

Contrôler les déclarations des responsables publics



1. Bilan des déclarations de patrimoine et d'intérêts

- 1.1 Les déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues en 2019 38
- 1.2 Le contrôle des obligations déclaratives 39
- 1.3 Le contrôle du contenu des déclarations 40

2. L'issue du contrôle patrimonial en 2019

- 2.1 Les suites possibles au contrôle 45
- 2.2 Focus sur le contrôle patrimonial de certains responsables publics 48

3. Un rôle de conseil et de sensibilisation des responsables publics

- 3.1 Mise à jour du guide du déclarant 50
- 3.2 L'accompagnement des responsables publics 52
- 3.3 L'édition de nouvelles brochures d'information 52

4. La publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics

- 4.1 Un régime de publicité dual 53
- 4.2 L'enjeu de la publication des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture 56

La Haute Autorité a en charge la collecte et le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts que près de 15 000 responsables publics, membres du Gouvernement, élus et hauts fonctionnaires, doivent déposer au début et à la fin de leurs fonctions.

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale, déposées au début et à la fin des fonctions, vise à examiner la variation de patrimoine afin de détecter et signaler à la justice un éventuel enrichissement illicite.

Le contrôle des déclarations d'intérêts, qui sont déposées au début des fonctions, vise quant à lui à détecter et à prévenir les risques de conflits d'intérêts.

La vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité de ces déclarations est un préalable indispensable à ces contrôles, la loi sanctionnant pénalement le fait pour un responsable public d'omettre une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts dans sa déclaration.

17. *« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »*

À l'occasion de ses contrôles, la Haute Autorité peut aussi être amenée à détecter d'éventuelles infractions à la probité, telles que la prise illégale d'intérêts, le détournement de fonds publics ou la concussion, qui font alors l'objet d'une transmission au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale¹⁷.

1. Bilan des déclarations de patrimoine et d'intérêts

1.1 Les déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues en 2019

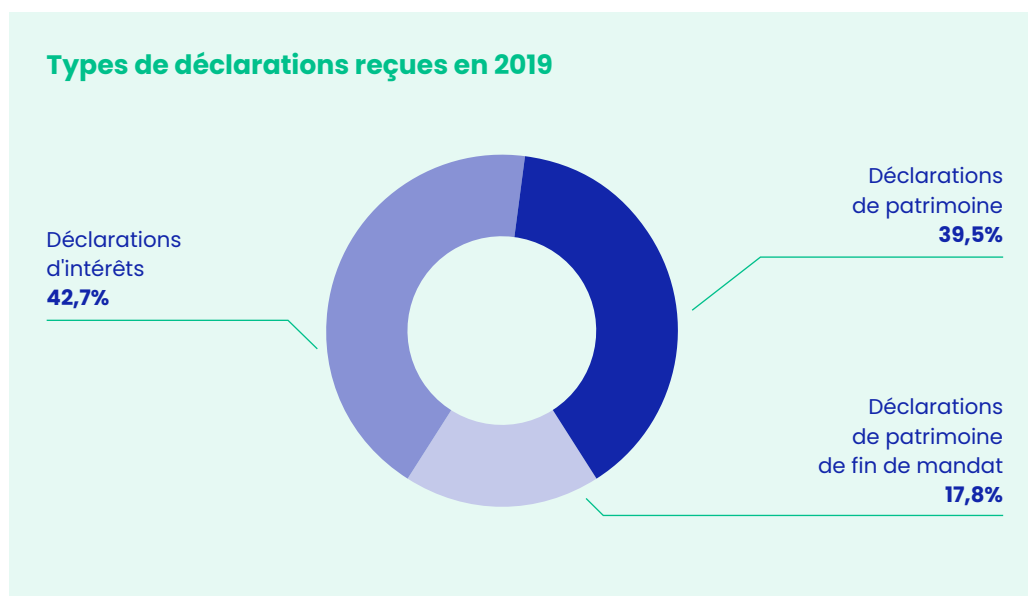
En 2019, 5 360 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts ont été reçues, concernant 2 688 responsables publics :

— 2 116 déclarations de patrimoine (initiales et modificatives) ;

- 954 déclarations de patrimoine de fin de mandat ou de fonctions ;
- 2 290 déclarations d'intérêts (initiales et modificatives).

Le nombre de déclarations déposées auprès de la Haute Autorité dépend en grande partie du calendrier électoral. Ce chiffre est ainsi en léger recul par rapport à 2018 (5 787), malgré l'élection des 74 représentants français au Parlement européen en mai, et représente une baisse de près de 50% par rapport à 2017 (10 622), année marquée par trois élections majeures.

En 2020, le nombre de déclarations attendues devrait être en forte augmentation, sous l'effet des élections municipales, dont le premier tour a eu lieu le 15 mars 2020, et du renouvellement des sénateurs de la série 2 attendu en septembre. Le report du second tour des élections municipales et des élections sénatoriales aura pour conséquence de déplacer le flux de déclarations attendues vers la fin de l'année 2020 et l'année 2021.



1.2 Le contrôle des obligations déclaratives

Les responsables entrant dans le champ de la Haute Autorité ont deux mois à partir de leur élection ou de leur nomination pour déposer leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts. Les déclarations de patrimoine de fin de fonctions doivent être déposées dans les deux mois suivant la fin des fonctions. Ce délai diffère toutefois pour les parlementaires (entre sept et six mois avant la fin du mandat) et les élus locaux (entre deux et un mois avant la fin du mandat).



682 relances



165 injonctions



**9 transmissions
au parquet
pour défaut
de déclaration**

Enfin, les modifications substantielles du patrimoine (succession, donation, mariage, divorce, emprunt contracté ou remboursé, etc.) ou des intérêts (nouvelle activité professionnelle, nouvelle fonction dirigeante, changement de collaborateur parlementaire, etc.) doivent faire l'objet d'une notification dans un délai de deux mois (un mois pour les membres du Gouvernement) pour mettre à jour les déclarations.

Si un responsable public ne respecte pas le délai de dépôt d'une déclaration, une première relance amiable est envoyée, lui notifiant de régulariser sa situation sous huit jours. Sans réponse de sa part, la loi prévoit que le collège de la Haute Autorité adopte une injonction tendant à ce que les déclarations lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction.

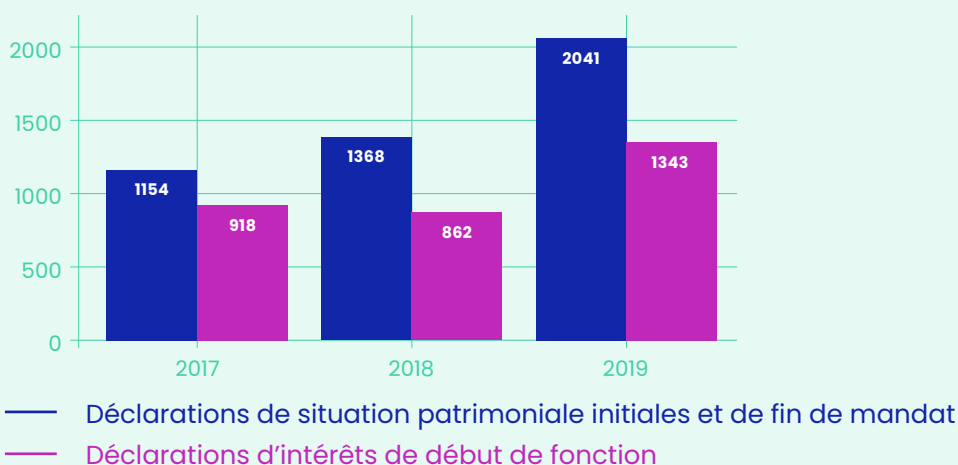
À la suite des 682 relances amiables envoyées en 2019, 165 injonctions ont dû être émises à l'encontre de déclarants qui n'avaient pas régularisé leur situation. La loi prévoit que les personnes concernées par une injonction ont alors un mois pour déposer, sous peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

La très grande majorité des retardataires a régularisé sa situation après réception de l'injonction. Les dossiers de neuf responsables publics ayant refusé de se mettre en conformité malgré les relances ont ainsi été transmis au parquet, ce qui représente 1,3% des responsables publics ayant fait l'objet d'une relance.

1.3 Le contrôle du contenu des déclarations

Une diminution des délais de contrôle malgré des contraintes persistantes

Nombre de déclarations de situation patrimoniale et de déclarations d'intérêts contrôlées, 2017 - 2019



Les lois du 11 octobre 2013 ont doté la Haute Autorité de moyens d'enquête administrative afin de contrôler efficacement les informations déclarées par les responsables publics. Depuis 2016¹⁸, la Haute Autorité bénéficie d'un accès direct à quatre bases de données¹⁹ de l'administration fiscale dans le cadre de l'examen des déclarations de patrimoine. Il s'agit d'une avancée importante, ayant permis de réduire considérablement les délais de contrôle tout en limitant le nombre de demandes adressé à la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les services de la Haute Autorité peuvent également requérir des responsables publics leurs déclarations d'impôts sur le revenu.

Des évolutions organisationnelles et la conception d'un nouvel outil informatique interne (« DELTA ») pour l'étude de la variation de patrimoine ont permis de faciliter le travail quotidien des agents de la Haute Autorité. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre de contrôles par agents et une diminution de la durée moyenne du temps de travail pour un examen patrimonial. En 2019, le délai de contrôle moyen d'une déclaration était de 109 jours.

La Haute Autorité ne possède cependant pas de droit de communication autonome dans les cas où elle a besoin d'éléments détenus par d'autres administrations, entreprises et établissements bancaires. Elle doit donc passer par le canal de l'administration fiscale qui, déliée du secret professionnel à son égard, peut obtenir les éléments demandés. En 2019, la Haute Autorité a adressé 202 demandes complémentaires à la DGFIP²⁰. L'obligation de recourir à l'intermédiation de la DGFIP pour ces demandes mobilise inutilement les effectifs de l'administration fiscale et ralentit considérablement les contrôles.

Cette situation demeure inédite parmi les autorités administratives indépendantes et les autres acteurs institutionnels de l'intégrité. Le droit de communication dont bénéficie l'Autorité de la concurrence²¹ pourrait notamment être adapté aux spécificités de la Haute Autorité, qui serait alors en mesure d'exiger la communication et obtenir ou prendre copie, par tout moyen et sur tout support, des comptes bancaires, bilans et comptes de résultats, actes de propriété, justificatifs de paiement, ou tout autre document, entre quelques mains qu'ils se trouvent, propres à faciliter l'accomplissement de sa mission. Elle pourrait également exiger la mise à disposition des moyens indispensables pour effectuer les vérifications qui lui incombent, et recueillir, sur place ou sur convocation, tout renseignement, document ou toute justification nécessaire au contrôle. En pratique, ce droit de communication devrait concerner tout particulièrement les établissements bancaires et financiers, les compagnies d'assurances, les administrations d'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et toute personne chargée d'une mission de service public.

18. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précisée par le décret 2017-19 du 9 janvier 2017

19. Les bases de données utilisées directement par la Haute Autorité sont la base nationale des données patrimoniales (BNDP) ; PATRIM, qui permet d'estimer la valeur des biens immobiliers ; FICOBA, une application alimentée par les établissements bancaires qui permet aux services de connaître les comptes détenus par le déclarant ; ainsi que FICOVIE, une application équivalente à FICOBA s'agissant des contrats d'assurance-vie.

20. Ce chiffre comprend à la fois les demandes d'information adressées à la DGFIP elle-même, pour des informations qu'elle détient en propre ; mais également les demandes d'information à destination d'entités tierces, pour lesquelles la DGFIP officie comme canal de transmission.

21. Article L. 450-3 du code de commerce

Gage d'indépendance, le droit de communication autonome permettrait un traitement plus efficace et rapide des déclarations. Il limiterait également les doublons, les procédures patrimoniales et fiscales étant parfois redondantes, ce qui peut susciter une forme de confusion chez certains déclarants. Sans être limité au seul contrôle patrimonial, ce droit de communication devrait, pour être cohérent, être étendu aux contrôles des intérêts et de la reconversion professionnelle des responsables publics dans le secteur privé, ainsi qu'au contrôle des représentants d'intérêts.

PROPOSITION N°1

PERMETTRE À LA HAUTE AUTORITÉ D'OBTENIR DIRECTEMENT COMMUNICATION, AUPRÈS NOTAMMENT DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES ET FINANCIERS, DES COMPAGNIES D'ASSURANCES, DES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS AINSI QUE DE TOUTE PERSONNE CHARGÉE D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC, DES INFORMATIONS NÉCESSAIRES À L'EXERCICE DE SES MISSIONS DE CONTRÔLE, DANS LE RESPECT DES GARANTIES EXIGÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL²².

22. En 2017, le Conseil constitutionnel avait censuré l'octroi, par la loi n°2017-1139 du 15 septembre 2017 de confiance dans la vie politique, d'un droit de communication autonome à la Haute Autorité, au motif qu'il aurait permis à celle-ci de se faire communiquer les données de connexion de ses déclarants. Cf. Cons. const., 8 septembre 2017, déc. 2017-752 DC

Des échanges accrus avec les déclarants

Le principe du contradictoire guide l'action de la Haute Autorité qui s'est attachée, depuis sa création, à engager un dialogue constant avec les responsables publics. Ces derniers ont en effet la possibilité, à chaque étape du contrôle, de communiquer des éléments complémentaires et de fournir des pièces justificatives. En cas d'omission importante dans la déclaration de patrimoine ou d'intérêts, ils peuvent notamment faire valoir leurs observations avant que leur déclaration ne soit assortie d'une appréciation et avant toute transmission au parquet. Ils ont également la possibilité de demander à être auditionné par le rapporteur en charge de leur dossier.

Lors de l'instruction préliminaire des dossiers, les services échangent très fréquemment avec les responsables publics pour leur demander des informations complémentaires relevant aussi bien de leur situation patrimoniale que de leurs intérêts. 1012 demandes d'informations complémentaires ont été adressées aux responsables publics par les services de la Haute Autorité en 2019, contre 684 en 2018. Le taux de réponse demeure encore cette année supérieur à 99%, cet engagement des déclarants démontrant à la fois une meilleure appropriation de leurs obligations déclaratives et une volonté accrue d'être en conformité. 16 injonctions pour obtenir des éléments complémentaires ont toutefois dû être émises : tous les responsables publics ont répondu, ce qui a permis de clore leur contrôle.

2. L'issue du contrôle patrimonial en 2019

Les orientations du plan de contrôle 2019

Le collège de la Haute Autorité adopte chaque année un plan de contrôle qui définit les orientations stratégiques du contrôle, ciblant certaines catégories de responsables publics en raison de leur forte exposition et de leurs responsabilités. Les efforts des services se sont donc concentrés cette année sur :

- les responsables publics entrant pour la première fois dans le champ de contrôle de la Haute Autorité afin d'avoir une photographie exacte de leur patrimoine et prévenir en amont tout risque de conflit d'intérêts ;
- les déclarants cessant définitivement leurs fonctions publiques, afin de contrôler la variation de leur patrimoine ;
- les 74 représentants français élus au Parlement européen en mai.

La fin de l'année 2020 devrait être marquée par les dépôts liés aux élections municipales avec le renouvellement attendu des exécutifs de communes et des dirigeants d'établissements publics de coopération intercommunale (et avec eux celui de leur cabinet), ainsi que d'organes dirigeants de sociétés publiques locales.

État des lieux des déclarations examinées en 2019



2 308

déclarations de patrimoine contrôlées

- **2041** déclarations initiales et de fin de mandat sur **2267** contrôles engagés
- **267** déclarations modificatives



3 070

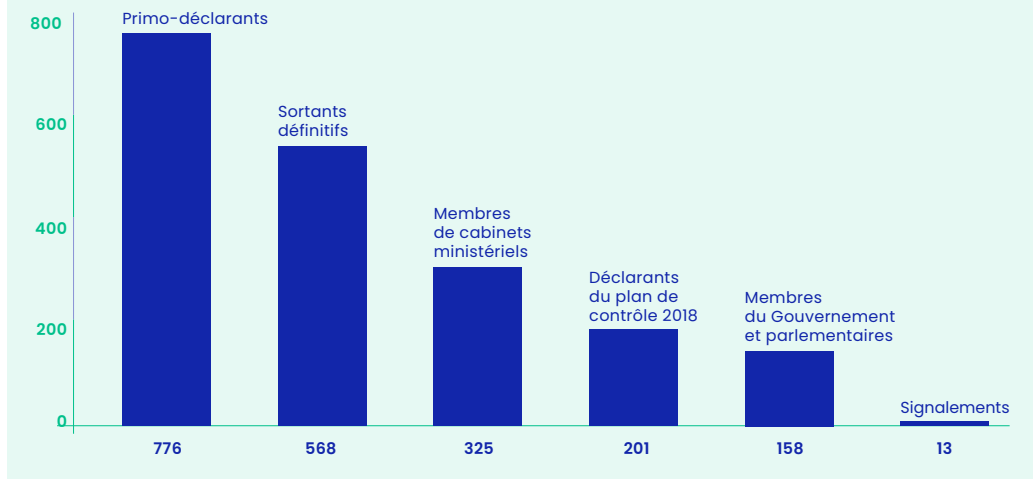
déclarations de patrimoine déposées en 2019*

* Ce chiffre comprend à la fois les déclarations de situation patrimoniale initiales, de fin de mandat, ainsi que les déclarations modificatives.

748

examens de variations de patrimoine

Typologie des contrôles de déclaration de patrimoine terminés en 2019



23. Cf. p. 116

24. 56 signalements se sont avérés non-recevables, faute, par exemple, d'être raisonnablement étayés ou de correspondre aux prérogatives de la Haute Autorité.
25. Les 13 contrôles de déclarations de patrimoine clos en 2019 ne sont pas nécessairement corrélés aux 21 dossiers réouverts en 2019 à la suite de signalements extérieurs: certains de ces 13 contrôles clos en 2019 peuvent résulter de dossiers réouverts l'année précédente. De même, il faut comprendre que, sur les 21 dossiers réouverts, certains sont toujours en cours de contrôle.

Une hausse des signalements extérieurs

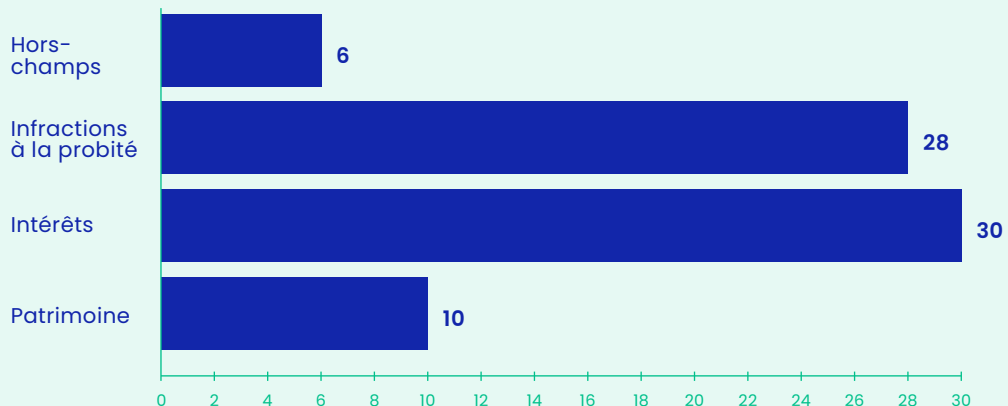
Un des motifs pouvant conduire les services de la Haute Autorité à engager un contrôle approfondi de certaines déclarations est la réception de signalements qui peuvent être extérieurs (c'est-à-dire émanant de citoyens, de journalistes ou encore de lanceurs d'alerte) ou transmis par des associations agréées²³. Chaque signalement fait l'objet d'une analyse systématique afin de vérifier si les manquements énoncés sont avérés. 77 signalements ont ainsi été reçus en 2019 dont 21 (soit 27%²⁴) ont eu pour conséquence une (ré)ouverture de contrôle d'un dossier²⁵. Des investigations plus poussées sont aussi menées, à l'initiative du président, de membres du collège ou des services, en fonction de recherches en source ouverte (articles de presse notamment).



74
signalements
extérieurs

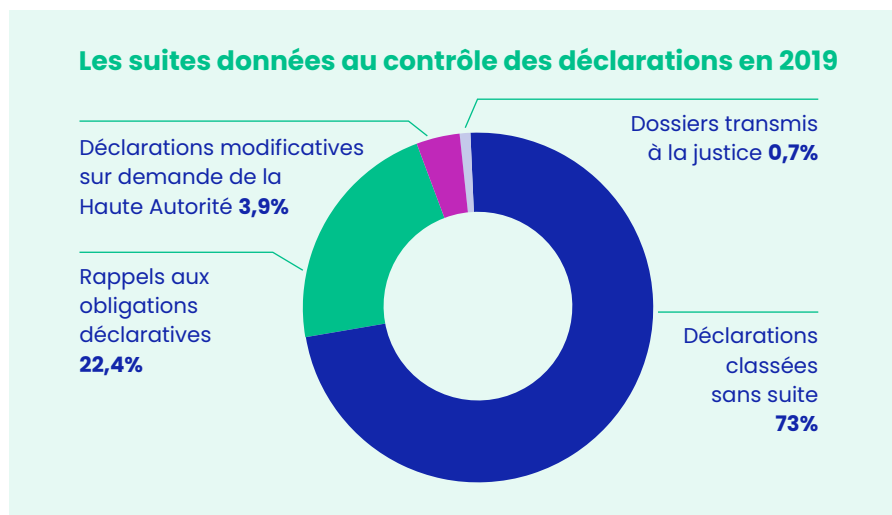
3
signalements
en provenance
d'associations
agréées

Typologie des manquements soulevés par les 74 signalements extérieurs reçus en 2019



2.1 Les suites possibles du contrôle²⁶

26. Les procédures de contrôle ont été exposées en détail dans les rapports d'activité précédents.



Lorsque l’instruction d’une déclaration par les services ne révèle pas de difficultés et que le collège la considère comme exhaustive, exacte et sincère, il décide, selon les dispositions légales, soit de la publier en l’état, soit de la classer sans suite. Sur les 3384 déclarations de patrimoine et d’intérêts contrôlées en 2019*, près de 73% ont été publiées en l’état ou classées sans suite.

* Hors déclarations modificatives.

S’agissant des déclarations n’étant pas exhaustives, exactes et sincères, lorsqu’il s’agit d’une déclaration devant être rendue publique, le collège peut inviter le responsable public à déposer une déclaration modificative afin de corriger les manquements relevés lors de l’instruction du dossier par les services, s’il estime que ces manquements ne justifient ni appréciation, ni transmission au parquet. 77 déclarations d’intérêts et 54 déclarations de patrimoine modificatives ont été demandées en 2019.

D’une façon générale, sur une période de six années, la Haute Autorité observe une amélioration progressive de la **qualité des déclarations** qui lui sont remises, tant en termes d’exhaustivité que de précision des informations renseignées.

Enfin, des rapporteurs issus des trois hautes juridictions²⁷ assistent ponctuellement la Haute Autorité lorsqu’une difficulté juridique ou une potentielle infraction apparaît lors de l’examen d’un dossier, soit en amont, par les services, soit par le collège. Cette procédure a concerné 69 dossiers en 2019. Le rapporteur assiste alors les services et produit un projet de délibération à l’attention du collège.

27. Conseil d’État, Cour de cassation, Cour des comptes.

L'appréciation sur une déclaration

La loi prévoit que la Haute Autorité peut assortir la publication des déclarations rendues publiques « *de toute appréciation qu'elle estime utile quant à [leur] exhaustivité, à [leur] exactitude et à [leur] sincérité* ». Le collège de la Haute Autorité a fait usage de cette procédure à deux reprises en 2019.

28. CE, Ass., 19 juillet 2019, Mme L..., n°426389

Le Conseil d'État, par une décision du 19 juillet 2019²⁸, a précisé le contrôle des actes de droit souple émis par des autorités administratives indépendantes (cf. encadré). L'appréciation publique formulée par la Haute Autorité, relative à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité d'une déclaration de patrimoine soumise par un parlementaire, a été reconnue comme un acte faisant grief, susceptible de recours devant le juge administratif.

29. Délibération n°2018-168 du 24 octobre 2018

L'appréciation publique sur une déclaration

À l'issue des élections législatives de 2017, la Haute Autorité a procédé au contrôle de la déclaration de situation patrimoniale déposée le 24 octobre 2017 par une députée nouvellement élue. Après un contrôle approfondi mené en lien avec l'administration fiscale, suivi d'échanges avec la déclarante, la Haute Autorité a conclu²⁹ à une sous-estimation de certains des biens immobiliers déclarés et décidé, en conséquence, de rendre publique la déclaration de situation patrimoniale de cette parlementaire et de l'assortir d'une appréciation soulignant les « *manquements constatés à l'exigence d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité* » incombant aux responsables publics dans leur déclaration. Contestant ces conclusions, la parlementaire a déposé un recours pour excès de pouvoir afin de faire annuler cette délibération.

30. Cons. const., 9 octobre 2013, déc. 2013-675 DC

Dans sa décision, le Conseil d'État a admis que l'ajout d'une appréciation de la Haute Autorité à une déclaration de patrimoine rendue publique est un acte faisant grief, soumis au contrôle de légalité du juge administratif et susceptible d'un recours pour excès de pouvoir. Si une telle appréciation ne constitue pas en elle-même une sanction³⁰ et est dépourvue d'effets juridiques, elle est cependant « *de nature à produire des effets notables, notamment en termes de réputation, qui au demeurant sont susceptibles d'avoir une influence sur le comportement des personnes, et notamment des électeurs, auxquelles elle s'adresse* ».

31. CE, Ass., 19 juillet 2019, Mme L..., n°426389

Le Conseil d'État a cependant rejeté la requête portant sur le fond de l'affaire, concluant à « *l'existence de manquements portant atteinte au caractère exhaustif, sincère et exact de la déclaration.* »³¹

32. CE, Ass., 21 mars 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n°368082

33. CE, Ass., 21 mars 2016, Société NC Numericable, n°390023

Cette décision complète la jurisprudence administrative relative aux actes de droit souple des autorités administratives indépendantes. Dès 2016, le Conseil d'État avait admis pour la première fois, dans les arrêts Société Fairvesta International GMBH et autres³² et Société NC Numericable³³, la recevabilité des recours pour excès de pouvoir s'agissant des actes administratifs pris par une autorité administrative indépendante.

Aucune disposition législative ne permet, en revanche, de formuler une appréciation sur les déclarations qui ne sont pas rendues publiques; ces dernières peuvent pourtant présenter un manquement grave sans être toutefois de nature à justifier une transmission au parquet. La Haute Autorité rappelle alors le responsable public mis en cause à ses obligations légales, en lui notifiant les manquements constatés ainsi que le cadre juridique et les obligations déclaratives qui s'imposent à lui. Cette procédure a été utilisée 133 fois en 2019.

En complément des sanctions pénales déjà prévues en matière de non-dépôt de déclaration, d'omissions majeures ou d'évaluation mensongère, un dispositif de sanctions administratives, comprenant notamment des amendes, pourrait être organisé par la loi, dans le cadre défini par le Conseil constitutionnel³⁴ et sous le contrôle du juge, afin de permettre à la Haute Autorité de mettre en œuvre une réponse adaptée et graduée aux différents manquements constatés. Cette recommandation rejoint les constats formulés dans la partie relative aux représentants d'intérêts³⁵.

34. Cons. const., 17 janvier 1989, déc. 88-248 DC, *Liberté de communication*

35. Cf. p. 105

Le cas de l'Italie

En Italie, les responsables publics soumis à une obligation de déclaration de patrimoine encourent le risque d'une amende pouvant aller de 500 à 10 000 euros en cas de non-dépôt ou d'informations mensongères³⁶. Cette sanction, appliquée par l'Autorité nationale anticorruption (Autorità Nazionale Anticorruzione, l'ANAC), est rendue publique sur son site Internet.

Depuis 2015, cette procédure de sanction pécuniaire a été engagée à 133 reprises. Au titre des sanctions pour non-dépôt ou communication d'informations mensongères et des sanctions appliquées en cas de non-respect des plans triennaux de prévention de la corruption, des programmes triennaux de transparence ou des codes de conduite³⁷, l'ANAC a infligé pour 64 000 € de pénalités en 2018, et 35 000 € de pénalités en 2019.

36. Article 47 du décret législatif du 14 mars 2013, n. 33

37. Article 19, comma 6, du décret législatif du 24 juin 2014

PROPOSITION N°2

DOTER LA HAUTE AUTORITÉ D'UN POUVOIR DE SANCTION ADMINISTRATIVE POUR CERTAINS MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES ET DÉONTOLOGIQUES.

38. Articles 432-10 à 432-16 du code pénal

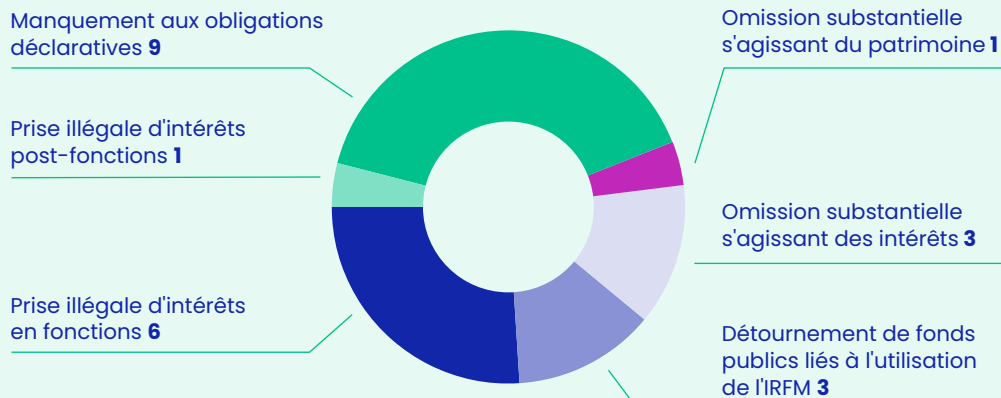


102 dossiers transmis à la justice depuis 2014 dont 23 en 2019

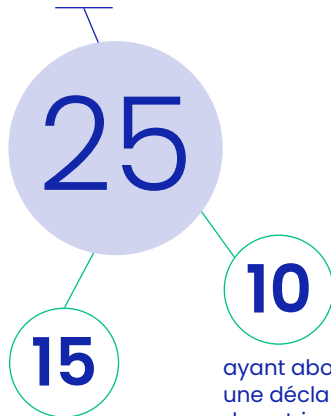
La transmission de dossiers à la justice

En 2019, 23 dossiers ont été transmis au procureur de la République, concernant des détections d'infractions spécifiques prévues par les lois du 11 octobre 2013 (non-déclaration, omission substantielle) ou d'une infraction à la probité³⁸ (prise illégale d'intérêts, détournement de fonds publics, etc.), pour laquelle l'article 40 du code de procédure pénale s'applique. Depuis 2014, la Haute Autorité a saisi 102 fois la justice, dont 27 pour non-dépôt de déclarations et 75 pour de potentielles infractions à la probité et pour omission déclarative substantielle, conduisant en l'état à 12 condamnations.

Motifs des 23 transmissions de dossiers à la justice en 2019



déclarations de patrimoine de membres du Gouvernement examinées au collège



2.2 Focus sur le contrôle patrimonial de certains responsables publics

Le contrôle renforcé du patrimoine des membres du Gouvernement

En 2019, 15 déclarations de patrimoine, 6 de début de fonctions et 9 modificatives, ont été déposées par des membres du Gouvernement. Celles-ci font automatiquement l'objet d'un contrôle approfondi, eu égard à l'importance des fonctions exercées et à leur publication sur le site Internet de la Haute Autorité.

25 dossiers de contrôle patrimonial concernant des membres du Gouvernement ont été examinés en 2019 par le collège de la Haute Autorité, dont 13 concernaient des déclarations déposées en 2018. 10 ministres ont dû, à l'issue de ce contrôle, déposer des déclarations de patrimoine modificatives afin d'apporter des précisions sur les éléments fournis ou corriger des erreurs. Un

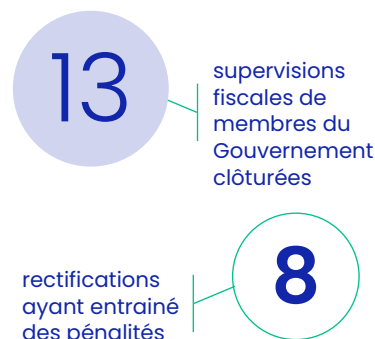
rapporteur est systématiquement nommé pour les membres du Gouvernement entrants.

Une déclaration de patrimoine de début de fonctions et une déclaration modificatives déposées en 2019 font à ce jour toujours l'objet d'un contrôle.

Le second aspect de la mission de la Haute Autorité envers les membres du Gouvernement est la supervision de la vérification de leur situation fiscale menée par la DGFIP.

En 2019, 13 dossiers ont été clôturés, dont 4 concernaient des ministres entrés au Gouvernement au cours de l'année. Deux contrôles étaient encore en cours d'instruction au moment de la rédaction du présent rapport. 8 contrôles ont abouti à des rectifications, les pénalités infligées (intérêts de retard et majorations éventuelles) ne dépassant jamais la somme de 300 euros. Aucun dossier n'a donné lieu à des restitutions de la part de l'administration fiscale.

Si, dans le cadre de ce contrôle, la Haute Autorité constatait qu'un membre du Gouvernement ne respectait pas ses obligations fiscales, elle en informerait le Président de la République et le Premier ministre, sans préjudice de la mise en œuvre des prérogatives de l'administration fiscale. Cette situation ne s'est toutefois pas présentée en 2019.



La poursuite des contrôles sur l'usage abusif de l'IRFM

La Haute Autorité a poursuivi le contrôle engagé en 2018 sur l'usage, par les parlementaires, de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), à partir des déclarations de patrimoine de fin de mandat établies par les députés de la XIV^e législature (2012-2017) et les sénateurs sortants de la série 1 (2011-2017)³⁹.

La Haute Autorité, dans le cadre du contrôle de la variation du patrimoine et de l'étude des relevés bancaires, avait constaté que certains parlementaires avaient fait une utilisation irrégulière voire illicite de leur IRFM, postérieurement aux mesures d'encadrement prises en 2015 par les deux assemblées. Il s'agissait de dépenses personnelles, de dépenses de campagne, des cotisations à des partis politiques ou encore de prélèvements directs vers un compte bancaire personnel. Quinze dossiers, transmis à la justice par la Haute Autorité en 2018, font l'objet d'une enquête préliminaire du Parquet national financier.

En 2019, des investigations approfondies concernant trois députés, engagées à la suite de la transmission de différentes informations, ont abouti à la découverte d'agissements susceptibles d'être qualifiés, sous réserve de l'appréciation du juge pénal, de détournement de fonds publics. En application de l'article 40 du code de procédure pénale, ces trois dossiers ont donc été transmis au procureur de la République.

39. Cf. Rapport d'activité 2018 p. 33. Pour rappel, un régime d'avance de frais de mandat s'est substitué à l'IRFM depuis le 1^{er} janvier 2018, le législateur renvoyant aux organes de l'Assemblée nationale et du Sénat le soin de fixer et d'appliquer cette nouvelle prise en charge.

3. Un rôle de conseil et de sensibilisation des responsables publics

3.1 Mise à jour du guide du déclarant

40. <https://bit.ly/36Xuvgh>

Le guide du déclarant, disponible en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité⁴⁰, accompagne les responsables publics à chaque étape de leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts, leur permettant ainsi de mieux satisfaire à leurs obligations. Le guide est régulièrement actualisé pour tenir compte des difficultés observées dans les déclarations et des évolutions législatives et réglementaires. Trois mises à jour sont intervenues en 2019 concernant :

- le régime de publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des députés européens de la IX^e législature élus le 26 mai 2019 ;
- l'apport de précisions sur l'identification des collaborateurs parlementaires stagiaires : si tous les collaborateurs doivent être déclarés, qu'ils travaillent à Paris ou en circonscription, ces dispositions ne s'appliquent en revanche pas aux stagiaires dont la durée cumulée de stage n'excède pas six mois ;
- la déclaration des assurances-vie et des contrats d'épargne retraite suite aux modifications issues de la loi « PACTE »⁴¹ (cf. *encadré*).

41. Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises

L'effet de la loi « PACTE » sur l'épargne retraite et les obligations déclaratives des responsables publics

Les élus locaux bénéficient de plein droit du régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques. Ils peuvent aussi bénéficier d'un mécanisme de retraite spécifique supplémentaire, facultatif, par capitalisation. Deux dispositifs furent créés à cet effet au début des années 1990 : le Fonds de pension des élus locaux (FONPEL) et la Caisse autonome de retraite des élus locaux (CAREL).

La loi du 22 mai 2019, dite loi PACTE, a profondément modifié le régime de l'épargne retraite, en créant en substance un nouveau plan d'épargne retraite (PER), divisé en trois produits : un PER individuel et deux PER collectifs, eux-mêmes divisés en trois compartiments selon la nature des versements. Outre les modifications relatives au régime fiscal du PER, le nouveau dispositif se caractérise notamment par un transfert facilité des contrats existants vers le nouveau PER et par un assouplissement des conditions de sortie, en capital ou en rente.

En revanche, aucune disposition n'a prévu l'application de ces nouvelles mesures aux contrats individuels type CAREL et FONPEL qui ne comportent pas de possibilité de rachat.

Si tous les contrats d'épargne-retraite ne sont dès lors toujours pas soumis, par l'effet de la loi PACTE et de ses actes d'application, à un régime juridique et fiscal strictement identique, la Haute Autorité, dans une délibération du 23 octobre 2019⁴², a considéré qu'il convenait tout à la fois d'assurer la lisibilité du dispositif déclaratif en matière de patrimoine et d'intérêts, l'égalité de traitement des déclarants et le caractère exhaustif du patrimoine déclaré.

En conséquence, l'ensemble des produits d'épargne retraite, qu'ils résultent du nouveau régime du PER ou des dispositifs antérieurs, qu'ils soient liquidés sous forme de rente ou de capital, doivent être mentionnés dans la déclaration de situation patrimoniale, à la rubrique n°5, « Assurances vie ».

Ainsi, les responsables publics titulaires de tels contrats, en fonction à la date de la délibération, doivent déposer une déclaration de situation patrimoniale modificative s'ils procèdent au rachat en capital de leurs contrats. Ce rachat peut être qualifié de modification substantielle du patrimoine. Les contrats devront en tout état de cause être mentionnés dans les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat.

42. Délibération n° 2019-99 du 23 octobre 2019



1151

appels reçus
sur la ligne
d'assistance
aux responsables
publics

43. Les coordonnées sont disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité.
Cf. <https://bit.ly/2SGmQy>

3.2 L'accompagnement des responsables publics

Afin de mieux accompagner les responsables publics et de répondre à leurs interrogations ponctuelles, qu'elles soient relatives à leurs obligations, leur situation individuelle ou aux modalités pratiques de déclarations via le téléservice « ADEL », plusieurs outils de communication et d'échange ont été mis en place par la Haute Autorité.

En particulier, une ligne d'assistance téléphonique leur est spécifiquement dédiée, sur laquelle 1151 appels ont été reçus en 2019. En complément, les déclarants ont également la possibilité d'échanger avec les services de la Haute Autorité par mail⁴³.

Enfin, un travail de réflexion a été initié au sein de la Haute Autorité afin d'évaluer la qualité de l'accompagnement des responsables publics et des représentants d'intérêts. Des études de satisfaction portant sur les supports de télédéclaration « ADEL » et « AGORA » sont en cours d'élaboration et permettront de mieux identifier les améliorations susceptibles de renforcer la qualité des services dispensés par la Haute Autorité.

3.3 L'édition de nouvelles brochures d'information

La Haute Autorité a poursuivi en 2019 ses efforts de pédagogie et de sensibilisation des responsables publics sur leurs obligations déclaratives. Des brochures d'information ont ainsi été éditées à destination des présidents et dirigeants d'entreprises publiques locales, des membres de cabinets ministériels et des agents publics. Elles sont disponibles en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité.

4. La publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics

4.1 Un régime de publicité dual

La loi encadre les modalités de publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts de certains responsables publics : les membres du Gouvernement, les parlementaires, les représentants français au Parlement européen et les exécutifs des plus grandes collectivités territoriales⁴⁴. Les déclarations des membres du collège de la Haute Autorité sont également disponibles en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité.

44. La liste complète des responsables publics locaux concernés est disponible au 2° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

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



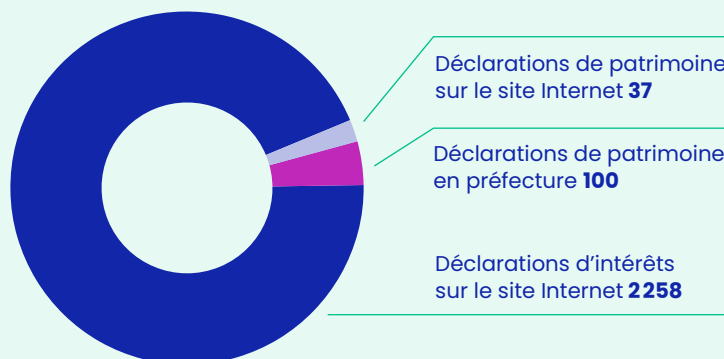
45. Cf. le communiqué de presse de la Haute Autorité relatif à cette publication : <https://bit.ly/3dwYw1b>

En 2019, 2395 déclarations ont été rendues publiques en *open data* sur le site Internet de la Haute Autorité ; 94% d'entre elles étaient des déclarations d'intérêts, initiales ou modificatives.

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts de 73 représentants français au Parlement européen de la IX^e législature ont été simultanément rendues publiques le 7 novembre 2019⁴⁵. Si les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement sont rendues publiques par lot unique, les déclarations de patrimoine des membres des assemblées parlementaires le sont par lots départementaux, permettant de concilier le respect des délais de publication avec l'égalité de traitement entre les responsables publics.

Conformément à la mission de transparence de la Haute Autorité, les déclarations d'intérêts initiales déposées par les responsables publics peuvent être publiées en l'état, alors même qu'un dialogue confidentiel aurait déjà été engagé concernant les informations déclarées ou de potentielles omissions. Le cas échéant, la Haute Autorité tire ultérieurement les conséquences de ses investigations en demandant une déclaration modificative ou en saisissant le procureur de la République.

Déclarations publiées en 2019



L'enjeu de la publication des déclarations de responsables publics restés peu de temps en fonction

En 2019, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a été saisie à deux reprises de demandes d'avis portant sur la communication des déclarations de situation patrimoniale d'anciens membres du Gouvernement, restés en fonction pendant des périodes relativement courtes, et qui n'avaient pas été rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité.

- *Rappel des dispositions légales et réglementaires*

Conformément aux dispositions de la loi du 11 octobre 2013, chaque membre du Gouvernement doit adresser à la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale dans les deux mois qui suivent sa nomination et dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions. Cette déclaration est ensuite transmise à l'administration fiscale, laquelle fournit, dans un délai de trente jours suivant cette transmission, l'ensemble des éléments permettant à la Haute Autorité d'en apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité. Dans un délai de trois mois suivant la réception de ces informations, nécessaire à l'examen des informations et aux éventuels échanges avec le déclarant, la Haute Autorité doit rendre publiques les déclarations de patrimoine et d'intérêts.

De plus, ces déclarations doivent être accessibles au public pendant la durée des fonctions au titre desquelles elles ont été déposées. Lorsqu'il s'agit d'une déclaration déposée après la fin des fonctions, les éléments demeurent accessibles six mois après leur cessation.

- *Traitement des publications par la Haute Autorité*

Afin de concilier l'objectif de transparence et celui d'assurer l'exhaustivité et l'exactitude des informations accessibles au public, les déclarations de patrimoine ne sont pas publiées immédiatement après réception.

De plus, au regard des différentes temporalités susmentionnées, un délai de six mois au maximum peut s'écouler entre la date de nomination d'un membre du Gouvernement et la publication de la déclaration. Par ailleurs, dans un souci de cohérence et d'égalité de traitement, les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement sont rendues publiques à la même date lorsqu'il s'agit de la nomination de l'ensemble du Gouvernement.

- *Cas particulier des ministres restés peu de temps en fonction*

Les ministres visés par les demandes de communication des déclarations de patrimoine ont tous la particularité d'être restés très peu de temps en fonction, entre un et quatre mois seulement. L'application des délais de traitement n'a donc pas permis de publier leurs déclarations. De plus, dans la mesure où aucune déclaration de fin de mandat n'est nécessaire lorsqu'une déclaration de situation patrimoniale a été déposée moins d'un an auparavant, une telle déclaration de fin de mandat n'avait pas à être publiée.

Enfin, en tout état de cause, le délai de six mois faisant suite à la date de fin des fonctions étant écoulé au moment des saisines pour l'ensemble des ministres concernés, les déclarations en question ont été traitées comme celles dont la publication n'est pas prévue par les textes, c'est-à-dire comme des documents communicables uniquement aux personnes intéressées, en application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

4.2 L'enjeu de la publication des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture

Les déclarations de patrimoine des parlementaires et des représentants français au Parlement européen ne sont pas, contrairement à celles des ministres, publiées sur le site Internet de la Haute Autorité, mais elles sont consultables en préfecture.

À nouveau, la Haute Autorité constate le très faible nombre de demandes de consultations en préfecture, seulement 18 en 2019, un chiffre imputable au système excessivement contraignant et particulièrement dissuasif mis en place par le législateur.

En effet, tout citoyen inscrit sur les listes électorales doit au préalable prendre rendez-vous auprès des services de la préfecture concernée, pendant les horaires d'ouverture, pour consulter les déclarations de patrimoine des parlementaires de la circonscription, en présence d'un agent des services⁴⁶. Les éléments consultés ne doivent faire l'objet d'aucune reproduction ou copie, c'est-à-dire que, par exemple, aucune note ne peut être prise. De plus, toute divulgation par une personne physique ou morale d'informations contenues dans ces déclarations de patrimoine, y compris par voie de presse, est passible d'une amende de 45 000 euros.

46. Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article LO 135-2 du code électoral



18

demandes de consultation de déclarations de patrimoine en préfecture en 2019, concernant **87** parlementaires dans **17** départements



161*

déclarations de patrimoine de parlementaires effectivement consultées en préfecture en 2019

* Les personnes ayant fait la demande ont consulté plusieurs déclarations de parlementaires différents.

Au regard de ces données, la procédure de consultation des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture est en réalité peu effective dans la pratique. A cet égard, le constat dressé par la Haute Autorité dans son rapport d'activité 2018 est toujours d'actualité⁴⁷. La comparaison avec les données de consultation des déclarations en ligne⁴⁸, relativement parlante, prouve que les objectifs visant à renforcer la transparence et l'accessibilité des informations pour les citoyens ne sont pas remplis. En 2013, le Conseil constitutionnel avait relevé que la publication des déclarations d'intérêts devait permettre « à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci⁴⁹ », un raisonnement qui pourrait être étendu aux déclarations de patrimoine des parlementaires, eu égard à leurs prérogatives. La publication des déclarations de patrimoine des députés, des sénateurs, et des représentants français au Parlement européen sur le site Internet de la Haute Autorité constituerait, comme elle le souligne depuis plusieurs années dans ses rapports successifs, une avancée importante, sans méconnaître le principe de séparation des pouvoirs mais tout en se conformant aux recommandations des organisations internationales.

Dans son Deuxième rapport de conformité de la France au 4^e cycle d'évaluation « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », adopté le 22 juin 2018, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) regrettait ainsi « qu'à nouveau aucune mesure n'ait été prise » pour rendre les déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs plus facilement accessibles à l'ensemble du public, « une mesure de transparence importante pour remédier au discrédit de la classe politique ».

47. « 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. », Rapport d'activité 2018. Cf. <https://bit.ly/2yASwyQ>

48. Cf. p. 122 du rapport.

49. Cons. const., 9 octobre 2013, déc. 2013-676 DC

PROPOSITION N°3

PUBLIER LES DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE DES DÉPUTÉS, DES SÉNATEURS ET DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LE SITE INTERNET DE LA HAUTE AUTORITÉ.