

Partie 3

Contrôler la conformité
des déclarations
de patrimoine et d'intérêts
des responsables publics

1

La procédure de contrôle
des déclarations reçues

—
page 86

2

Les déclarations de situation
patrimoniale

—
page 90

3

Les déclarations d'intérêts

page 92

4

Bilan des contrôles des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts

—
page 97

5

Le contrôle de la gestion sans droit
de regard des instruments financiers

—
page 102

6

La publication des déclarations
de patrimoine et d'intérêts

—
page 106

Cœur de mission historique de la Haute Autorité, le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts transmises par plus de 16 000 responsables publics, élus, membres du Gouvernement, hauts fonctionnaires et membres de cabinets continue de prouver toute son utilité en matière de prévention et de détection de l'enrichissement illicite au cours des fonctions, des conflits d'intérêts et d'infractions pénales portant atteinte à la probité (prise illégale d'intérêts et corruption, notamment).

La déclaration de situation patrimoniale, déposée auprès de la Haute Autorité au début et au terme du mandat ou des fonctions exercées, permet de détecter des variations inexplicables du patrimoine, éventuellement imputables à un manquement à la probité.

La déclaration d'intérêts offre une cartographie des intérêts détenus par le déclarant au moment de son entrée en fonction. Son examen permet de prévenir la majorité des situations de conflit d'intérêts pouvant survenir dans l'exercice des fonctions.

Pour être pertinents, les deux types de déclaration doivent faire l'objet d'actualisations en cas de modification substantielle du patrimoine et des intérêts.

Le contrôle au fond des déclarations reçues vise à apprécier leur caractère exhaustif, exact et sincère ; il préfigure et représente un préalable indispensable à la recherche d'éventuelles infractions pénales, et notamment de manquements à la probité tels que la prise illégale d'intérêts, la corruption ou le détournement de fonds publics. Lorsqu'elle détecte des faits susceptibles de caractériser de telles infractions, la Haute Autorité en informe sans délai le procureur de la République⁵⁶.

LES CHIFFRES CLÉS DU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS EN 2020



56. Article 40 du code de procédure pénale

1

La procédure de contrôle des déclarations reçues

Afin de vérifier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations reçues, la Haute Autorité dispose de prérogatives d'enquêtes propres lui permettant de détecter tout manquement ou omission relatifs au patrimoine et aux intérêts des responsables publics, ainsi que tout fait susceptible de caractériser une infraction pénale.

L'instruction des contrôles au fond

Au contrôle du dépôt des déclarations succède celui de leur contenu. En 2020, le contrôle au fond a été sensiblement bouleversé par plusieurs événements majeurs : le report de l'échéance de dépôt des déclarations de fin de mandat, déjà évoqué, mais aussi le renouvellement du Gouvernement, intervenu au mois de juillet 2020, qui a concentré l'activité des services. Plus généralement, des délais supplémentaires ont été accordés aux déclarants impliqués dans la gestion de la crise sanitaire afin de ne pas les solliciter pendant le premier confinement.

En conséquence, et malgré les progrès réalisés au cours des années précédentes, le délai de contrôle moyen d'une déclaration a augmenté en 2020, atteignant 186 jours, contre 116 en 2019.

De façon générale, les services de la Haute Autorité entretiennent des échanges nourris avec les déclarants eux-mêmes : dès le stade de l'instruction préliminaire des dossiers, la Haute Autorité peut solliciter toute information ou pièce justificative lui permettant de mieux apprécier le contenu des déclarations contrôlées.

Dans de très rares cas, lorsque les déclarants refusent ou omettent de répondre à la sollicitation de la Haute Autorité, celle-ci peut prendre une injonction à leur égard ; une procédure engagée à 8 reprises seulement en 2020, qui, à chaque fois, a donné lieu à une réponse du déclarant, permettant de clore le contrôle engagé.

Ce lien constant avec les déclarants s'accompagne d'un attachement fort au principe de la contradiction. À chaque étape du contrôle mais aussi de leur propre initiative, les déclarants bénéficient de la possibilité de transmettre tout élément ou toute pièce justificative. De même, la Haute Autorité leur offre l'opportunité de faire valoir leurs observations, lorsque leur déclaration présente un manquement au fond (omission substantielle, évaluation mensongère) qui justifierait de faire l'objet d'une appréciation – si elle est soumise à publication – ou d'une transmission au parquet. Le rapporteur, qui peut être un agent de la Haute Autorité ou un rapporteur extérieur, peut, s'il l'estime utile, entendre le déclarant.



780

demandes
d'informations
complémentaires
aux déclarants



LA DÉSIGNATION D'UN RAPPORTEUR

La procédure ordinaire consiste en l'examen d'un dossier par le collège, sur le fondement d'une instruction approfondie conduite par les services. Les dossiers présentant une difficulté sérieuse, soulevant une question juridique nouvelle ou une potentielle infraction, décelée au stade de l'instruction par les services ou lors de leur examen par le collège, sont en règle générale confiés à des rapporteurs issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, mais aussi à des agents de la Haute Autorité. Le rapporteur extérieur, avec le concours des services, prépare un projet de délibération, qu'il présente au collège.

La désignation d'un rapporteur est systématique lors de l'examen des déclarations initiales des nouveaux membres du Gouvernement.

60

dossiers confiés à des
rapporteurs extérieurs

Des moyens d'enquête spécifiques au contrôle des déclarations de situation patrimoniale

La Haute Autorité bénéficie de moyens d'enquête étendus dans le cadre du contrôle des déclarations de situation patrimoniale.

L'accès direct à plusieurs bases de données tenues par l'administration fiscale, obtenu en 2017⁵⁷, lui permet de procéder à des vérifications essentielles, notamment sur les comptes bancaires et les assurances-vie.

Enfin, dans les cas où les nécessités du contrôle l'y amènent, la Haute Autorité peut transmettre des demandes à l'administration fiscale pour obtenir des informations qu'elle détient, ou pour qu'elle exerce à son profit son droit de communication, par exemple auprès d'autres administrations ou de personnes morales de droit privé. La direction générale des finances publiques (DGFiP), en charge du traitement de ces requêtes, dispose d'un délai de deux mois pour transmettre les informations demandées à la Haute Autorité. Grâce à un travail de clarification et de précision des demandes mené en lien avec la DGFiP, le délai de réponse moyen a diminué.

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

Sur l'ensemble de l'année 2020, 444 demandes d'informations ont été adressées à la DGFIP, un chiffre en nette augmentation par rapport à l'année précédente (202 demandes), alors qu'il avait connu une diminution constante au cours des dernières années. Cette évolution s'explique par un nombre important de contrôles concernant des membres du Gouvernement et des parlementaires, pour lesquels la loi prévoit une consultation systématique de la DGFIP.

Les contrôles menés sur la base de signalements extérieurs

Si la majorité des contrôles menés par la Haute Autorité procède d'orientations prédéfinies, et notamment d'un plan de contrôle, les signalements extérieurs, qu'ils émanent d'associations agréées, de journalistes ou de citoyens, peuvent conduire à un contrôle approfondi.

Ces signalements peuvent concerner le non-dépôt d'une déclaration, l'évaluation mensongère d'un bien, ou une omission substantielle quant aux intérêts détenus par le responsable ou agent public faisant l'objet du signalement.

Bien que le nombre de signalements reçus ait diminué par rapport à l'année précédente, ceux-ci se sont avérés plus étayés : une plus large proportion a donné lieu à une (ré)ouverture de dossiers en vue d'un contrôle – 53 % en 2020, contre 27 % en 2019.



444

demandes
d'informations
adressées
à la DGFIP



53

signalements extérieurs
avec un pic important
en amont des
élections municipales



dont

4

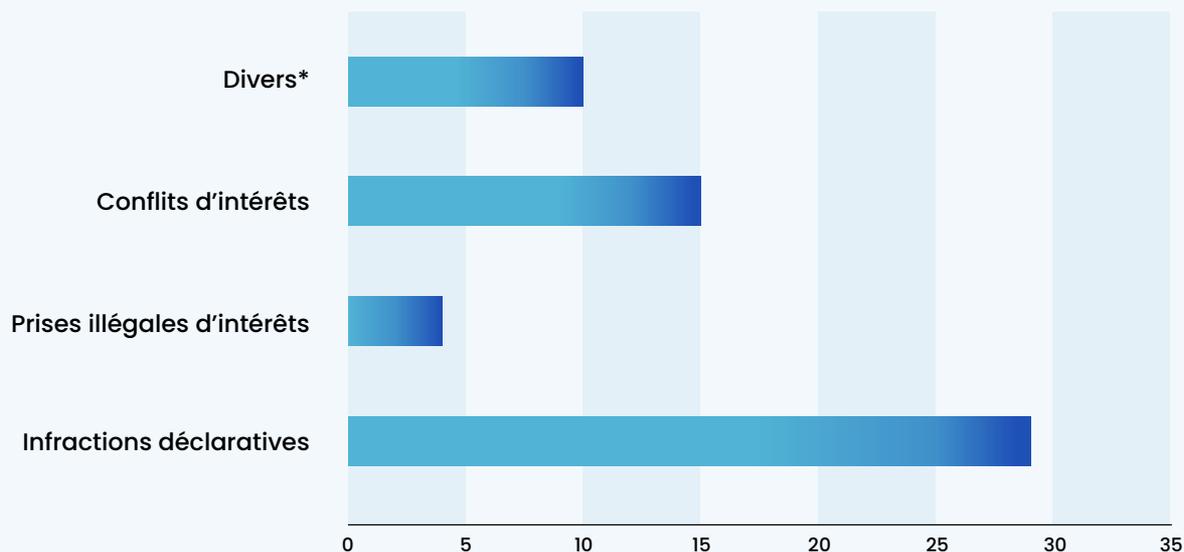
signalements en
prevenance
**d'association
agréées**

28

dossiers
de contrôle
(ré)ouverts

Chiffres clés

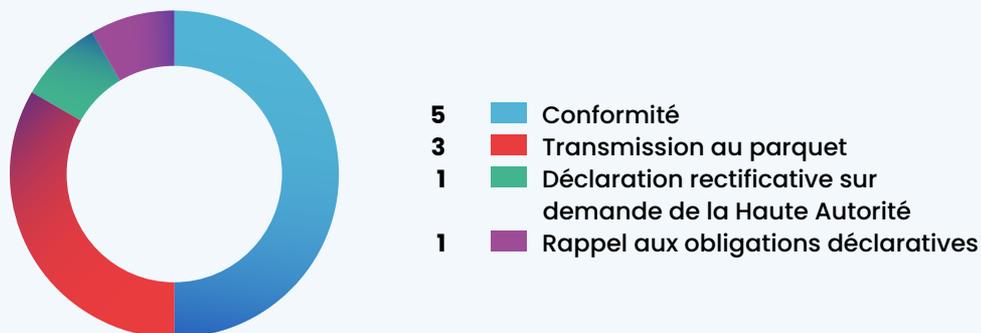
TYPOLOGIE DES MANQUEMENTS SOULEVÉS PAR LES AUTEURS DE SIGNALEMENTS EXTÉRIEURS



*Les signalements « divers » recouvrent des faits ne relevant pas des missions ou des compétences de la Haute Autorité.

Parmi les 28 dossiers de contrôle (ré)ouverts, 11 ont été contrôlés et clôturés en 2020, et 3 ont fait l'objet d'un signalement au parquet en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE DES DOSSIERS (RÉ)OUVERTS SUITE À UN SIGNALEMENT EXTÉRIEUR



2

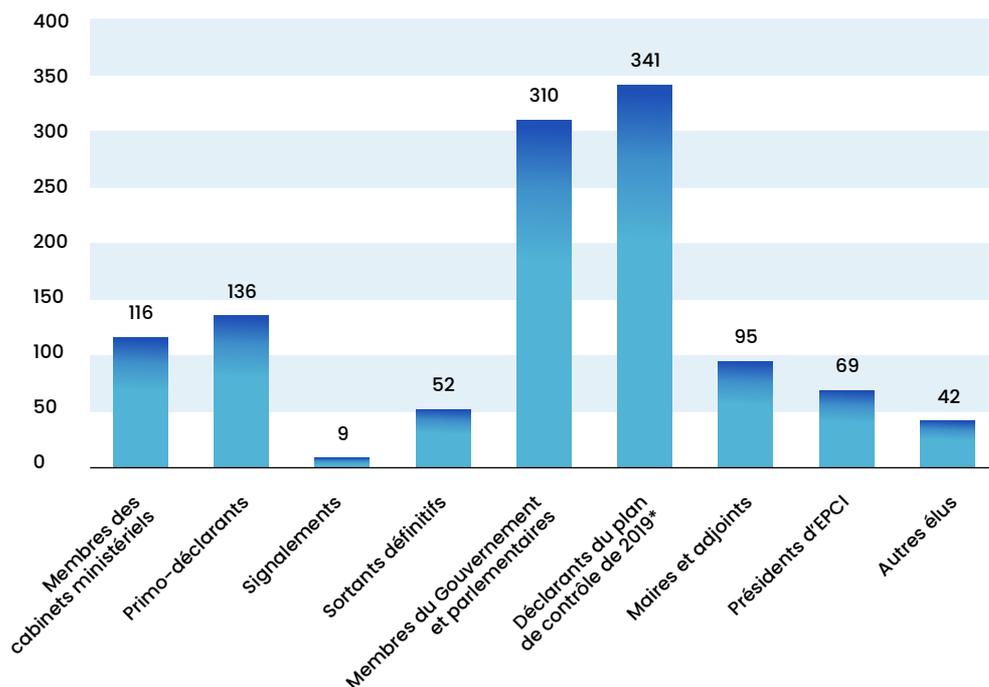
Les déclarations de situation patrimoniale

En 2020, la Haute Autorité a clôturé le contrôle de 1 279 déclarations de situation patrimoniale, près de la moitié étant constituée d'examens de variation de patrimoine. Le plan de contrôle adopté a tenu compte de l'actualité politique et électorale.

État des lieux des contrôles réalisés en 2020

Début 2020, le collège de la Haute Autorité a adopté un plan de contrôle sur deux années, afin de bénéficier d'une vision stratégique appropriée à la gestion de l'afflux considérable de déclarations qui était attendu en raison des échéances électorales.

CATÉGORIES DE RESPONSABLES PUBLICS DONT LA DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE INITIALE OU DE FIN DE MANDAT A ÉTÉ CONTRÔLÉE EN 2020



*Les déclarants du plan de contrôle de 2019 étaient notamment des responsables publics entrant pour la première fois dans le champ de contrôle de la Haute Autorité, ceux cessant définitivement leurs fonctions publiques, ainsi que les représentants français au Parlement européen.

En plus de la finalisation des contrôles engagés en 2019, qui représentent l’item de contrôle le plus conséquent, les services se sont donc particulièrement concentrés sur les déclarations des élus locaux les plus exposés et des sénateurs. Les membres du Gouvernement, dont la composition a été renouvelée au mois de juillet 2020, ont également fait l’objet d’une grande attention.

Conséquence logique de l’augmentation des délais d’instruction des dossiers liée à la crise sanitaire et de la concentration des moyens sur les populations les plus sensibles, le nombre de contrôles clôturés en 2020 a diminué par rapport à l’année précédente (- 44,6 %).

1 279 déclarations de patrimoine ont été contrôlées en 2020. 560 examens de variation ont été réalisés lors du contrôle de déclarations de patrimoine de fin de mandat, afin de déceler un éventuel enrichissement illicite au cours du mandat ou des fonctions.

Par ailleurs, 109 déclarations modificatives, déposées en raison d’une modification substantielle du patrimoine en cours de mandat ou de fonctions, ont été examinées par la Haute Autorité.



948

contrôles de déclarations de patrimoine **engagés**

1279

contrôles de déclarations de patrimoine **clôturés**



1170

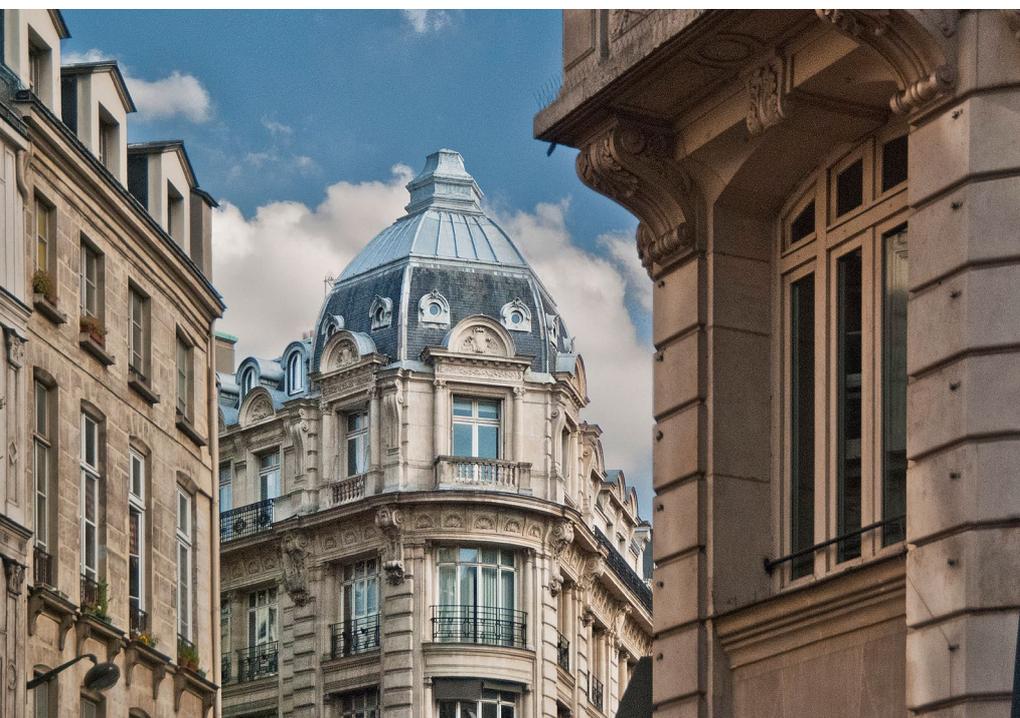
déclarations de patrimoine **initiales et de fin de mandat**

109

déclarations de patrimoine **modificatives**

560

examens de **variation de patrimoine**



3

Les déclarations d'intérêts

Instaurée en 2013 par le législateur, l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts lors de l'élection ou de la nomination à certaines fonctions publiques constitue un outil crucial pour la prévention des conflits d'intérêts. Elle instaure et formalise un temps de réflexion déontologique permettant à celui qui la remplit de s'interroger sur les situations à risques qui pourraient résulter de l'exercice de ses futures fonctions ainsi que sur les mesures préventives à adopter.

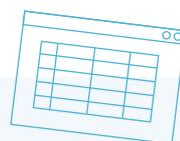
Au cours de ses fonctions, tout responsable ou agent public doit également actualiser sa déclaration en cas de modification substantielle de ses intérêts. Cela peut, le cas échéant, conduire à l'adoption de nouvelles mesures de prévention des conflits d'intérêts.

Détecter et prévenir les conflits d'intérêts

Le travail de contrôle des déclarations de la Haute Autorité porte sur deux points :

- d'une part, l'appréciation du caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations, afin que celles-ci reflètent, pour toute personne qui les consulte, la réalité des intérêts détenus par un responsable public ;
- d'autre part, la détection des situations de risque de conflit d'intérêts ou de prise illégales d'intérêts afin de mettre en œuvre des mesures de précaution appropriées.

Le cas échéant, la Haute Autorité, dans le respect du contradictoire, échange avec le déclarant afin d'obtenir toute information pouvant éclairer le contenu de la déclaration. Des mesures de prévention, adaptées à la situation de chaque déclarant ainsi qu'à la nature et à l'intensité des intérêts en cause, peuvent, le cas échéant, être recommandées, afin de prévenir ou faire cesser le conflit d'intérêts.



La plupart des mesures de prévention des conflits d'intérêts sont **prévues par les textes** en vigueur.

La Haute Autorité en a publié un **tableau récapitulatif** sur son site Internet⁵⁸.

Parmi ces mesures, la publicité de l'intérêt en interne – autrement dit, le fait d'en assurer l'information auprès des collègues ou membres de l'assemblée délibérante – et le déport sont les plus fréquemment préconisées. Le déport consiste, pour un responsable public, à ne pas prendre une décision qui relève en temps normal de ses compétences, ni à préparer ou donner un avis sur une telle décision. Dans le cas où le responsable public est membre d'une assemblée délibérante, le déport consiste à ne pas participer au vote ni aux discussions préalables à la décision.

Plus rarement, et lorsqu'aucune autre mesure ne permet de prévenir ou faire cesser le conflit d'intérêts, l'abandon de l'intérêt en cause peut être recommandé, se concrétisant par exemple par la démission d'une fonction bénévole ou la gestion sans droit de regard d'instruments financiers.

58. <https://bit.ly/3y74BFJ>

Lorsque ces échanges n'aboutissent pas, la Haute Autorité dispose du pouvoir d'enjoindre au déclarant de faire cesser le conflit d'intérêts détecté. Cette injonction peut être rendue publique et sa méconnaissance est sanctionnée pénalement⁵⁹. Conséquence directe du principe de séparation des pouvoirs, les pouvoirs dont dispose la Haute Autorité à l'égard des parlementaires relèvent d'un régime particulier, qui ne lui permet pas de leur adresser une telle injonction. Le cas échéant, elle saisit le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, qui prend les mesures qu'il juge adéquates, et échange avec l'instance déontologique de la chambre concernée.

État des lieux des contrôles réalisés

À l'instar des déclarations de situation patrimoniale, les déclarations d'intérêts sont contrôlées sur la base d'un plan de contrôle orienté vers les fonctions les plus exposées aux risques.

2 577

contrôle de déclarations d'intérêts initiales engagés

1 178

contrôle de déclarations d'intérêts initiales clôturés

81

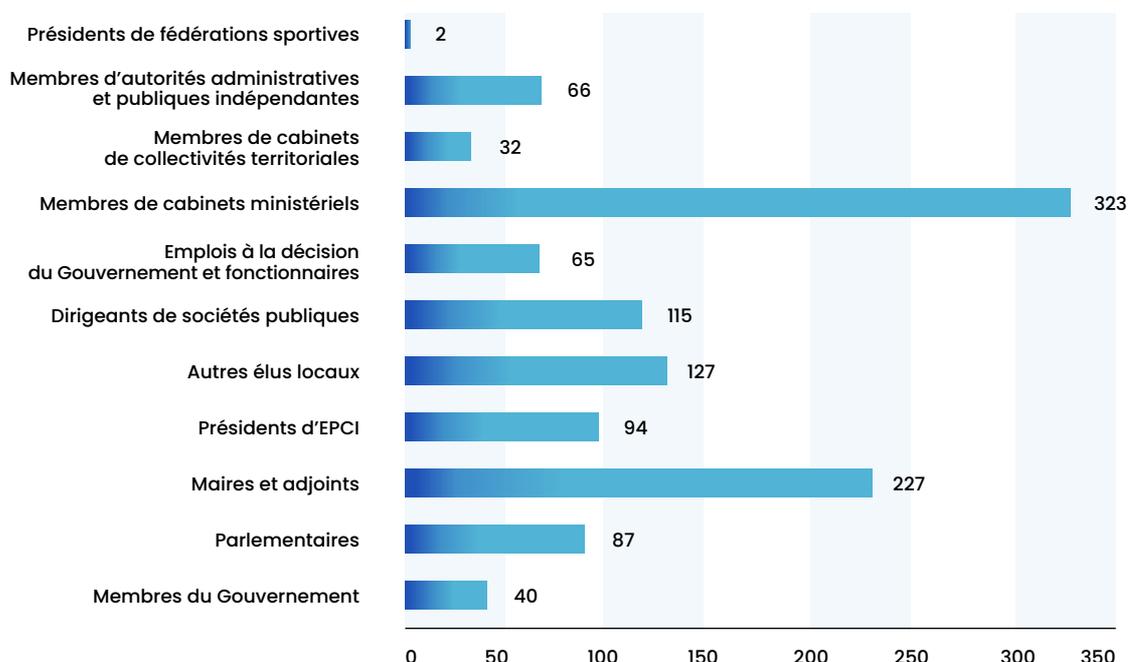
déclaration d'intérêts soumises à un examen **approfondi**

81 déclarations ont fait l'objet d'un contrôle approfondi suite à la détection d'un potentiel conflit d'intérêts, cet examen devant permettre, le cas échéant, de mettre en place des mesures pour le prévenir ou y mettre fin.

La majorité des 2 577 contrôles de déclarations d'intérêts initiales engagés sont toujours en cours d'instruction en raison des délais d'instruction supplémentaires accordés pendant la crise sanitaire.

59. Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

CATÉGORIES DE RESPONSABLES PUBLICS DONT LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS A ÉTÉ CONTRÔLÉE EN 2020



En 2018, la Haute Autorité avait entamé un travail de cartographie des risques visant à contrôler plus efficacement, par une meilleure identification des risques, les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises. Ce projet a abouti à un important effort de réorganisation et d'approfondissement du travail de contrôle et de détection, dès sa phase liminaire.

Le changement de Gouvernement intervenu en juillet 2020 a également influencé l'activité de contrôle de la Haute Autorité, qui a particulièrement concerné les membres des cabinets ministériels, du fait des risques de conflits d'intérêts inhérents à l'exercice de leurs fonctions. De façon similaire, les déclarations d'intérêts des élus municipaux représentent une part importante de l'activité de contrôle de l'année 2020. Cela se justifie, notamment, par les risques de conflits entre intérêts publics propres à la gestion publique locale, auxquels ces élus sont exposés.



LA CLARIFICATION DE LA DOCTRINE DE LA HAUTE AUTORITÉ EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS PUBLIC – PUBLIC

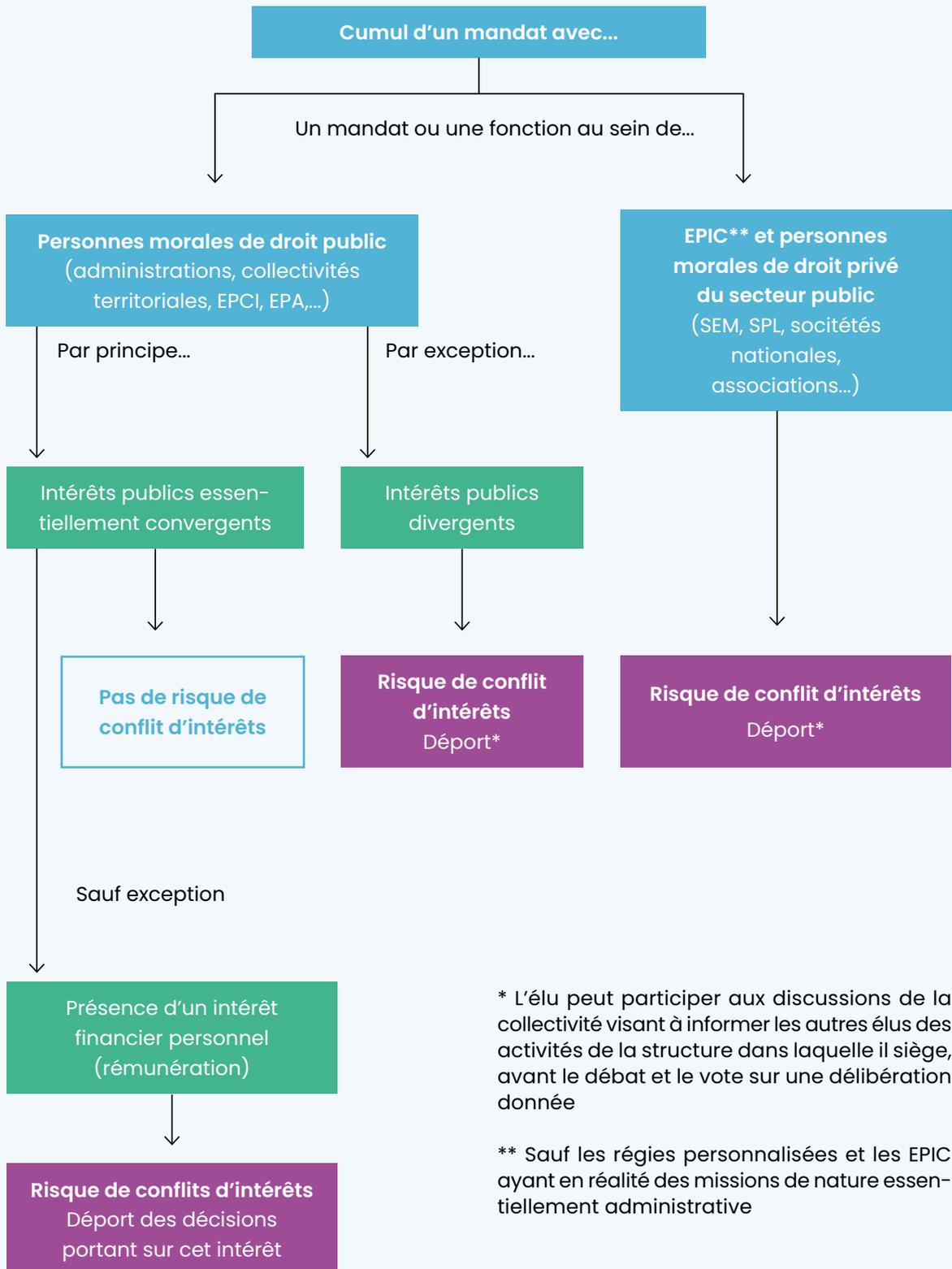
L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 définit le conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* »

Eu égard à la diminution progressive des situations de cumul de mandats autorisées par la loi depuis l'adoption de la loi du 11 octobre 2013, les situations de conflits entre intérêts publics paraissent faire l'objet d'une attention accrue de la part des responsables publics. Elles concernent particulièrement les élus locaux, à raison de leur participation aux organismes divers – établissements publics à caractère industriel et commercial, associations, sociétés d'économie mixte et sociétés publiques locales notamment – qui gravitent autour des collectivités.

Le second tome du *Guide déontologique*⁶⁰, publié début 2021, a permis à la Haute Autorité de clarifier sa doctrine en la matière.

60. <https://bit.ly/37FCRN6>

LES RISQUES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS PUBLIC-PUBLIC



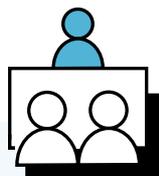
La participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé et la notion de « mandat ès qualités »

Cette rubrique dans la déclaration d'intérêts porte sur les participations exercées au jour de l'élection ou de la nomination et dans les cinq années précédentes. Doivent ainsi être mentionnées toutes les fonctions dirigeantes, qu'elles aient donné lieu ou non à rémunération, y compris lorsqu'elles sont exercées « ès qualités » ou à raison d'une autre fonction, afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts. En 2020, la Haute Autorité a été amenée à modifier sa doctrine en matière de déclaration des mandats « ès qualités ».

Les structures concernées par cette rubrique sont aussi bien les organismes publics (établissement public, groupement d'intérêt public) que privés (fondation, association, organisme non gouvernemental, parti politique, société commerciale et civile, société d'économie mixte, société publique locale, etc.). Ne sont pas considérés comme dirigeants les membres des comités à caractère purement consultatif. En revanche, s'entendent comme tels :

- pour une société : les fonctions de président ou de membre du conseil d'administration, du directoire, du conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, de directeur général délégué ou de gérant ;
- pour les associations : les fonctions de président ou de vice-président, de secrétaire ou secrétaire adjoint, de trésorier ou trésorier adjoint, de membre du bureau ou du conseil d'administration.

L'ensemble des rémunérations perçues chaque année pour chaque fonction dirigeante, quel que soit le type de rémunération (salaires, honoraires, jetons de présence, etc.), doit être déclaré.



Pour rappel, le **mandat « ès qualités »** recouvre deux types de situations :

- le mandat est exercé de plein droit en raison d'une fonction particulière, et donc encadré par un texte législatif ou réglementaire. C'est par exemple le cas d'un responsable public président de droit du conseil d'administration d'un organisme, tel un maire qui préside le centre communal d'action sociale ;
- le mandat est exercé par le dirigeant d'un organisme public ou privé en raison de sa fonction, et non de sa personne ; il est désigné comme représentant de sa structure au sein d'un autre organisme.

4

Bilan des contrôles de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

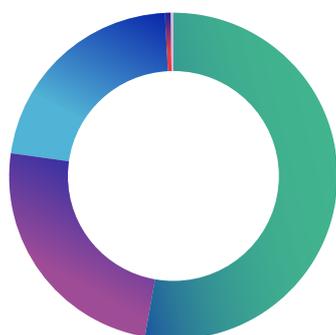
En 2020, la Haute Autorité a contrôlé 2457 déclarations, soit 1279 déclarations de patrimoine et 1178 déclarations d'intérêts. De façon générale, le contrôle des déclarations a donné lieu à une diminution de la proportion des déclarations conformes aux exigences d'exactitude, d'exhaustivité et de sincérité, au profit de rappels aux obligations déclaratives plus fréquents. En 2019, 73 % des déclarations contrôlées avaient été considérées comme conformes, contre 52,9 % des déclarations en 2020.

Une fois l'instruction réalisée par les services, les déclarations sont présentées au collège de la Haute Autorité, qui délibère sur les suites à donner au contrôle, en fonction de la gravité des manquements constatés.

2457

contrôles clôturés

SUITES DONNÉES AUX CONTRÔLES DE DÉCLARATIONS



- 52,9 % Déclarations conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité
- 24,6 % Rappels aux obligations déclaratives
- 21,9 % Déclarations rectificatives demandées
- 0,6 % Transmissions de dossiers au Parquet
- 0,1 % Appréciations

AUCUN
MANQUEMENT
CONSTATÉ

Dès lors que le collège estime qu'une déclaration d'intérêts ou de patrimoine est exhaustive, exacte et sincère, le dossier est clôturé, signe de la bonne conformité du déclarant à ses obligations. Selon les déclarants, la déclaration peut faire l'objet d'une **publication en l'état** ou d'une mise à disposition en préfecture.

Dans le cas où l'examen révélerait, au contraire, que la déclaration n'est pas exhaustive, exacte ou sincère, le collège peut prendre diverses mesures.

Si la déclaration est destinée à être publiée sur le site Internet de la Haute Autorité ou mise à disposition en préfecture et qu'elle ne présente que des manquements mineurs, le collège invite le déclarant à déposer une **déclaration rectificative**⁶¹ des manquements constatés.

S'agissant des déclarations d'intérêts, la Haute Autorité peut également émettre des recommandations destinées à prévenir ou faire cesser un potentiel conflit d'intérêts. Si ses recommandations ne sont pas suivies d'effets, elle peut recourir à son **pouvoir d'injonction**, afin d'ordonner à un responsable public de faire cesser une situation de conflit d'intérêts. Cette situation ne s'est toutefois pas présentée en 2020.

Dans le cas où les manquements constatés présentent un degré de gravité plus élevé, la Haute Autorité peut, ainsi que le lui permet la loi, prévoir d'assortir la publication de la déclaration « *de toute appréciation qu'elle estime utile quant à [son] exhaustivité, [son] exactitude et [sa] sincérité* »⁶².

61. Les déclarations modificatives sont déposées à l'initiative du déclarant, pour signifier d'une modification substantielle de son patrimoine et/ou de ses intérêts. Les déclarations rectificatives sont déposées à la demande du collège de la Haute Autorité pour corriger un manquement quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des informations déclarées.

62. Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

DEGRÉ DE GRAVITÉ DU MANQUEMENT



52,9%

Déclarations conformes
aux exigences d'exhaustivité,
d'exactitude et de sincérité



21,9%

Déclarations
rectificatives demandées

1

appréciation

24,6%

Rappels aux obligations
déclaratives

10

dossiers transmis
à la justice



MANQUEMENT
SUSCEPTIBLE
DE CARACTÉRISER
UNE INFRACTION
À LA PROBITÉ

Lorsque la déclaration présentant des manquements n'est pas soumise à publication (sur le site Internet de la Haute Autorité, ou *via* sa mise à disposition en préfecture⁶³), la Haute Autorité rappelle **le responsable public concerné à ses obligations légales**, tout en lui notifiant les manquements qu'elle a constatés.

Enfin, et ce indifféremment du régime de publication d'une déclaration, lorsque la Haute Autorité prend connaissance de manquements susceptibles de constituer une infraction aux dispositions pénales de l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013, ou une infraction pénale à la probité, elle en **informe le procureur de la République**, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

MOTIFS DE TRANSMISSION DES DOSSIERS AU PARQUET



- 5 ■ Prise illégale d'intérêts en fonctions
- 2 ■ Omission substantielle s'agissant du patrimoine
- 1 ■ Omission substantielle s'agissant des intérêts
- 1 ■ Détournement de fonds publics (IRFM)
- 1 ■ Prise illégale d'intérêts post-fonctions

En 2020, 10 dossiers ont été transmis sur la base du contrôle au fond des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts. La moitié d'entre eux concerne la prise illégale d'intérêts au cours de l'exercice des fonctions, signe de l'importance du dépôt d'une déclaration d'intérêts dès l'entrée en fonctions pour la prévention de la commission de cette infraction. Aucun dossier n'a en revanche été transmis pour un défaut de dépôt, ce qui s'explique notamment par l'allongement des délais accordés aux déclarants.

Le nombre de dossiers transmis à la justice par la Haute Autorité s'élève donc depuis 2014 à 112, dont 80 font toujours l'objet d'investigations, pour 32 condamnations ou mesures alternatives aux poursuites (composition pénale, rappel à la loi).

Le contrôle des déclarations des membres du Gouvernement

Eu égard au niveau de responsabilité qu'impliquent des fonctions ministérielles, les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Gouvernement font l'objet d'une attention particulière. Ainsi, les déclarations de situation patrimoniale font systématiquement l'objet d'un contrôle approfondi par les services, et un rapporteur est nommé pour l'instruction de la déclaration de tout membre du Gouvernement entrant.

63. Cf. p. 106

Le contrôle des déclarations de patrimoine

En 2020, le collège a examiné 40 déclarations de situation patrimoniale déposées par des membres du Gouvernement, soit 30 déclarations de début de fonctions ou modificatives, et 10 déclarations de fin de fonction.

Un peu plus de la moitié des déclarations examinées ont été classées sans suite, en l'absence de manquement quelconque.

Corrélativement, un peu moins de la moitié des déclarations ont fait l'objet d'une demande de déclaration rectificative par le collège de la Haute Autorité, afin de corriger des erreurs – d'évaluation par exemple – ou de préciser certaines informations.

Une seule déclaration de situation patrimoniale a fait l'objet d'une transmission au parquet pour omission substantielle. Une autre infraction pénale était par ailleurs susceptible d'être caractérisée.

Enfin, la situation fiscale de tout membre du Gouvernement nouvellement nommé fait l'objet d'un examen approfondi, mené par les services de la DGFIP, sous le contrôle de la Haute Autorité⁶⁴.

En 2020, une seule procédure de vérification fiscale s'est soldée par une pénalité, laquelle s'est élevée à 970€.

Si, dans le cadre de ce contrôle, le président de la Haute Autorité constatait qu'un membre du Gouvernement ne respectait pas ses obligations fiscales, il 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 pas présentée en 2020.

Le contrôle des déclarations d'intérêts

Le collège a également examiné 40 déclarations d'intérêts de membres du Gouvernement en 2020.

Tandis que la majorité d'entre elles ont été jugées conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, 12 ont fait l'objet d'une demande de déclaration rectificative, afin de pallier l'inexactitude ou l'incomplétude des informations renseignées.

La Haute Autorité a également préconisé diverses mesures permettant aux membres du Gouvernement concernés de prévenir les risques de conflits d'intérêts identifiés au terme du contrôle de leurs déclarations.

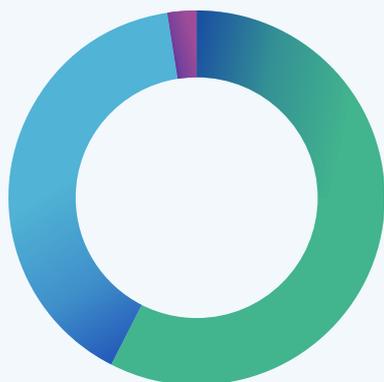
De fait, tout membre du Gouvernement est tenu, en cas de conflit d'intérêts, d'en informer le Premier ministre, lequel prend par décret publié au *Journal officiel* toute mesure de déport permettant de l'éviter, notamment par une délégation permettant à un tiers d'exercer les attributions problématiques⁶⁵. Un « Registre de prévention des conflits d'intérêts »⁶⁶ recense les décrets de déport parus au *Journal officiel*, qui concernent, en l'état, 8 membres du Gouvernement.

64. Article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

65. Décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres

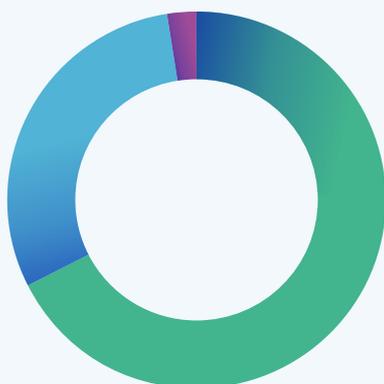
66. <https://bit.ly/2NPFHlg>

SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT



- 23** Déclaration conforme aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité
- 16** Déclaration rectificative sur demande de la Haute Autorité
- 1** Transmission au parquet

SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT



- 27** Déclaration conforme aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité
- 12** Déclaration rectificative sur demande de la Haute Autorité
- 1** Transmission au parquet

5

Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers

Dans la lignée de la mission de détection de l'enrichissement illicite exercée dans le cadre du contrôle des déclarations de patrimoine, la Haute Autorité est chargée de veiller à la gestion dite « sans droit de regard » des instruments financiers d'un certain nombre de responsables publics.

Les diverses modalités de gestion sans droit de regard

L'objectif de la gestion sans droit de regard des instruments financiers est de prévenir tout risque de délit d'initié : autrement dit, le fait, par un responsable public, d'utiliser des informations privilégiées, obtenues dans l'exercice de ses fonctions, pour son bénéfice personnel, par l'achat ou la cession d'instruments financiers. En outre, dans la mesure où un instrument financier représente un intérêt privé d'ordre matériel, sa détention, son acquisition, sa cession ou sa gestion par un responsable public peut révéler un conflit d'intérêts par rapport aux fonctions publiques qu'il exerce.

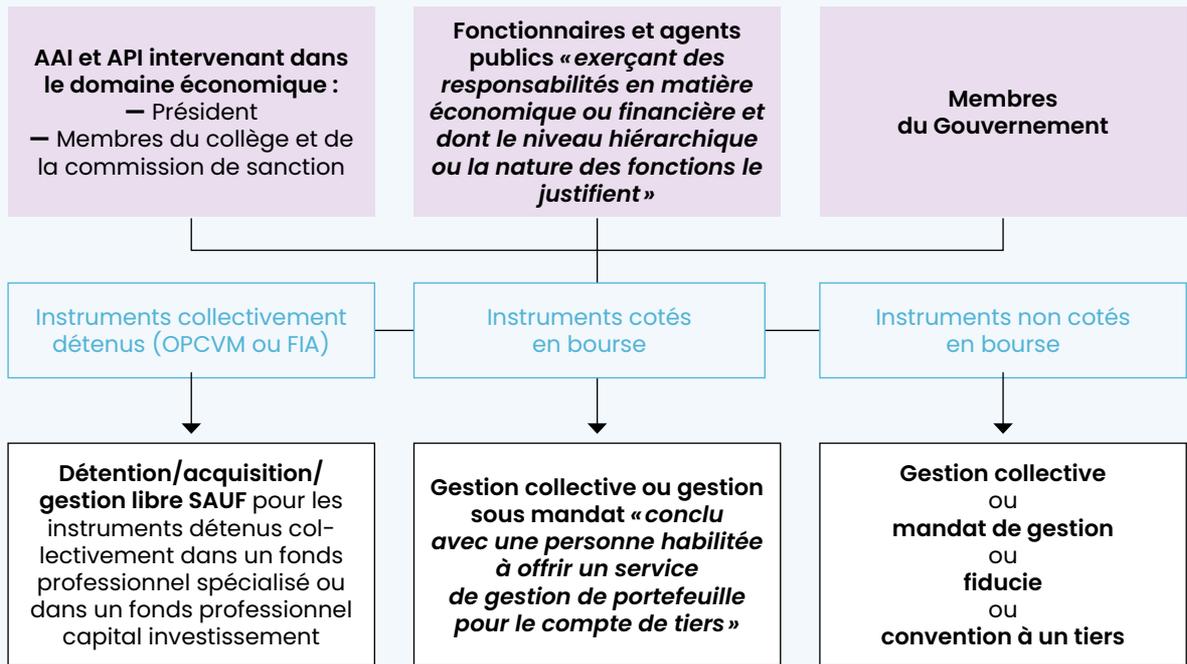
Afin de prévenir ces situations, la loi du 11 octobre 2013 impose à certains responsables publics, particulièrement exposés aux risques évoqués ou intervenant dans les secteurs économiques et financiers, de prendre des mesures de gestion excluant tout droit de regard, dont ils doivent justifier l'existence et la mise en œuvre auprès de la Haute Autorité⁶⁷.

Les responsables publics assujettis à l'obligation de gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers :

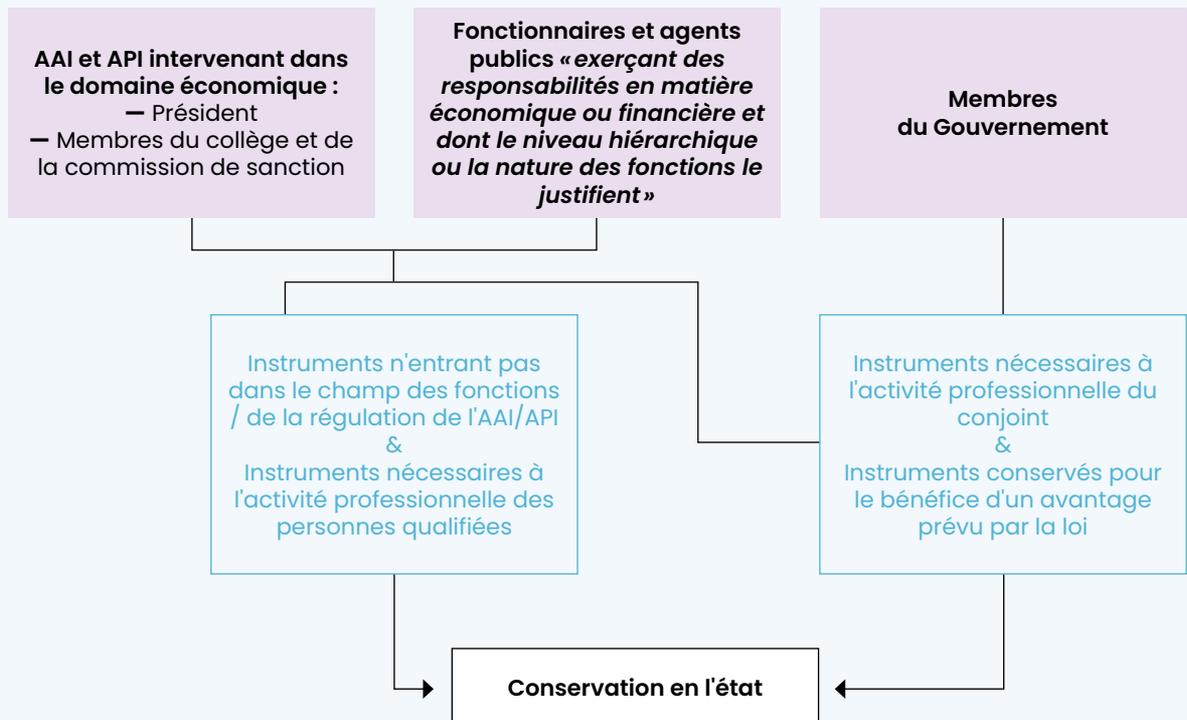
- membres du Gouvernement ;
- présidents et membres de collège et, le cas échéant, de commission des sanctions des autorités administratives ou publiques indépendantes ;
- fonctionnaires et agents publics exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient ;
- le chef d'état-major des armées ;
- les commissaires du Gouvernement désignés auprès des sociétés titulaires de marchés relatifs aux matériels de guerre.

67. Article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

La gestion collective ou le mandat de gestion constituent des modalités de gestion sans droit de regard. Elles ne sont toutefois pas exigées pour les instruments non cotés, pour lesquels le législateur a prévu d'autres modalités de gestion plus souples.



En outre, dans certains cas particuliers, la loi a prévu que le responsable public pouvait opter pour la conservation en l'état de ses instruments financiers comme modalité de gestion sans droit de regard.



Un « questionnaire pour la gestion des instruments financiers », mis à disposition sur le téléservice « ADEL », leur permet de définir les modalités de gestion appropriées pour chaque instrument et de fournir les justificatifs correspondants, récapitulées dans les schémas ci-dessus.

État des lieux des contrôles réalisés

33 questionnaires relatifs aux instruments financiers ont été reçus en 2020 par la Haute Autorité, un chiffre en augmentation par rapport à l'année précédente, qui s'explique notamment par l'inclusion dans le dispositif, fin 2019, de certains emplois militaires (chef d'état-major des armées, commissaires du Gouvernement désignés auprès des sociétés titulaires de marchés relatifs aux matériels de guerre)⁶⁸.



TYPLOGIE DES RESPONSABLES PUBLICS AYANT DÉPOSÉ UN QUESTIONNAIRE RELATIF AUX INSTRUMENTS FINANCIERS EN 2020



- 9 Membres du Gouvernement
- 7 Dirigeants au sein de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux
- 4 Membres d'autorités administratives et publiques indépendantes
- 3 Emplois de direction d'administration centrale
- 3 Militaires
- 2 Emplois à la décision du Gouvernement
- 2 Dirigeants au sein de services déconcentrés de l'État
- 2 Autres fonctionnaires
- 1 Dirigeants de la fonction publique hospitalière

68. Décret n° 2019-1285 du 3 décembre 2019 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par certains militaires

Un dispositif nécessitant certains aménagements

Les présidents et membres des autorités administratives ou publiques indépendantes détenant des instruments cotés entrant dans le champ de la régulation de leur institution ainsi que les membres du Gouvernement et les fonctionnaires exerçant des responsabilités en matière économique et financière détenant des instruments cotés, doivent opter pour le mandat de gestion de leurs instruments financiers, dès lors qu'ils sont détenus individuellement.

Toutefois, comme la Haute Autorité l'a souligné dans ses précédents rapports d'activité, plusieurs obstacles se présentent en pratique pour la conclusion d'un mandat de gestion s'agissant d'instruments financiers d'une faible valeur. De nouveau, elle recommande donc que la possibilité de conservation en l'état des instruments financiers – sous réserve d'un seuil maximal de valeur au-delà duquel s'imposeraient d'autres modalités de gestion sans droit de regard – soit étendue à certains responsables publics, et que soit prévue par la loi la possibilité, pour les personnes assujetties, de céder leurs instruments financiers, à la prise de fonction, sous le contrôle de la Haute Autorité.

Le cas échéant, il serait pertinent que la loi prévoie une obligation pour les responsables publics concernés de notifier à la Haute Autorité, dans un délai impératif court, l'option retenue quant au mode de gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers.

PROPOSITION N°5

Faire évoluer le cadre juridique de contrôle des instruments financiers applicable à certains responsables publics pour permettre, outre le recours au mandat de gestion :

- une conservation en l'état des instruments financiers en dessous d'un certain seuil ;
- la cession des instruments financiers, après leur nomination, dans un délai de deux mois et sous le contrôle de la Haute Autorité.

Cette évolution pourrait être accompagnée d'une obligation de notification à la Haute Autorité, sous un délai impératif, de l'option retenue quant au choix du mode de gestion excluant tout droit de regard, tout manquement pouvant faire l'objet d'une sanction administrative.



6

La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

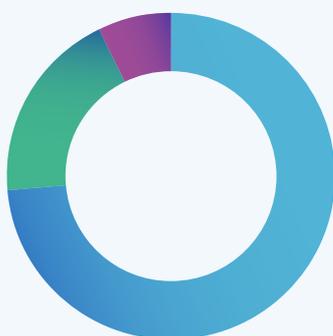
Conformément à sa mission de promotion de la transparence, la Haute Autorité est en charge de la publicité de certaines déclarations de patrimoine et d'intérêts. Près de 5 600 déclarations étaient ainsi disponibles à la consultation au 31 décembre 2020, sur son site Internet (4 306) ou en préfecture (1 328).

Un régime de publicité dual

En 2020, 836 déclarations ont été rendues publiques, en données ouvertes, sur le site Internet de la Haute Autorité. 91 % d'entre elles étaient des déclarations d'intérêts initiales ou modificatives. Au total, 4 306 déclarations étaient disponibles à la consultation sur le site Internet de la Haute Autorité au 31 décembre 2020.



DÉCLARATIONS RENDUES PUBLIQUES EN 2020



- 749 Déclarations d'intérêts sur le site Internet
- 193 Déclarations de patrimoine en préfecture
- 87 Déclarations de patrimoine sur le site Internet

Responsables publics	Déclaration de situation patrimoniale	Déclaration d'intérêt
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 publiques	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	

Les déclarations de tous les responsables publics ne font pas l'objet d'un même niveau de publicité, lequel est fonction d'une recherche d'un nécessaire équilibre entre le niveau de responsabilités des fonctions exercées, le respect de la vie privée de ceux qui les exercent, et une exigence de transparence ayant pour finalité de concourir à la bonne information du citoyen.

De ce fait, la publicité des déclarations de situation patrimoniale, qui comportent davantage d'informations relevant de la vie privée du responsable public, est restreinte : la loi prévoit que seules soient publiées sur le site Internet de la Haute Autorité les déclarations des membres du Gouvernement. Par exigence d'exemplarité, les déclarations des membres du collège de la Haute Autorité sont rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité⁶⁹. Au 31 décembre 2020, 83 déclarations de patrimoine étaient disponibles, en ligne, à la consultation.

Le cas particulier des parlementaires et des représentants français au Parlement européen

Depuis l'adoption des lois du 11 octobre 2013, les déclarations de situation patrimoniale des députés, sénateurs et représentants français au Parlement européen sont soumises à un régime de publicité particulier : non rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité, elles sont tenues à disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales en préfecture, aux seules fins de consultation.

En l'état, la procédure de consultation prévue par les textes, peu connue des citoyens, apparaît comme excessivement contraignante et particulièrement dissuasive : la consultation ne peut se faire que sur rendez-vous, en présence d'agents des services préfectoraux, et ne donner lieu à aucune note ou reproduction ; de plus, toute divulgation par une personne physique ou morale d'informations contenues dans ces déclarations – y compris dans la presse – est considérée comme une atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui⁷⁰ et passible à ce titre d'une amende de 45 000 euros.

69. IV de l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013

70. Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et article 226-1 du code pénal



En 2020, la Haute Autorité a transmis aux préfectures, pour consultation, 128 déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat et 65 déclarations de situation patrimoniale modificatives. Le nombre de recours à cette procédure a diminué par rapport à 2019 : 18 demandes de consultation, concernant 161 déclarations de patrimoine, avaient été formulées.

La mise à disposition de ces déclarations sur le site Internet de la Haute Autorité constituerait une avancée importante en matière de transparence.

Dans son dernier rapport de conformité de la France au 4^e cycle d'évaluation, « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », adopté en septembre 2020,

le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), a dit « *regretter, une fois encore, qu'aucune mesure n'ait été prise par les deux assemblées [...] Comme la HATVP, [le GRECO] appelle à un alignement du régime de publication des déclarations de patrimoine des parlementaires sur celui des ministres* »⁷¹.

Dans ses rapports précédents, la Haute Autorité a en effet préconisé la publication, sur son site Internet, des déclarations de situation patrimoniale des députés, des sénateurs et des représentants français au Parlement européen.



71. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Rapport de conformité intérimaire de la France, 1^{er} octobre 2020, p. 13