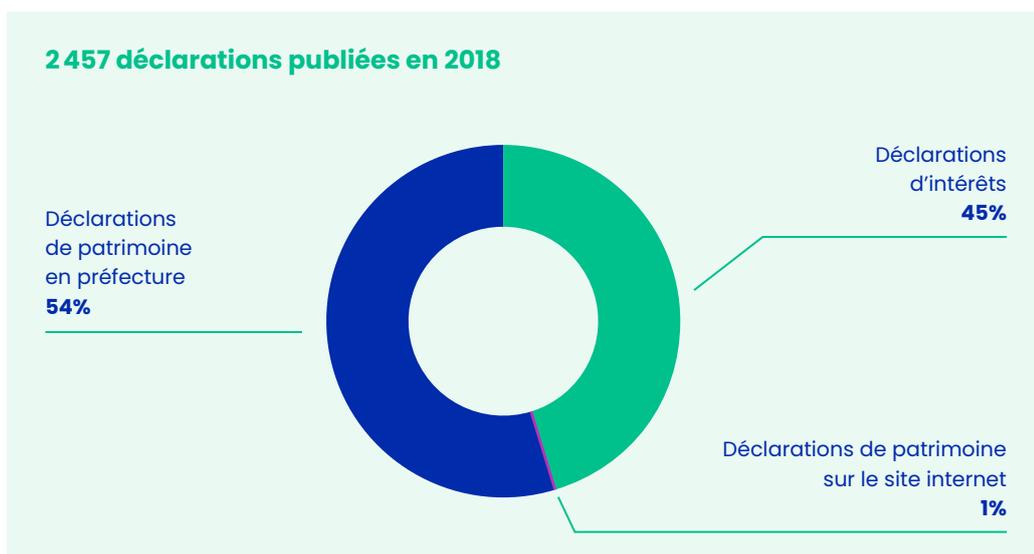
Pour aider le déclarant, en plus des informations fournies dans le logiciel à chaque étape de la déclaration, le Haute Autorité met à sa disposition un « Guide du déclarant », régulièrement actualisé, qui détaille les différents points des déclarations d'intérêts et de patrimoine. Plusieurs mises à jour tenant compte des difficultés observées ont eu lieu en 2018¹³. En outre, une ligne d'assistance est disponible pour toute question ou difficulté relative à ces déclarations. La Haute Autorité a reçu environ 1 490 appels sur cette ligne.

13. <https://bit.ly/2HMbjAt>

Bilan des déclarations publiées en 2018

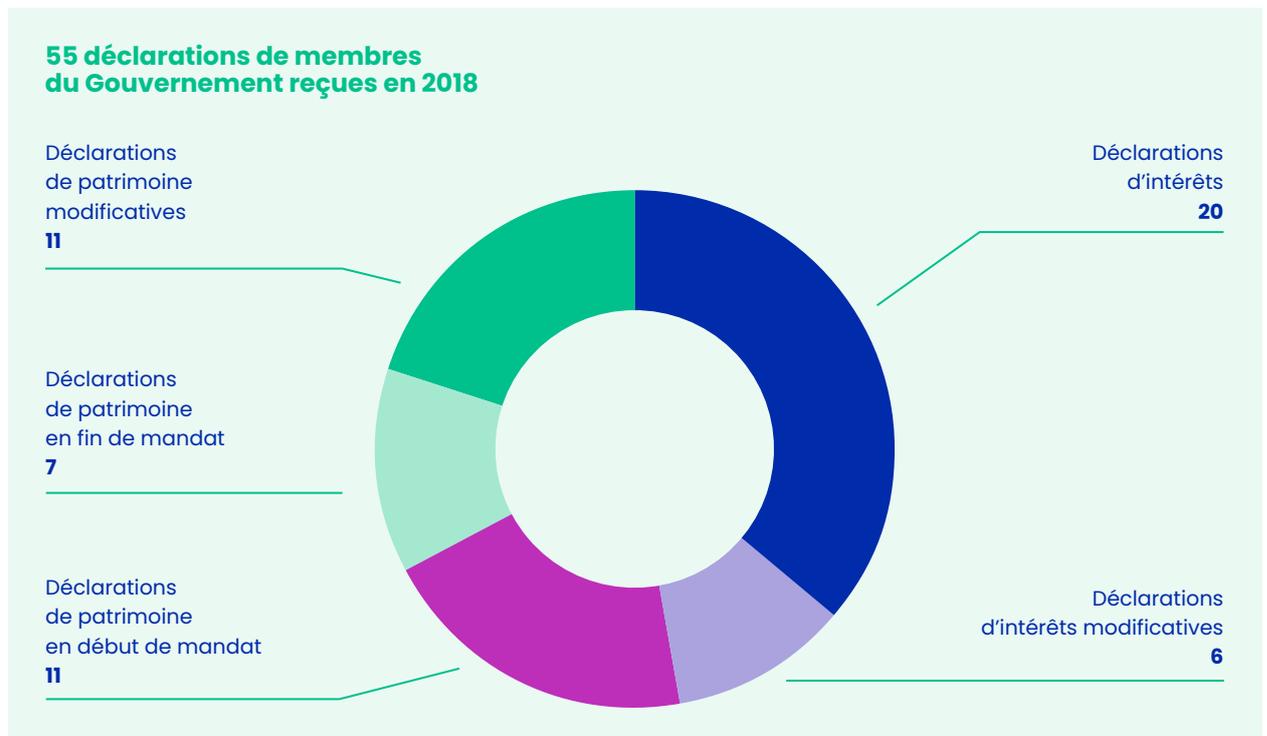
Les déclarations de patrimoine comportent à la fois les déclarations déposées en début de mandat, les déclarations modificatives en cours de mandat et celles de fin de mandat. En 2018, l'ensemble¹⁴ des déclarations publiées sur le site internet de la Haute Autorité (déclarations d'intérêts rendues publiques et déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement) l'ont été en *open data*, c'est-à-dire dans un format ouvert et librement réutilisable. Les déclarations de patrimoine consultables en préfecture sont celles des députés et des sénateurs.

14. À l'exception de huit déclarations d'intérêts, déposées antérieurement à la télédéclaration, publiées au format d'un document scanné en PDF.



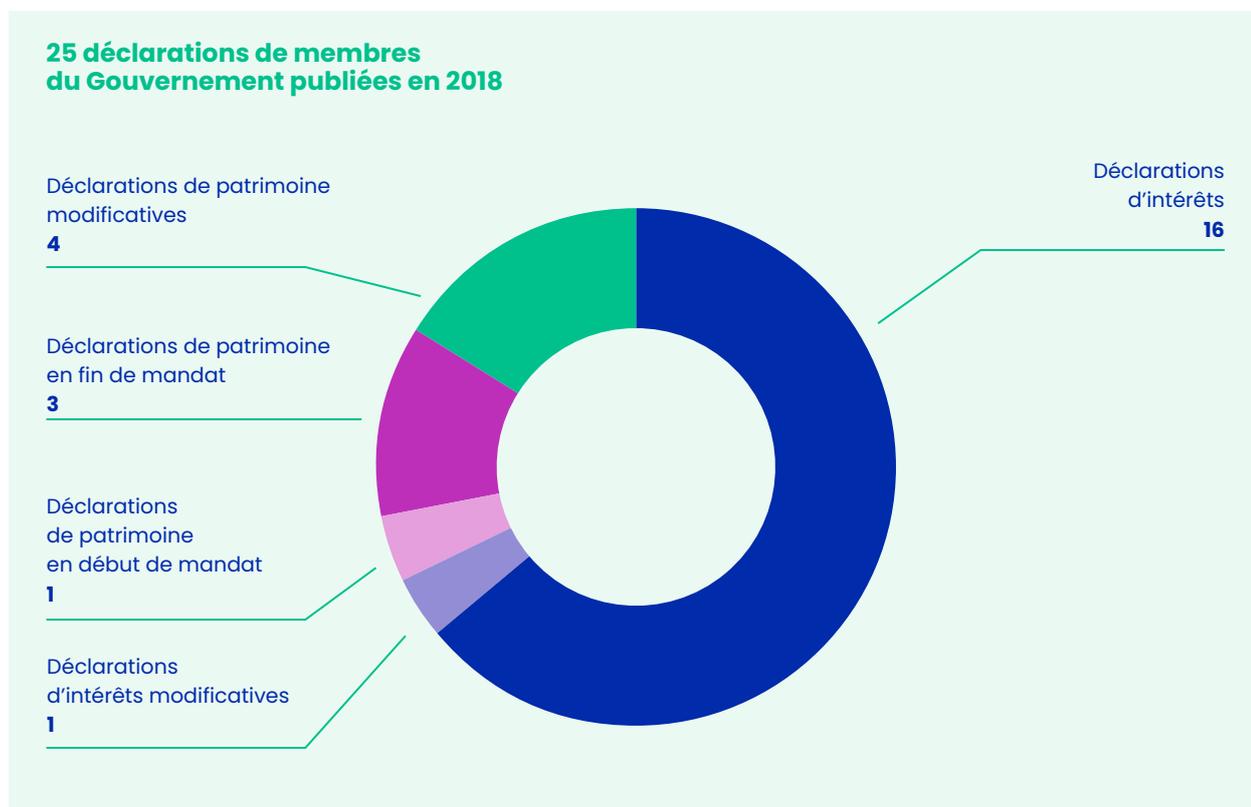
2. Le contrôle des membres du Gouvernement entrants et sortants en 2018

En 2018, la Haute Autorité a reçu 55 déclarations de membres du Gouvernement, à l'occasion notamment des différents remaniements ministériels. Les nouveaux entrants ont déposé des déclarations de patrimoine et d'intérêts, et les sortants ont adressé une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat. Les autres déclarations sont des déclarations modificatives, déposées au cours du mandat en cas de changement de situation, ou à la suite des échanges avec la Haute Autorité.



15. Article 6 du décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

En 2018, la Haute Autorité a publié 25 déclarations de membres du Gouvernement. La Haute Autorité ne publiant que des déclarations dont le contrôle est terminé, les délais de contrôle expliquent que toutes les déclarations reçues n'aient pas été publiées immédiatement. De plus, le délai de publication des déclarations de patrimoine de fin de mandat est de six mois¹⁵ à compter de la fin des fonctions gouvernementales. Passé ce délai, elles sont retirées du site internet.



2.1 Le contrôle du patrimoine

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

16. Les rapporteurs sont des magistrats issus des trois plus hautes juridictions françaises.

Un rapporteur extérieur¹⁶ est toujours désigné pour les membres du Gouvernement entrants, et le dossier est instruit conjointement par celui-ci et les services de la Haute Autorité. Deux contrôles de déclaration de patrimoine d'entrants au Gouvernement ont été clôturés en 2018, tous deux ayant abouti à un dépôt de déclaration de patrimoine modificative afin d'apporter une précision à la déclaration initiale. Lorsque les insuffisances ou les sous-évaluations constatées ne sont pas suffisamment graves pour constituer une infraction ou justifier une appréciation, la Haute Autorité sollicite en effet le dépôt d'une déclaration modificative afin de s'assurer de disposer et de publier une déclaration exacte, exhaustive et sincère.

Pour les nouveaux entrants au Gouvernement à l'occasion des remaniements de septembre et octobre 2018, les contrôles ont débuté sur leurs déclarations, reçues dans les deux mois suivant leur nomination, et sont encore en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

Le collège a également examiné les dossiers de cinq membres du Gouvernement sortants¹⁷. Parmi ceux-ci, deux avaient quitté leur fonction en 2017, et trois en 2018. Les contrôles approfondis n'ont détecté aucune irrégularité et ont conclu à l'absence d'enrichissement illicite au cours des fonctions.

17. Le collège examine les dossiers dont l'instruction est terminée. Celle-ci peut prendre un certain temps en raison des échanges d'informations entre la Haute Autorité et la DGFIP; cela explique le délai entre le dépôt de la déclaration et son examen par le collège.

2.2 La supervision du contrôle fiscal des entrants

La Haute Autorité a pour mission de superviser la vérification fiscale des membres du Gouvernement, menée par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) dès leur nomination. Cela permet d'assurer un contrôle impartial et indépendant.

Fin 2018, les contrôles des membres du Gouvernement nommés en 2017 et durant le premier semestre de 2018 étaient clôturés (à l'exception d'un toujours en cours). Les dix contrôles des membres du Gouvernement nommés à partir du 4 septembre 2018 étaient encore en cours d'instruction au moment de la rédaction du présent rapport. En moyenne, les contrôles effectués, qui portent sur les trois années précédant la nomination, ont duré six mois, en raison des échanges entre le ministre et l'administration fiscale, dans le cadre des procédures contradictoires applicables à un ministre bénéficiant des mêmes garanties que tout contribuable.

Sur les 35 dossiers clôturés, 21 ont donné lieu à des rectifications. À l'exception d'un cas, tous les contribuables concernés étaient de bonne foi. Sur ces derniers, le rappel moyen demandé par dossier a été de 10 788 € et les pénalités moyennes (de retard notamment) ont été de 11 930 €. Si la Haute Autorité supervise le bon déroulement du contrôle, c'est l'administration fiscale qui fixe les rappels et les pénalités, comme pour tout contrôle fiscal.

Trois dossiers ont également donné lieu à des restitutions de la part de l'administration fiscale. Pour ces derniers, les restitutions moyennes nettes ont été de 7 740 €.

Si la Haute Autorité constate, à l'occasion de la supervision du contrôle fiscal des ministres, qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations fiscales, 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. Cette situation s'est présentée une fois en 2018. Il s'agissait du premier cas d'information pour non-respect, par un ministre, de ses obligations fiscales.

2.3 La prévention des conflits d'intérêts

Les membres du Gouvernement ont le devoir, comme la plupart des responsables publics, de prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts¹⁸. Dès la réception de leur déclaration d'intérêts, la Haute Autorité entreprend son examen. Il est mené conjointement avec celui de la déclaration de patrimoine, les informations contenues dans l'une des deux déclarations pouvant aider à la compréhension de l'autre.

Lorsque la Haute Autorité détecte un risque de conflit d'intérêts, c'est-à-dire une interférence entre un intérêt détenu par le ministre (anciennes activités professionnelles ou activité professionnelle du conjoint, activités bénévoles, participation aux organes dirigeants de société par exemple) et les attributions ministérielles, elle engage un dialogue avec le ministre concerné. Elle émet des propositions de mesures pour prévenir ce risque, en particulier des mesures de déport. Les membres du Gouvernement peuvent également saisir la Haute Autorité d'une demande d'avis confidentiel sur leur situation¹⁹.

Les mesures de déport prises par un membre du Gouvernement, que ce soit après des échanges avec la Haute Autorité ou bien de sa propre initiative, concrétisées par un décret, sont rendues publiques sur le site du Gouvernement. À la fin de l'année 2018, ce registre²⁰ des déports comptait trois décrets précisant les domaines dans lesquels le ministre concerné s'abstient de prendre des décisions en raison de ses liens d'intérêts identifiés, et désignant la personne devant exercer les attributions correspondantes à sa place.

Si ses recommandations ne sont pas suivies d'effet et qu'une situation de conflit d'intérêts existe, la Haute Autorité a le pouvoir d'enjoindre à un membre du Gouvernement de faire cesser un conflit d'intérêts et de rendre publique cette injonction²¹. Cette situation ne s'est pas présentée en 2018.

Les déclarations d'intérêts modificatives font également l'objet d'un examen dès réception, afin de vérifier si le changement de situation du membre du Gouvernement fait apparaître un nouveau risque de conflit d'intérêts.

18. Article 1er de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

19. En application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013.

20. 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.

21. Article 10 de la loi du 11 octobre 2013.

La gestion désintéressée des instruments financiers

Afin de compléter le dispositif visant à prévenir le risque de conflit d'intérêts pour les membres du Gouvernement, la Haute Autorité contrôle que ces derniers se départissent de la gestion des instruments financiers qu'ils détiennent²². La détention de ces instruments financiers peut influencer le sens d'une prise de décision, en particulier lorsque cette dernière a un impact sur le secteur économique concerné ou sur des sociétés dont des parts sont détenues par le membre du Gouvernement. Afin de prévenir une telle influence, les membres du Gouvernement sont tenus de gérer leurs instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part. En 2018, quelques échanges ont eu lieu entre la Haute Autorité et des membres du Gouvernement, afin de demander des précisions sur le dispositif choisi pour se conformer à cette obligation.

22. Pour plus de précisions, se référer au **6.** de la présente partie: «*Le contrôle des instruments financiers de certains responsables publics*».

3. Le contrôle des parlementaires

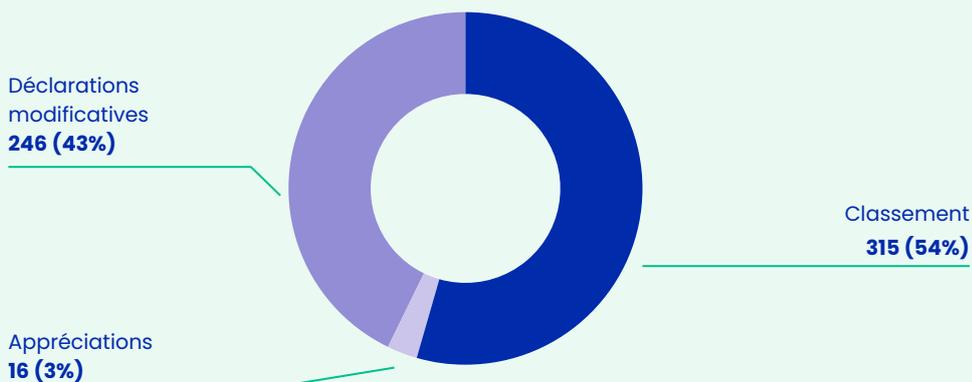
3.1 Le contrôle patrimonial des parlementaires

Bilan du contrôle des députés et sénateurs élus en 2017

En 2018, la Haute Autorité a achevé le contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires élus en 2017. À l'issue du contrôle approfondi du patrimoine, plusieurs options s'offraient à la Haute Autorité:

- la déclaration apparaissait comme exacte, exhaustive et sincère: classement et publication en préfecture;
- la déclaration n'était pas parfaitement exacte, exhaustive et sincère mais les omissions ou erreurs constatées n'étaient pas significatives: demande de dépôt d'une déclaration modificative et publication en préfecture;
- des manquements remettaient en cause le caractère exact ou exhaustif de la déclaration, mais ne constituaient pas encore une omission substantielle: appréciation publique jointe à la déclaration consultable en préfecture;
- transmission au parquet en cas d'infraction.

Suites du contrôle des députés élus en 2017



Suites du contrôle des sénateurs élus en 2017



Aucune transmission au Procureur de la République n'est intervenue à la suite du contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires élus en 2017. Cela n'était pas le cas pour les députés de la législature précédente (2012-2017) et pour les sénateurs élus en 2011 et en 2014 pour lesquels 12 dossiers ont été transmis à la justice. Ce constat est positif et montre que les parlementaires ont tiré les conséquences de la nouvelle législation mise en place en 2013.

Le temps moyen des contrôles, avec demande d'avis systématique à l'administration fiscale, a été de 200 jours pour les députés et sénateurs entrants, des échanges avec le déclarant ayant lieu dans les deux-tiers des cas.

Six à sept mois ont été nécessaires en moyenne pour présenter au collège les dossiers pouvant donner lieu à une appréciation, un rapporteur étant systématiquement désigné pour ces dossiers. Le dépôt d'une déclaration modificative, demandée lorsque les omissions sont mineures, nécessite également un temps d'échange supplémentaire avec le déclarant et parfois la désignation d'un rapporteur, ce qui allonge la durée de contrôle, même si les délais ont été fortement réduits depuis 2014. Si les délais peuvent encore être raccourcis, le travail approfondi des services de la Haute Autorité, du rapporteur et l'analyse des membres du collège constituent un gage de qualité du contrôle et de sincérité de la déclaration, nécessitant un temps incompressible.

3.2 L'usage abusif de l'indemnité de frais de mandat (IRFM) par quinze parlementaires de la précédente mandature

Les députés²³ et sénateurs²⁴ terminant leur mandat en 2017 ont transmis à la Haute Autorité, en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat. Dans le cadre du contrôle de la variation du patrimoine de certains parlementaires, la Haute Autorité a demandé la communication de relevés de comptes bancaires dédiés à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), versée par l'Assemblée nationale et le Sénat. De l'étude des relevés bancaires, il est ressorti que certains parlementaires pouvaient avoir fait un usage abusif de l'IRFM. À la suite de ces constatations, les services de la Haute Autorité ont procédé aux investigations nécessaires à la possible caractérisation des infractions pouvant en découler.

Dans ses deux rapports d'activité précédents, la Haute Autorité avait déjà largement souligné les risques et difficultés liés à l'usage de l'indemnité de frais de mandat des parlementaires²⁵.

Évolution de la définition de l'IRFM

L'IRFM, instaurée par l'arrêté du bureau de l'Assemblée nationale du 23 avril 1997, est une indemnité forfaitaire que recevait mensuellement chaque député afin de prendre en charge ses frais de représentation. Depuis une décision du 17 avril 2002, l'IRFM est versée sur un compte bancaire dédié. Dans sa décision n° 2013-4795 AN du 1er mars 2013, le Conseil Constitutionnel a considéré que « l'indemnité représentative de frais de mandat » correspond, selon les termes de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, à une indemnité « versée à titre d'allocation spéciale pour frais par les assemblées à tous leurs membres » ; qu'elle est par suite destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député ». Le bureau de l'Assemblée a adopté une série de règles d'usage de l'IRFM en février 2015, et une lettre a été adressée à tous les députés afin de leur préciser certaines obligations visant

23. Députés de la XIV^e législature (2012-2017).

24. Sénateurs sortants de la série 1 (2011-2017).

25. Pour le rapport d'activité 2017, voir partie « L'attention portée au risque d'usage abusif de l'IRFM », p. 43

à empêcher l'enrichissement personnel des députés grâce à cette enveloppe. Depuis le 1er janvier 2018, un nouveau régime d'avance de frais de mandat a remplacé l'IRFM.

Au Sénat, l'IRFM a été instituée par un arrêté du bureau de 1997. Son régime a été précisé par l'arrêté n°2015-96 du 15 avril 2015 relatif aux règles d'utilisation de l'IRFM. L'IRFM a également été remplacée par une avance sur frais de mandat depuis le 7 décembre 2017.

Dépenses autorisées

Avant 2015, la notion de dépenses liées à l'exercice du mandat parlementaire n'était pas claire, et autorisait de multiples dérives. Depuis 2015, cinq grandes catégories de dépenses sont autorisées à l'Assemblée nationale et six au Sénat.

- les frais liés à la permanence et à l'hébergement du député ;
- les frais de transport du député et de ses collaborateurs ;
- les frais de communication ;
- les frais de représentation et de réception ;
- les frais de formation du député et de ses collaborateurs ;
- pour le Sénat, une catégorie supplémentaire a été rajoutée : la participation aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire.

Dépenses proscrites

Dès 2015, les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat ont expressément proscrit toute acquisition immobilière avec l'IRFM²⁶.

Par ailleurs, par une décision du 1er mars 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que l'IRFM ne peut « être affectée au financement d'une campagne électorale à laquelle le député est candidat »²⁷. Ainsi tout apport personnel du candidat à partir de son compte IRFM sur son compte de campagne, pour le remboursement de l'emprunt finançant la campagne, ou pour d'autres usages pour la campagne, relèvent du financement illégal de campagne électorale.

De plus, dans la mesure où elle est expressément exonérée d'impôt sur le revenu par l'article 81-1° du code général des impôts, l'IRFM ne peut être utilisée pour payer une cotisation à un parti politique ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue par l'article 200 du même code²⁸. Cette interdiction ne vise que les dons et cotisations aux partis politiques, et non les cotisations versées aux groupes parlementaires.

26. Sauf dispositions transitoires pour les acquisitions en cours.

27. Décisions du 1er mars 2013 n°2013-4793 AN 6° circ. des Yvelines.

28. Réponse du Ministre du Budget du 12/03/2013 à la question écrite AN n°173 et note de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques du 25 mars 2014.

Le contrôle de la Haute Autorité

Tout comme le contrôle de la variation du patrimoine, le contrôle mené sur l'usage des frais de mandat a pour objectif premier de détecter tout enrichissement illicite au cours des fonctions du parlementaire.

Le contrôle présenté ici portait uniquement sur un certain nombre de parlementaires sortants en 2017 à l'aune du régime qui leur était applicable entre 2015 et la fin de leur mandat en 2017.

La Haute Autorité a donc circonscrit le périmètre des investigations aux faits intervenus à compter du :

- 5 mars 2015 pour les députés, soit la date d'envoi de la lettre d'information individuelle précisant les obligations quant à l'utilisation de l'IRFM ;
- 1er octobre 2015 et 1er janvier 2016 (pour ce qui relève des acquisitions immobilières) pour les sénateurs, soit les dates d'entrée en vigueur du nouveau dispositif régissant l'IRFM.

Postérieurement à ces dates, les parlementaires ne pouvaient donc plus arguer d'une méconnaissance des règles, celles-ci ayant étant précisées et communiquées à chacun.

Afin de détecter les différents usages illicites de l'IRFM envisagés ci-dessus, la Haute Autorité a usé de plusieurs techniques de contrôle. L'analyse des relevés du compte dédié à l'IRFM, notamment des intitulés de dépenses faites, est bien évidemment le premier niveau d'analyse. Lorsque les intitulés n'étaient pas toujours suffisamment précis pour déterminer si la dépense était liée à l'exercice du mandat ou non, par exemple pour les chèques, la Haute Autorité a demandé la communication de copies de certains chèques débités. Elle a également porté une attention particulière aux virements faits depuis le compte dédié à l'IRFM vers un autre compte, notamment un compte personnel du parlementaire.

De nombreux débits bancaires constatés apparaissaient comme des dépenses manifestement sans lien avec le mandat, tels les virements vers un compte personnel d'épargne, le paiement d'impôts, ou encore la cotisation à un parti politique.

Ces agissements peuvent être considérés comme des détournements de fonds publics²⁹, sous réserve de l'appréciation du juge pénal³⁰. En effet, l'IRFM, indemnité destinée à couvrir les frais liés au mandat du parlementaire a, dans les différents cas détectés, été détournée à d'autres fins que celles prévues : l'usage personnel du parlementaire.

29. Réprimés par l'article 432-15 du code pénal.

30. Les parlementaires peuvent être poursuivis pour détournement de fonds car toute personne accomplissant, « *directement, ou indirectement, des actes ayant pour but de satisfaire à l'intérêt général* », doit être regardée comme chargée d'une mission de service public au sens de l'article 432-15 du code pénal (Cour de Cassation, arrêt n°18-11645 du 22 mars 2018)

Après avoir déterminé et mis en œuvre une méthodologie de contrôle, permettant de cibler les manquements les plus importants, la Haute Autorité a entrepris des contrôles approfondis sur la situation d'un certain nombre de parlementaires sortants. Elle a pu ainsi identifier des anomalies concernant quinze parlementaires, sept députés et huit sénateurs. En application de l'article 40 du code de procédure pénale, la Haute Autorité a jugé nécessaire de porter ces faits, susceptibles de caractériser l'infraction de détournement de fonds publics, à la connaissance du Procureur de la République financier et lui a transmis l'ensemble des dossiers.

Conformément à sa mission, la Haute Autorité poursuivra naturellement ses contrôles, de telles infractions se prescrivant en principe par six ans.

3.3 Vers une meilleure caractérisation de l'omission substantielle d'intérêts

En 2018, la Haute Autorité a reçu et contrôlé 55 déclarations d'intérêts et d'activités de parlementaires, soit des déclarations modifiant celles déposées en début de mandature, soit de nouvelles déclarations d'intérêts déposées après l'entrée en fonctions d'un nouveau parlementaire (après une élection partielle, une démission, etc.)

La Haute Autorité ne dispose pas des mêmes pouvoirs quant aux déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires que pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts des autres déclarants. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'en raison de la séparation des pouvoirs, elle ne pouvait en aucun cas adresser à un parlementaire une injonction relative à ses intérêts, ses activités ou la déclaration de ces derniers³¹. Toutefois, la loi réprime le fait pour un parlementaire d'omettre une part substantielle de ses intérêts et activités dans sa déclaration.

31. Décision n°2013-675 DC.

Dès la réception des déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XV^e législature, la Haute Autorité a commencé à définir plus précisément la notion d'omission substantielle³².

32. Voir rapport d'activité 2017, p. 39-41.

La qualification d'omission substantielle est d'emblée écartée lorsque l'information omise figurait dans la déclaration de patrimoine souscrite concomitamment ou lorsque cette information était publique par ailleurs. L'omission d'un autre mandat électif public ou celle du nom des collaborateurs parlementaires disponibles par ailleurs sur le site internet de l'Assemblée nationale³³ sont d'autres exemples illustrant l'absence de caractère substantiel de l'omission. Dans ces hypothèses, le simple oubli, pour regrettable qu'il soit, peut être aisément rectifié.

33. L'identité des collaborateurs des sénateurs n'est pas mentionnée sur le site du Sénat.

Ces éléments doivent cependant être analysés au regard de la situation individuelle de chaque déclarant et ne peuvent pas être systématiquement considérés comme des omissions mineures. La multiplication d'omissions qui ne recevraient pas à elles seules la qualification de « substantielle » pourraient, en raison de leur nombre ou de leur nature, conduire à retenir cette qualification.

L'omission d'une activité annexe exercée par un collaborateur parlementaire, ou par le parlementaire lui-même, est en revanche de nature à faire peser sur le parlementaire un risque de conflit d'intérêts de même que l'omission d'une activité incompatible avec le mandat parlementaire (comme une activité de conseil débutée pendant le mandat ou dans l'année précédant le début du mandat), des fonctions donnant lieu à rémunération, etc.

Le contrôle des dossiers confiés à des rapporteurs a été clos. Aucun des dossiers considérés n'est apparu comme susceptible de faire l'objet d'une transmission à la justice sur le fondement de l'omission substantielle d'intérêts.

3.4 La transmission aux préfetures des déclarations de patrimoine

Contrairement à celles des membres du Gouvernement et du collège de la Haute Autorité, les déclarations de patrimoine des parlementaires ne sont pas publiées sur le site internet de la Haute Autorité mais sont seulement consultables en préfecture. Chaque citoyen inscrit sur les listes électorales peut ainsi prendre rendez-vous auprès des services de toute préfecture afin de prendre connaissance des déclarations des députés du département. Celles-ci demeureront consultables pendant toute la durée du mandat de personnes concernées. Afin de savoir si une déclaration de patrimoine est effectivement consultable en préfecture, les citoyens peuvent vérifier sa disponibilité sur le site internet de la Haute Autorité. Les citoyens pourront lui adresser leurs éventuelles observations sur les éléments consultés. En 2018, la Haute Autorité a publié en préfecture 1336 déclarations de patrimoine, initiales ou déposées en fin de mandat. Ces dernières sont disponibles pendant six mois après la fin des fonctions, soit le plus souvent, dans un délai très bref, compte tenu des incompressibles délais de contrôle.

Les déclarations de patrimoine des députés

Les déclarations de patrimoine des députés élus en juin 2017 sont disponibles pour cette consultation depuis le mois de septembre 2018.

La Haute Autorité a rendu ces déclarations publiques après 12 mois de travail au cours desquels elle a multiplié les échanges avec les déclarants afin de faire préciser ou clarifier certaines informations contenues dans les déclarations. 54% des déclarations des députés ont été publiées en l'état et 43% ont fait l'objet d'une demande de déclaration modificative. Par ailleurs, les déclarations de 16 députés (3%) ont été assorties d'une appréciation.

Suites données au contrôle des déclarations de patrimoine des députés sortants de la XIV^e législature et des députés entrants de la XV^e législature (en %)

	Classement	Déclaration modificative	Appréciation	Transmission
Députés sortants	63%	32,5%	3,5%	1%
Députés entrants	54%	43%	3%	0%

Les déclarations de patrimoine des sénateurs

Les déclarations de patrimoine des sénateurs élus en 2017 sont consultables en préfecture depuis début décembre 2018. Les déclarations disponibles à cette date étaient celles de 185 sénateurs. Les quelques déclarations manquantes ont été publiées au cours des semaines suivantes.

Les déclarations de 30% des sénateurs ont été publiées en l'état. 37% d'entre eux se sont vu demander une déclaration modificative. Par ailleurs, les déclarations de 5 sénateurs (3%) ont été assorties d'une appréciation.

Suites données au contrôle des déclarations de patrimoine des sénateurs sortants et des sénateurs élus en 2017 (en %)

	Classement	Déclaration modificative	Appréciation	Transmission	Dispense*
Sénateurs sortants	58%	36%	5%	1%	—
Sénateurs entrants	30%	37%	3%	0%	30%

* Dispense en raison du dépôt d'une déclaration dans l'année précédant l'élection (article LO 135-1 du code électoral, applicable aux sénateurs en vertu des dispositions de l'article LO 296).

Les déclarations de patrimoine des représentants français au Parlement européen

Les eurodéputés élus en France sont soumis par la loi du 11 octobre 2013 aux mêmes obligations déclaratives que les parlementaires. Leurs déclarations d'intérêts sont rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité conformément aux dispositions du I de l'article 12 de la loi n°2013-907 précitée.

Une nouveauté a été apportée par la loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique qui a prévu, à compter du prochain renouvellement du Parlement européen, que les déclarations de situation patrimoniale seraient désormais également rendues publiques.

Ces déclarations devront être « tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales dans toutes les préfectures de la circonscription d'élection de la personne concernée ou, pour les représentants français au Parlement européen élus dans la section Pacifique, au haut-commissariat en Nouvelle-Calédonie, au haut-commissariat en Polynésie française et à l'administration supérieure à Wallis-et-Futuna ».

L'occasion d'une refonte de la mise à disposition des déclarations de patrimoine

Le système de consultation en préfecture est aujourd'hui un dispositif technique complexe. La mise à disposition des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture se fait de manière dématérialisée et repose sur des traitements automatisés s'appuyant sur des échanges avec le ministère de l'intérieur. Les conditions strictes de sécurité qui s'appliquent tout au long de cette interface pour garantir la confidentialité des informations transmises représentent un coût important tant pour le bureau des élections, que pour la Haute Autorité.

En outre, l'arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement prévoit des modalités très contraignantes pour les électeurs: la consultation se fait sur rendez-vous, aux horaires d'ouverture des services, et nécessite la présence d'un agent des services de la préfecture. Des membres de la Haute Autorité ont pu constater que plusieurs appels étaient parfois nécessaires pour obtenir ce rendez-vous. De plus, les éléments consultés ne peuvent faire l'objet d'aucune reproduction ou copie par l'électeur et le fait de divulguer le contenu des déclarations de patrimoine est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende³⁴.

34. Article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

Peu d'électeurs ont ainsi effectué la démarche de consulter les déclarations en préfecture et l'impossibilité de prendre des notes sur les déclarations consultées vide de sa substance le droit d'adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative aux

déclarations. L'expérience des quatre dernières années montre que ce dispositif est totalement inopérant au regard de l'objectif visant à renforcer la probité et à prévenir les conflits d'intérêts des membres du Parlement.

De nombreux pays comme les États-Unis, l'Italie ou la Grèce publient les déclarations de patrimoine de leurs parlementaires sur internet. Le Conseil de l'Europe a rendu en septembre 2018 son deuxième rapport de conformité pour la France, dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation. Le rapport revient notamment sur la recommandation du GRECO de « rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public. »³⁵ Le GRECO regrette que rien n'ait été fait pour améliorer la situation depuis son dernier rapport de 2016, et que le législateur n'ait pas mis en œuvre cette mesure à l'occasion des lois pour la confiance de 2017. Le rapport note une « occasion manquée » d'adopter une « mesure de transparence importante pour remédier au discrédit de la classe politique. »

35. <https://bit.ly/2FBehBr>

Le processus français actuel réduit drastiquement l'effet de la publication des déclarations de patrimoine, ne répond que partiellement à l'objectif de probité demandé aux membres du Parlement et est particulièrement insatisfaisant. Le régime de publication de ces déclarations devrait être aligné sur celui des membres du Gouvernement et des membres du collège de la Haute Autorité, par une publication sur le site internet de la Haute Autorité. Pour les eurodéputés, cette réforme serait d'autant plus justifiée par l'existence d'une circonscription nationale unique.

L'allongement du délai de publication à un an apparaît comme nécessaire pour assurer un accès effectif aux déclarations de fin de mandat. Comme le soulignait déjà la Haute Autorité dans ses rapports pour 2016 et 2017, 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° 1: 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.

La publication des déclarations de patrimoine des parlementaires à l'étranger : quelques exemples

Pays	Forme de publication	
Belgique	Déclarations non publiées	
Croatie	En ligne sur le site de la Commission de prévention des conflits d'intérêts (Sukob Interesa) au format HTML et PDF et au format papier à la Commission ³⁶	36. https://www.sukobinteresa.hr/hr/registar-duznosnika
États-Unis	En ligne sur le site du Sénat ³⁷ et de la Chambre des Représentants au format PDF ³⁸	37. http://clerk.house.gov/public_disc/financial-search.aspx 38. https://efdsearch.senate.gov/search/
Grèce	En ligne sur le site du Parlement	
Italie	En ligne sur le site du Sénat et de la Chambre des députés (les déclarations individuelles peuvent être consultées sur la page web de chaque parlementaire)	
Lettonie	En ligne sur le site du Service des recettes de l'État au format HTML ³⁹	39. https://www6.vid.gov.lv/VAD
Mexique	En ligne sur le Registre des fonctionnaires publics au format PDF ⁴⁰	40. http://servidorespublicos.gob.mx/registro/consulta.jsf
Portugal	Disponibles pour consultation sur demande au bureau de la Cour Constitutionnelle	
Ukraine	En ligne sur le site de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (NACP) au format HTML et PDF ⁴¹	41. https://public.nazk.gov.ua/

4.

Le contrôle des dirigeants du secteur public

Les dirigeants d'entreprises publiques exercent des fonctions à haute responsabilité pour des structures qui proposent un service public. À ce titre, ils sont des responsables publics et le législateur a souhaité les soumettre aux mêmes obligations déontologiques que les responsables publics en fonction dans les administrations. Le III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit donc que doivent remettre des déclarations d'intérêts et de patrimoine les présidents et directeurs généraux :

- « 1. Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;
- 2. Des établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial ;
- 3. Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1. et 2. et dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, est supérieur à 10 millions d'euros ;
- 4. Des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés ;
- 5. Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, autres que celles mentionnées aux 1. et 3. du présent III, dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités régies par les titres XII et XIII de la Constitution, leurs groupements ou toute autre personne mentionnée aux 1. à 4. du présent III détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1. de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales. »

La Haute Autorité doit contrôler la bonne réception des déclarations des personnes occupant les fonctions listées ci-dessus. L'exercice de cette mission est particulièrement difficile, car les fonctions entrant dans les différentes catégories susmentionnées sont loin d'être clairement définies. Comme cela a déjà été souligné dans les rapports d'activité précédents de la Haute Autorité, il est nécessaire que soit pris un décret d'application afin de préciser les fonctions concernées, en particulier pour les entreprises publiques locales, dont le recensement est infiniment complexe, et les filiales de sociétés nationales et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) de l'État. La forme même de certaines entités (établissement public, administratif ou industriel et commercial, société, groupement, etc.) est parfois difficile à identifier.

De plus, le critère d'inclusion des filiales dans le champ, la détention du capital à plus de 50% « *directement ou indirectement, séparément ou ensemble* » par des entreprises publiques ou des EPIC de l'État, est particulièrement difficile à appliquer. Il faut en effet, pour chaque filiale, additionner l'ensemble des participations détenues directement et indirectement par une entreprise publique ou un EPIC. Un décret est nécessaire pour déterminer dans quel cas le capital social est détenu « *indirectement* », ce terme ne renvoyant pas à des notions précises.

Par ailleurs, les termes retenus par la loi de « *président et directeurs généraux* » ne sont pas clairs. La Haute Autorité s'est inspirée de l'ancien décret n° 96-763 du 1er septembre 1996, pris en application de la loi du 11 mars 1988, pour inclure dans la fonction de président celle de président du conseil d'administration ou de l'organe délibérant en tenant lieu, et de président directeur général, et de président du conseil de surveillance. Pour autant, un doute demeure sur les fonctions visées par la notion de « *directeur général* », en particulier s'agissant du directeur général délégué et du directeur général adjoint. Le directeur général délégué dispose, au sens du code de commerce, des « *mêmes pouvoirs que le directeur général* »⁴² et semble logiquement soumis à l'obligation déclarative. Le directeur général adjoint, quant à lui, n'est pas considéré comme un mandataire social par la jurisprudence⁴³ et ne peut engager la société. Il ne semble alors pas être soumis à l'obligation déclarative. Prendre un décret d'application pour préciser le III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 permettrait d'entériner cette interprétation et, pour la Haute Autorité, d'effectuer un contrôle effectif sur des bases claires.

La Haute Autorité maintient sa proposition, formulée dans son rapport d'activité pour l'année 2016, de 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.

42. Article L. 225-56 du code de commerce.

43. Cass. com., 12 mai 2004: Bull. Joly Sociétés 2004, p. 1121, note P. Le Cannu.

Préciser les fonctions entrant effectivement dans le champ de la loi est un préalable nécessaire à un contrôle par la Haute Autorité. Cela ne suffira toutefois pas à assurer l'effectivité du contrôle. En effet, si certaines nominations sont médiatisées, ou publiées au *Journal officiel*, d'autres, résultant de décisions de conseil d'administration sans obligation de publicité, ne peuvent être repérées facilement. Afin de pouvoir véritablement contrôler le respect de cette obligation, la Haute Autorité a besoin de connaître le nom de la personne nommée à la fonction entrant dans le champ du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 et la date de cette nomination, afin de calculer le délai légal. Ces nominations pourraient être transmises à la Haute Autorité par le ministre de tutelle de l'organisme concerné. Une circulaire enjoignant aux ministères de respecter cette procédure permettrait à la Haute Autorité de mener un contrôle exhaustif.

Proposition n° 3 : Rendre obligatoire la transmission à la Haute Autorité des relevés de décisions de nomination des dirigeants du secteur public entrant dans le champ de la Haute Autorité, via une circulaire du Premier ministre.

Les dirigeants du secteur public mentionnés au III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 font l'objet d'un régime spécifique par rapport aux autres déclarants auprès de la Haute Autorité. Trois éléments différents complètent leur régime :

- leur déclaration d'intérêts doit être adressée au ministre qui a autorité sur l'intéressé ou qui exerce la tutelle de l'organisme en plus de la transmission à la Haute Autorité ;
- leur nomination est, le cas échéant, subordonnée à la justification du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale exigible lors de la cessation de fonctions précédentes ;
- leur nomination était considérée comme nulle de plein droit si, à l'issue du délai de deux mois dont ils disposaient pour déposer leurs déclarations (intérêts et patrimoine), l'une des déclarations dues n'avaient pas été transmises à la Haute Autorité. Depuis, le caractère automatique de la sanction a été atténué en prévoyant une procédure de relance et d'injonction éventuelle (voir encadré ci-contre). En l'absence de dépôt de la déclaration d'intérêts à l'issue de cette procédure, la nomination est nulle de plein droit.

Cette disposition a fait l'objet d'un important travail de la Haute Autorité en 2018, dans le cadre du dispositif antérieur à la loi du 10 août 2018. La situation de plus de 250 personnes entrant dans le champ du III l'article 11 précité a été contrôlée. Dès lors qu'une des personnes entrant dans le champ des 1. et 2. de cet alinéa, c'est-à-dire les dirigeants des EPIC de l'État et des sociétés et organismes publics, n'avait pas déposé ses déclarations dans le délai légal,

la Haute Autorité a signalé ce manquement au ministre de tutelle concerné, la nomination de ces personnes étant alors nulle de plein droit. Suite aux signalements faits par la Haute Autorité, dix-huit nominations de dirigeants du secteur public ont été annulées au cours du premier semestre 2018.

L'évolution du cadre applicable aux dirigeants du secteur public

Les dirigeants du secteur public sont soumis à un régime dérogatoire. Contrairement aux autres déclarants, ils encourent la nullité de leur nomination en cas de non dépôt de leurs déclarations dans le délai légal.

Le cadre légal était encore davantage différencié avant l'intervention de la loi du 10 août 2018, puisque les autres déclarants bénéficiaient déjà de la procédure de relance et d'injonction en cas de retard dans le dépôt de leurs déclarations. Les règles applicables ont fait l'objet d'une harmonisation bienvenue sur ce point. En effet, le constat de nullité de certaines nominations a été médiatisé et suscité une forme d'incompréhension: la nullité de plein droit, dès le lendemain de l'expiration du délai de dépôt, empêchait toute relance des intéressés et apparaissait comme une sanction sévère.

Le législateur a donc mis fin à cette différence de traitement entre les dirigeants du secteur public et les autres déclarants auprès de la Haute Autorité, à tout le moins s'agissant de la procédure. L'article 66 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance prévoit ainsi, pour les dirigeants du secteur public comme pour les autres déclarants, que le retard dans le dépôt d'une déclaration fait l'objet d'une procédure de relance, puis éventuellement d'une injonction.

Si la loi permet ainsi d'assurer une procédure de relance, elle n'harmonise pas la sanction applicable aux dirigeants du secteur public avec les autres déclarants. Ces derniers encourent en effet 45 000€ d'amende et trois ans de prison⁴⁴ s'ils ne déposent pas leurs déclarations. Les dirigeants du secteur public voient leur nomination nulle de plein droit. Il pourrait être pertinent d'harmoniser ces dispositifs et d'aligner la sanction des dirigeants du secteur public sur celle des autres déclarants, en créant pour eux une infraction de non dépôt.

44. Article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

Les autres responsables publics faisant l'objet d'un régime de sanction spécifique, distinct de la majorité des déclarants, en cas de non dépôt de leurs déclarations initiales sont les parlementaires. Pour leur déclaration d'intérêts et d'activités, la Haute Autorité ne dispose pas de pouvoir d'injonction à déposer, contrairement aux autres déclarants. En cas de non transmission à l'issue du délai légal, elle avise le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, qui doit à son tour saisir le Conseil constitutionnel. Ce dernier déclare alors le parlementaire démissionnaire d'office et inéligible pour un an. Ce dispositif n'est pas satisfaisant⁴⁵.

45. Pour plus de détails sur le régime applicable aux parlementaires, se référer au précédent rapport d'activité, p. 35 à 38.

Ces régimes applicables aux parlementaires et aux dirigeants publics constituent une rupture d'égalité entre les déclarants face à la même obligation déclarative. Dans un souci d'égalité et de lisibilité, ces dispositifs pourraient faire l'objet d'un alignement sur le régime des autres déclarants, par la création d'une infraction de non dépôt. Toutefois, pour les parlementaires, une attention particulière devra être portée au respect du principe de séparation des pouvoirs, rappelé par le Conseil Constitutionnel dans sa décision relative à la loi du 11 octobre 2013⁴⁶.

46. Décision n°2013-676 DC du 9 octobre 2013.

Proposition n° 4 : Harmoniser le régime de sanction applicable en cas de non dépôt de déclaration auprès de la Haute Autorité : remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires et des dirigeants du secteur public par l'infraction pénale applicable à tous les autres déclarants.

5. Bilan du contrôle patrimonial pour l'ensemble des déclarants

La Haute Autorité a pour mission de prévenir et détecter l'enrichissement illicite des responsables publics. Cette mission essentielle s'exerce par le contrôle des déclarations de patrimoine. Les déclarations de patrimoine déposées à l'entrée des fonctions sont soumises à un contrôle visant à en établir le caractère exact, exhaustif et sincère. La comparaison de ces déclarations préalablement contrôlées avec les déclarations déposées à la fin des fonctions permet de calculer la variation du patrimoine et de détecter tout enrichissement illicite.

Au cours du contrôle patrimonial, la Haute Autorité peut détecter d'autres infractions: prise illégale d'intérêts, concussion, détournements de fonds publics, etc.

Les orientations du plan de contrôle 2018-2019

Le nombre de déclarations reçues excédant, compte tenu des effectifs actuels des services de la Haute Autorité, ses capacités de contrôle au fond, l'élaboration d'un plan de contrôle a permis de définir les axes prioritaires du contrôle, à défaut de pouvoir réaliser des contrôles exhaustifs.

L'année 2017 a été marquée par trois élections nationales: l'élection présidentielle qui a entraîné le renouvellement du Gouvernement et des cabinets, les élections législatives et les élections sénatoriales pour le renouvellement des 170 sièges des sénateurs de la série I. En 2017, la Haute Autorité a reçu 10 622 déclarations, soit 4 000 de plus qu'en 2015 ou 2016. Le contrôle des déclarations déposées par les membres du Gouvernement et du Parlement a mobilisé l'essentiel des capacités de contrôle.

Après cette année exceptionnelle, la Haute Autorité a défini de nouvelles orientations pour les années 2018 et 2019. Un nombre nettement inférieur de déclarations a été reçu en 2018, 5 787 déclarations, et un nombre équivalent est prévu en 2019, une seule élection étant prévue, les européennes.

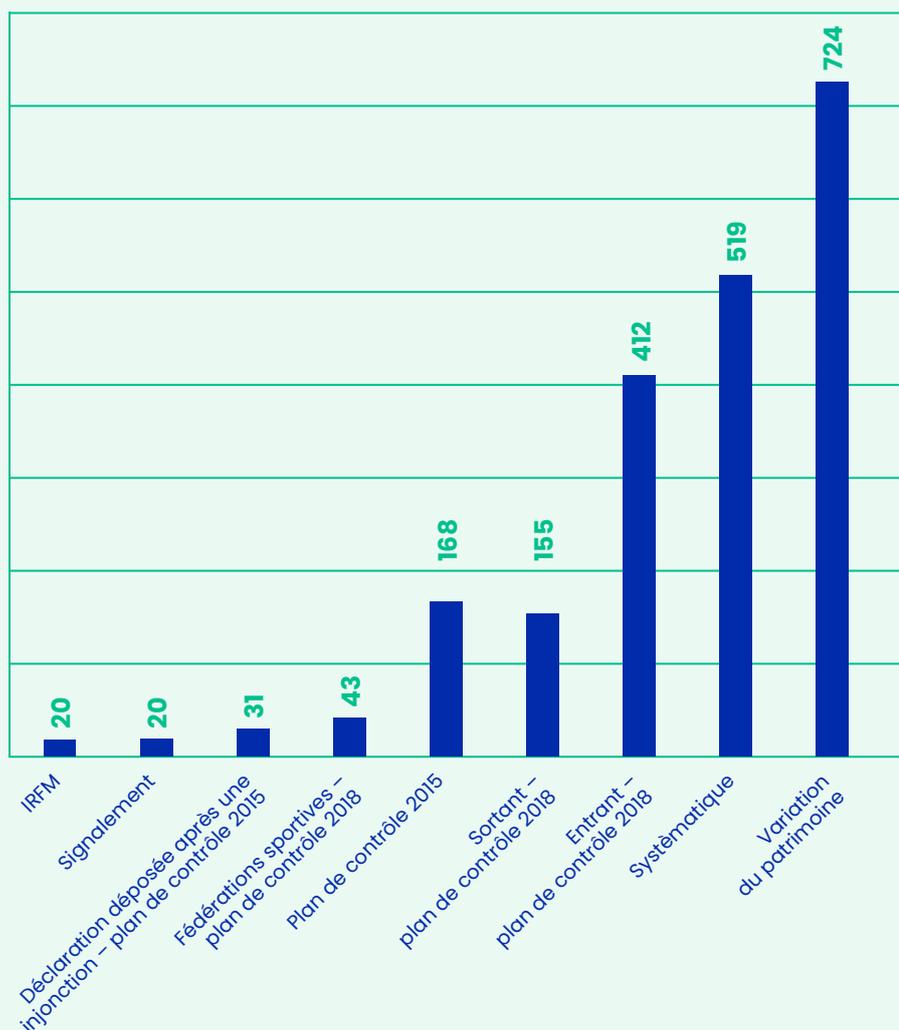
Prenant en compte ces éléments, le plan de contrôle des déclarations de patrimoine a été orienté selon plusieurs axes :

- clôturer les contrôles des parlementaires encore en cours ;
- clôturer les contrôles déjà engagés avant la vague des élections de 2017 (plan de contrôle 2015)⁴⁷ ;
- donner la priorité aux déclarants entrant, soit, en 2018, les dirigeants de fédérations sportives et membres du Comité d'organisation des jeux olympiques, ou sortant du champ de la Haute Autorité ;
- affiner les critères conduisant à décider de contrôler une déclaration au fond à l'occasion du contrôle systématique de la variation de patrimoine en fin de mandat.

En 2018, le collège a examiné 1368 déclarations de patrimoine à l'issue de contrôles ayant débuté sous le précédent plan de contrôle de 2015-2016 (14,5%), de contrôles systématiques des membres du Gouvernement et parlementaires (37,9%), ou encore de contrôles menés conformément au plan de contrôle 2018-2019 (44,6%).

47. Pour plus de précisions, voir le rapport d'activité 2016 de la Haute Autorité.

Déclarations examinées par le collège en 2018 par catégorie du plan de contrôle



Par ailleurs, les contrôles réalisés sur l'année 2018 ont commencé à être cartographiés au moyen d'une grille d'analyse, l'objectif étant de faire ressortir des relations entre les manquements relevés lors des contrôles et les caractéristiques des déclarations de patrimoine en cause, afin d'orienter les futurs contrôles.

Les signalements extérieurs sont systématiquement analysés. En 2018, la Haute Autorité a reçu 35 signalements et sept d'entre eux ont eu pour conséquence la (ré)ouverture de contrôles de dossiers. Le tableau ci-dessus comptabilise les dossiers examinés par le collège au cours de l'année 2018 (20 dossiers).

La variation du patrimoine s'entend de l'évolution de celui-ci entre la déclaration de début de mandat et celle de fin de mandat. Elle est systématiquement calculée afin de détecter tout enrichissement illicite.

Bilan du contrôle du patrimoine en 2018

En 2018, 1 368 déclarations de patrimoine ont été examinées par le collège de la Haute Autorité après instruction des services et, dans 113 cas, d'un rapporteur.

48. Et les membres de la Haute Autorité.

Seules les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et du Parlement sont rendues publiques, sur le site internet de la Haute Autorité pour le Gouvernement⁴⁸, et en préfecture pour les parlementaires. Seules ces déclarations peuvent donc faire l'objet d'une appréciation publique.

Pour les déclarations non rendues publiques, la procédure est différente car, si les manquements constatés ne sont pas suffisamment graves pour justifier une transmission au Parquet, aucune appréciation publique ne peut être formulée. La Haute Autorité ne peut donc que rappeler de manière très claire au déclarant le cadre législatif et lui notifier ses manquements dès lors que le contrôle a détecté une omission, de la même manière qu'une demande de déclaration modificative est faite pour les déclarants dont la déclaration est publique. Cette notification vaut également avertissement. La Haute Autorité rappelle encore plus fermement ce cadre légal, d'une manière qui rejoint le rôle joué par une appréciation publique, lorsque le contrôle a détecté une omission majeure.

Il reste que le simple rappel des obligations légales et réglementaires, même formulé de façon particulièrement ferme, constitue une sanction parfois insuffisante de certains comportements qui, sans être de nature à justifier une transmission au procureur de la République, seraient passibles d'une mesure davantage proportionnée à la gravité des manquements relevés. L'absence d'outils à la disposition de la Haute Autorité l'a conduite à engager une réflexion pour affiner les modalités de notification de l'avertissement en cas d'omissions graves.

Un rapporteur est systématiquement désigné pour les membres du Gouvernement entrants. Pour les autres déclarations, l'opportunité d'une telle désignation est appréciée au regard de la nouveauté de la question soulevée par le contrôle ou d'une difficulté sérieuse, comme un soupçon d'infraction.

49. En dehors des 15 dossiers IRFM, il s'agit de dossiers concernant des députés en fin de mandat de la XIV^e législature et d'élus et responsables locaux.

50. Pour plus d'informations, voir la sous-partie de la présente partie portant sur « le contrôle de la compatibilité avec l'activité privée envisagée à l'issue des fonctions publiques. »

Pour tous les déclarants, la détection d'une omission substantielle entraîne une transmission au procureur de la République.

En 2018, la Haute Autorité a transmis 31 dossiers⁴⁹ de responsables publics à la justice. Si la plupart des infractions ont été détectées lors du contrôle du patrimoine, il faut noter que deux d'entre elles l'ont été suite au contrôle de la reprise d'une activité privée par un responsable public entrant dans le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013⁵⁰.

Il est également intéressant de noter la disparition des transmissions pour omission d'avoirs à l'étranger après 2016, et l'apparition de davantage de transmissions sur d'autres motifs, essentiellement sur le motif de la prise illégale d'intérêts.

Détail des motifs de transmission à la justice 2018

Omission substantielle du patrimoine	8
Prise illégale d'intérêts en fonctions	6
Détournements de fonds publics (IRFM)	15
Prise illégale d'intérêts post-fonctions	2

Depuis 2014, six condamnations définitives ont été prononcées pour omission substantielle du patrimoine à la suite de transmissions de la Haute Autorité.

Les prérogatives d'enquête de la Haute Autorité

La procédure de contrôle des déclarations de patrimoine est fixée par la loi et précisée par le règlement intérieur de la Haute Autorité. Elle est exposée en détails dans les trois rapports d'activité précédents.

Lorsque qu'un doute ou une question apparaît lors du contrôle d'une déclaration de patrimoine, la Haute Autorité engage alors un dialogue avec le déclarant afin d'obtenir des informations complémentaires. Cette démarche est courante, la Haute Autorité a sollicité 885 déclarants à ce titre. Si un déclarant refuse de communiquer les informations nécessaires au contrôle, la Haute Autorité peut lui enjoindre⁵¹ de transmettre ces éléments, ce qui a été fait dans 23 cas en 2018. Deux injonctions n'ont pas été suivies d'effet, et dans ces deux cas, la Haute Autorité a ensuite découvert des omissions substantielles de patrimoine et a transmis les dossiers à l'autorité judiciaire.

La loi prévoit que l'administration fiscale est déliée du secret professionnel à l'égard de la Haute Autorité et fournit à cette dernière les éléments nécessaires à son contrôle. Pour les membres du Gouvernement et les parlementaires, la Haute Autorité reçoit systématiquement un avis de l'administration fiscale, comprenant l'ensemble des éléments utiles : déclarations d'impôts sur le revenu par exemple. Pour les autres déclarants, elle peut également solliciter ce type d'éléments via des demandes d'informations complémentaires.

51. Le non-respect d'une injonction est passible d'un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.

Demandes d'informations complémentaires au déclarant	885
Injonctions pour obtenir des informations complémentaires	23
Demandes d'informations à la DGFIP	147
Avis complets sur des déclarations demandés à la DGFIP	726
Droit de communication via la DGFIP	100 environ

Lorsqu'elle a besoin d'informations détenues par d'autres administrations ou bien des entreprises privées, comme les établissements bancaires, la Haute Autorité peut recourir au droit de communication de l'administration fiscale, qui transmet la demande de la Haute Autorité à l'établissement concerné. Cette intermédiation ralentit les échanges, allonge les délais du contrôle et suscite des doublons.

Doter la Haute Autorité d'un droit de communication propre lui permettrait de renforcer son indépendance et de réduire les délais d'instruction des dossiers. Gage d'efficacité, ce droit pourrait être accordé par le législateur dans le cadre défini par la décision du Conseil constitutionnel⁵² en étant limité aux documents en lien avec le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts.

52. Décision n°2017-752 DC du 8 septembre 2017. Elle avait censuré l'octroi du droit de communication à la Haute Autorité au motif qu'il lui aurait permis de se faire communiquer les données de connexion de ses déclarants.

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.

L'affinement de la doctrine patrimoniale relative aux biens exceptionnels

Un groupe de travail présidé par un membre du collège a été mis en place afin de mener une réflexion sur l'évaluation des biens immobiliers exceptionnels figurant dans une déclaration de patrimoine qui suscitent beaucoup d'interrogations. Ces biens sont rares, la Haute Autorité en a recensé, au cours de ses différents contrôles, une trentaine.

Après avoir recensé l'existant, le groupe de travail s'est penché sur les pistes d'amélioration possibles en matière de méthodologie d'évaluation des biens exceptionnels, tout en cherchant à mesurer l'ampleur des enjeux et à déterminer des objectifs réalistes au regard du plan de contrôle de la Haute Autorité. Cela semblait indispensable en raison des écarts parfois majeurs entre l'évaluation du bien faite par le déclarant et celle faite par l'administration fiscale, de 1 à 10.

Si une évaluation de biens exceptionnels peut être plus longue ou plus délicate que l'évaluation d'un bien normal, elle se fonde néanmoins sur les mêmes principes de base :

— détermination des caractéristiques du bien à évaluer, par des recherches en sources ouvertes, la récupération des données cadastrales, la caractérisation de l'état du bien et son éventuel classement ou inscription au titre des monuments historiques.

— détermination de la méthode d'évaluation :

■ La méthode par comparaison avec des biens de même nature reste pertinente, même si les termes de comparaison sont par définition moins nombreux, voire introuvables. Cette méthode doit par conséquent être affinée, en tenant compte notamment de la nature et de la superficie des biens bâtis (corps principal, dépendances) et non bâtis (terrain nu, bois, forêts, étangs, vignes etc.).

Le prix au mètre carré en superficie développée pondérée hors œuvre (SDPHO⁵³) est apparu à ce titre comme un critère pertinent.

■ La méthode dite « par le revenu » (par exemple, recettes de billetterie ou déduction de charges pour les monuments historiques) est également utilisée à titre de recoupement, la valeur vénale du bien résultant d'un taux de capitalisation exprimant le rapport entre le revenu généré par l'immeuble et sa valeur vénale.

■ Des décotes sont susceptibles d'être appliquées en fonction de la taille des biens, de leur état et des coûts d'entretien.

— sélection des termes de comparaison.

Ces principes ont permis au collège d'apprécier au mieux les déclarations de patrimoine mentionnant de tels biens exceptionnels.

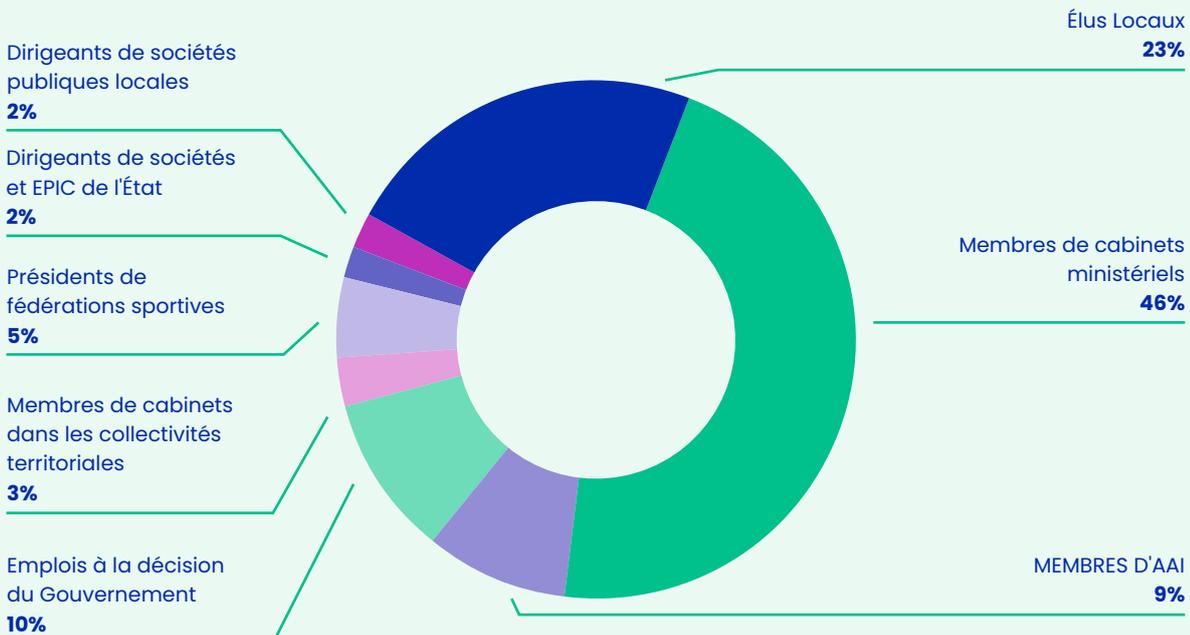
53. La SDPHO d'un immeuble est calculée à partir de la superficie bâtie (c'est-à-dire de la superficie couverte au sol par la construction). La superficie de chaque niveau est mesurée « hors œuvre », c'est-à-dire murs extérieurs compris, et affectée d'un coefficient particulier tenant compte de l'usage et de la structure de chaque niveau. Elle représente une utilité particulière pour estimer la valeur de biens exceptionnels tels que des châteaux.

6. La prévention permanente des conflits d'intérêts

6.1 L'examen des déclarations d'intérêts au début et pendant les fonctions

Dans les deux mois après leur élection ou leur nomination, les responsables publics doivent déposer auprès de la Haute Autorité une déclaration d'intérêts qui décrit leurs liens d'intérêts pertinents. Doivent ainsi être déclarés les activités professionnelles (passées et présentes), les activités bénévoles, l'activité professionnelle du conjoint, les différents mandats, les participations à des organes dirigeants de société, etc.

862 déclarations d'intérêts examinées en 2018*



* hors parlementaires.

La Haute Autorité examine les déclarations d'intérêts reçues au fur et à mesure, dans une logique de flux. Elle analyse les éléments déclarés au regard de la définition du conflit d'intérêts⁵⁴ afin de détecter un potentiel risque de conflit d'intérêts. En 2018, elle a examiné 862 déclarations d'intérêts (hors parlementaires, qui font l'objet d'une procédure différente), dont une part importante de membres de cabinets ministériels.

54. Article 2 de la loi du 11 octobre 2013.

Lorsque l'examen d'une déclaration d'intérêts révèle un risque de conflit d'intérêts, la Haute Autorité écrit à la personne concernée et l'interroge sur les éventuelles mesures prises pour prévenir ce risque. Elle lui rappelle qu'elle a la possibilité de saisir la Haute Autorité afin d'obtenir un avis et des recommandations personnalisées dans le cadre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013. En 2018, la Haute Autorité a écrit dans 13% des cas (hors parlementaires, pour lesquels le bureau de l'assemblée concernée est prévenu).

Les membres de cabinets ministériels

Une attention particulière a été portée à ces derniers, détenteurs d'un important pouvoir d'influence. Une identification préalable des risques de conflits d'intérêts liés à ces fonctions a été menée, en tenant compte de leur rôle particulier et notamment de la nature de leur pouvoir décisionnel. Les profils types des conseillers en cabinet ministériel (issu de l'administration centrale ou d'un opérateur sous tutelle, collaborateur politique, personne issue du secteur privé) ont permis d'identifier les risques particuliers de conflits d'intérêts afférents à leurs anciennes activités professionnelles. Le même travail d'identification a été mené pour les autres sources régulières de conflit d'intérêts (participation à des organes dirigeants, activité du conjoint, instruments financiers) afin d'orienter l'examen de leurs déclarations d'intérêts, pour une plus grande efficacité du contrôle ainsi harmonisé.

Tout comme pour l'identification des situations de conflits d'intérêts, une réflexion spécifique sur les préconisations de déport à formuler à l'égard des conseillers ministériels a été menée. Il leur a ainsi été systématiquement conseillé de formaliser les mesures de déport dans une note adressée à leur directeur de cabinet et au ministre. Cette note doit lister le ou les organismes à l'égard desquels des modalités de déport sont prévues et, autant que faire se peut, les implications concrètes de ce déport au regard des sujets qui entrent dans le champ de compétence du ministre. Pour demeurer pertinente, il est utile que cette note soit actualisée régulièrement, lorsque des sujets non identifiés initialement impliquent une abstention du conseiller concerné. Elle doit enfin indiquer le nom du conseiller désormais compétent sur les différents sujets sur lesquels un déport est organisé.

De plus, cette note doit faire l'objet d'une certaine publicité, destinée à garantir que les interlocuteurs du conseiller soient informés des sujets sur lesquels ce dernier doit être exclu des échanges. De manière générale, les destinataires pertinents sont les suivants :

- les autres membres du cabinet et les conseillers des autres cabinets (notamment des cabinets du Premier ministre et du Président de la République) qui interviennent sur les mêmes sujets ;
- les directions pertinentes au sein du ministère et, le cas échéant, des autres ministères intervenant sur les sujets concernés ;
- les opérateurs sous tutelle du ministère concernés par les mesures de déport.

Les raisons de ce déport n'ont en revanche pas à être communiquées.

Les dirigeants de fédérations sportives

La loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 a fait entrer dans le champ de la Haute Autorité⁵⁵ :

55. Au 4° du III bis de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

- les « *représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État* » ;
- les délégués de signature ou de pouvoir de ces représentants légaux, « *lorsque ces délégués sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à un montant fixé par décret.* »

Outre ces nouveaux entrants, la Haute Autorité a également porté une attention particulière aux contrôles des déclarations des dirigeants de fédérations sportives, qui déclaraient pour la première fois leurs intérêts. Un important travail de sensibilisation a été mené auprès de ces nouveaux déclarants. Pour la plupart d'entre eux, ces fonctions sont exercées de manière bénévole, et cette obligation de déclaration a suscité interrogations et étonnement de leur part.

Dans plus de la moitié des cas (26 sur 47), la Haute Autorité a écrit aux dirigeants concernés afin de les informer de la possibilité de soumettre une demande d'avis sur une difficulté déontologique, ou pour leur demander des précisions sur la déclaration d'intérêts. Elle a notamment entrepris cette démarche lorsqu'elle avait détecté des omissions ou lorsqu'un risque de conflit d'intérêts apparaissait.

À l'issue du contrôle, quelques difficultés ont pu être identifiées, et un petit nombre de cas ont nécessité une analyse plus fouillée. Ainsi, un risque de conflit d'intérêts survient régulièrement lors du cumul de la fonction de dirigeant de fédérations sportives et de président d'une ligue régionale ou d'un club de sport affilié.

Le contrôle continu du risque de conflit d'intérêts

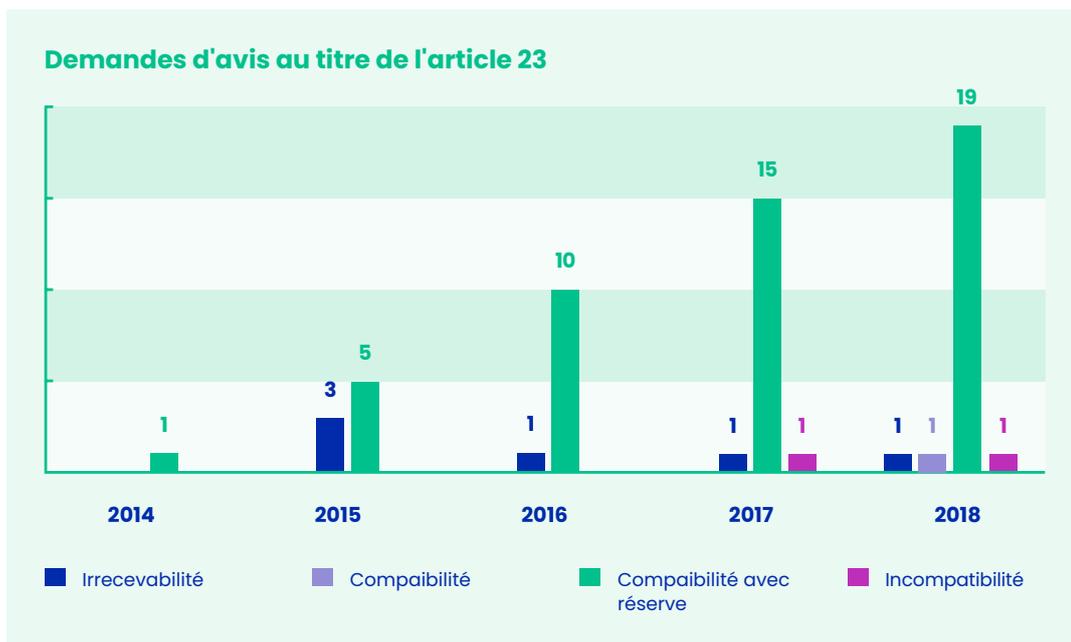
Le législateur a fait le choix du régime déclaratif, pour les personnes entrant dans le champ du dispositif de lutte contre les conflits d'intérêts. Le déclarant qui connaît une modification substantielle d'un de ses intérêts au cours de ses fonctions, comme une nouvelle activité professionnelle, doit par conséquent prendre lui-même l'initiative de remplir une déclaration modificative auprès de la Haute Autorité, selon les mêmes modalités que pour la déclaration initiale, sur ADEL. Il s'agit dans ce cas de modifier uniquement la rubrique concernée, et non pas de remplir à nouveau l'ensemble de la déclaration. La contrainte n'est pas excessive pour le déclarant au regard de l'enjeu essentiel consistant à assurer un contrôle effectif du risque de conflit d'intérêts tout au long des fonctions. Ces déclarations modificatives permettent à la Haute Autorité d'effectuer un contrôle renouvelé du risque de conflit d'intérêts, modifié par le nouvel intérêt. La modification en cas de nouvelle activité est particulièrement importante, le risque de conflit d'intérêts avec les responsabilités publiques exercées étant fort.

6.2 Le contrôle de la compatibilité avec l'activité privée envisagée à l'issue des fonctions publiques

Pendant un délai de trois ans après la fin de leurs fonctions, les anciens membres du Gouvernement, anciens membres d'exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives et publiques indépendantes doivent saisir la Haute Autorité avant toute reprise d'une activité privée. L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité des fonctions privées envisagées et la fonction publique précédemment exercée.

L'année 2018 s'inscrit dans le mouvement continu de croissance de ces saisines, atteignant un total de 59 saisines depuis 2014. En 2018, pratiquement la moitié des saisines émanaient d'anciens membres du Gouvernement (10 sur 22).

Lorsqu'elle a connaissance de la reprise d'une activité privée par une personne qui aurait dû la saisir au préalable, la Haute Autorité contacte cette personne pour lui rappeler cette obligation et la mettre en mesure de produire des observations sur sa situation. Le cas échéant, en l'absence de réponse par exemple, elle peut s'autosaisir pour rendre un avis sur la méconnaissance, par l'intéressé, des obligations issues de l'article 23 de la loi. En 2018, la Haute Autorité a mené un recensement des personnes entrant dans le



champ de cet article et a identifié une quinzaine de personnes, tout type de responsables publics confondus, qui n'en avaient pas respecté les dispositions, et qu'elle a donc contactées.

56. Article 432-13 du code pénal.

Les avis de la Haute Autorité examinent systématiquement le risque pour l'ancien responsable public de commettre le délit de prise illégale d'intérêts⁵⁶, à l'occasion de sa reconversion professionnelle dans le secteur privé, parfois appelée « pantouflage ». Le second contrôle opéré est de nature déontologique. La Haute Autorité contrôle si les différentes règles déontologiques, et en particulier l'obligation de prévention des conflits d'intérêts qui s'impose aux responsables publics, permettent de prendre les fonctions attendues. Pour cela, la Haute Autorité vérifie si le demandeur a utilisé ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle ou si l'interférence entre les anciennes fonctions et l'activité envisagée est suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec lesquelles il les a exercées. Elle s'assure également que le demandeur n'a pas utilisé ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle. Enfin, elle vérifie si l'activité envisagée n'est pas susceptible de porter atteinte à la dignité, à la probité et à l'intégrité des fonctions publiques antérieures.

Dans un délai de deux mois maximum, la Haute Autorité rend un avis qui peut être de compatibilité, de compatibilité avec réserves, ou d'incompatibilité. Le délai moyen pour rendre ces avis a été de 20,6 jours en 2018, bien inférieur au délai légal. Les avis concernant d'anciens membres du Gouvernement sont systématiquement publiés sur le site internet de la Haute Autorité. En 2018, la Haute Autorité a rendu un avis d'incompatibilité en raison du risque particulièrement fort de prise illégale d'intérêts.

Activités envisagées dans les avis rendus sur la reprise d'une activité privée après les fonctions publiques



Dans les avis avec réserves, ces dernières permettent de s'assurer qu'une fois installé dans ses nouvelles fonctions le responsable public ne remettra pas en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de sa précédente institution. Par exemple, des avis ont interdit au responsable public d'entreprendre toute démarche auprès des administrations qu'il dirigeait ou de représenter sa nouvelle société lors d'une procédure de commande publique en lien avec ses anciens services. Depuis l'entrée en vigueur du répertoire des représentants d'intérêts, la Haute Autorité enjoint également les anciens responsables publics de ne pas conduire d'actions de représentation d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 auprès de leur ancienne institution. Ces réserves sont adaptées à chaque cas.

La Haute Autorité assure un suivi des réserves émises. En effet, l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que lorsque la Haute Autorité a connaissance d'une violation des réserves prévues, elle publie au *Journal officiel* un rapport spécial comprenant l'avis rendu et les observations de la personne concernée. De plus, elle transmet au procureur de la République le rapport spécial et les pièces. Chaque année, la Haute Autorité sollicite les personnes ayant obtenu un avis avec réserves afin qu'elles justifient, par tout élément, du respect des réserves. De plus, la Haute Autorité met en œuvre une veille ciblée à partir du nom des personnes concernées afin de récupérer toute information relative à une éventuelle violation de ces réserves.

En 2018, pour la première fois, la Haute Autorité a transmis un rapport spécial au procureur de la République, ensuite publié au *Journal officiel*⁵⁷. En l'espèce, un ancien membre du Gouvernement n'avait pas respecté certaines des réserves émises dans un avis de compatibilité avec réserves du 21 juillet 2016 de la Haute

57. JORF n°0293 du 19 décembre 2018.

Autorité, au sujet d'une création de société commerciale de conseil, notamment économique. L'avis ainsi que les observations écrites de l'intéressé sont publiés en annexe de la délibération publiée au *Journal officiel*.

58. Rapport d'activité 2017, p. 127.

L'an dernier, la Haute Autorité constatait une « *certaine inadaptation du délit prévu à l'article 432-13 du code pénal aux situations rencontrées* »⁵⁸. En effet, ce dispositif, en se concentrant sur la présence ou l'absence d'actes juridiques, ainsi que sur les avis sur contrats, ne permet pas d'appréhender l'ensemble des situations d'influence du responsable publics et des risques de conflits d'intérêts. Ces remarques sont toujours valables, et la Haute Autorité maintient donc sa proposition, émise dans son rapport d'activité 2017, de créer une infraction de non saisine, par le responsable public, de l'autorité compétente pour autoriser le départ vers le secteur privé, infraction qui engloberait également la méconnaissance des réserves formulées dans un avis.

La situation des collaborateurs du Président de la République et des ministres est à cet égard particulièrement peu lisible. Soumis aux obligations de déclarations d'intérêts et de patrimoine par la loi du 11 octobre 2013, ils sont également parmi les responsables publics susceptibles d'être sollicités dans le cadre d'une action de représentation d'intérêts.

Ce cadre déontologique marque une reconnaissance, par le législateur de leur rôle de responsable public, de leur influence sur la décision publique. En outre, les collaborateurs de cabinet doivent également saisir la Commission de déontologie de la fonction publique avant l'exercice d'une nouvelle activité privée, en application de la loi du 20 avril 2016. Enfin, la loi du 15 septembre 2017 prohibe l'emploi de membres de sa famille proche dans de telles fonctions⁵⁹.

59. Article 11 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Il est donc surprenant que ces conseillers, dont l'influence est reconnue et le cadre déontologique développé et qui évoluent au cœur des décisions publiques nationales les plus importantes, ne soient pas compris dans le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013. Les parcours professionnels des membres de cabinets ministériels, souvent marqués par des allers-retours entre le secteur public et le secteur privé, justifient un contrôle des risques déontologique et pénal liés à ces mouvements. Il serait opportun d'étendre le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 à ces personnes afin que la Haute Autorité puisse procéder à ce contrôle, comme elle le fait déjà pour les anciens membres du Gouvernement, d'exécutifs locaux et d'autorités administratives et publiques indépendantes.

Proposition n° 6 : Étendre le champ de la saisine de la Haute Autorité, préalable à toute reprise d'activité privée, aux membres des cabinets présidentiel et ministériels, en application de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

7. Le contrôle des instruments financiers de certains respon- sables publics : une obligation encore méconnue

Les membres du Gouvernement, les présidents et membres d'autorités administratives indépendantes intervenant dans le domaine économique, et certains agents publics et militaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, sont soumis à une obligation supplémentaire afin de prévenir toute suspicion d'utilisation d'informations privilégiées et tout conflit d'intérêts liés à la détention d'instruments financiers. Ils doivent se départir de tout droit de regard, c'est-à-dire de toute possibilité de contrôle individuel, sur la gestion des instruments financiers qu'ils détiennent pendant toute la durée de leur fonction. Les mesures qu'ils prennent en ce sens doivent être justifiées auprès de la Haute Autorité, qui exerce un contrôle attentif sur le respect de cette obligation.

L'exercice de responsabilités d'un niveau élevé, notamment en matière économique ou financière, ou encore la détention de positions donnant accès à des informations privilégiées dans ces domaines, pourraient en effet faire naître un doute sur les décisions financières personnelles. La détention d'instruments financiers pourrait également influencer une prise de décision lorsqu'elle a des conséquences sur le secteur économique dans lequel agissent les sociétés dans lesquelles le responsable public détient des intérêts. Prévenir ces risques est l'objectif du dispositif, les solutions de gestion sans droit de regard retenues devant, pour ce faire, assurer une réelle absence d'influence individuelle de l'intéressé sur l'achat ou la vente de titres financiers. Pour les mandats de gestion ou les conventions avec un tiers, la liberté de gestion du mandataire doit être complète en excluant toute possibilité d'instruction donnée par le mandant.

Le décret du 9 août 2017 a modifié le cadre réglementaire à la suite des difficultés rencontrées au cours des premières années de mise en œuvre, en prévoyant par exemple le cas des responsables publics dont le conjoint est tenu, pour l'exercice de son activité professionnelle, de détenir certains instruments financiers.

Depuis ce décret, les personnes concernées justifient des modalités de gestion de leurs instruments financiers via le téléservice ADEL, accessible sur le site internet de la Haute Autorité, qui est également utilisé pour les déclarations d'intérêts et de patrimoine. Un questionnaire en ligne permet, en remplissant une série de champs sur chaque instrument financier détenu, de déterminer immédiatement les mesures qu'il est nécessaire de mettre en œuvre ainsi que les justificatifs pertinents.

Cette obligation est bien appréhendée par les membres du Gouvernement, qui ont acquis le réflexe de justifier de cette obligation, et avec qui les échanges sont fluides. En revanche, cette disposition reste encore trop méconnue des fonctionnaires et des membres d'autorités administratives indépendantes. Le champ plus réduit des personnes soumises à cette obligation, dont la définition renvoie par exemple pour les agents publics de l'État à différents arrêtés ministériels, peut expliquer cette méconnaissance.

Afin de s'assurer du respect de cette mesure et dans une perspective pédagogique prenant en compte la complexité inhérente aux instruments financiers, la Haute Autorité recense les personnes soumises à cette obligation et prend l'initiative de les informer sur les moyens de s'y conformer.

La Haute Autorité contrôle les mesures de gestion déclarées et vérifie qu'elles correspondent bien à celles permises par la loi et le décret en fonction des différentes situations (mandat de gestion, fiducie, convention avec un tiers, déclaration de conservation en l'état des instruments financiers). Le cas échéant, elle sollicite de la personne concernée des précisions sur les instruments financiers détenus et sur les modalités de leur gestion. Alors que l'effort de l'année 2017 avait principalement porté sur les membres du Gouvernement nouvellement nommés, la Haute Autorité a sollicité en 2018 un peu plus de 140 responsables publics, essentiellement des membres d'autorités administratives indépendantes et des agents publics.