

DOSSIER DE PRESSE

HAUTE
AUTORITÉ
POUR LA
TRANSPARENCE
DE LA VIE
PUBLIQUE

RAPPORT
D'ACTIVITÉ
2016

AVANT PROPOS



JEAN-LOUIS NADAL

PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Après trois années d'existence, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique publie son deuxième rapport d'activité. Il relate les milliers de déclarations reçues et contrôlées, et rend compte des objectifs poursuivis, des moyens engagés, des résultats obtenus et des difficultés rencontrées. C'est une mission immense qui attendait la Haute Autorité lorsqu'elle a été créée, avec plus de 8 000 personnes dans son champ. Trois ans après, par l'effet des lois successives, ce sont près de 15 000 personnes qui doivent déclarer et de nouvelles missions, concernant notamment la transparence des activités de lobbying, lui ont été confiées.

Face à une telle masse, il n'a jamais été question de traiter les dossiers à la chaîne. Une attention particulière est portée sur chaque situation, qui est toujours unique quand il s'agit du patrimoine ou des intérêts et donc de l'histoire personnelle d'un individu. C'est par le dialogue et le discernement que la Haute Autorité a entendu mener à bien ses missions qui sont d'une grande sensibilité.

Promouvoir la transparence n'est pas une tâche facile car elle n'a jamais fait partie de la culture française. Le contrôleur est souvent vu comme un inquisiteur, et l'ouverture au public comme une menace pour le bon fonctionnement des institutions. Pourtant, la transparence est plus que jamais nécessaire car les citoyens veulent comprendre la marche des pouvoirs démocratiques.

Il faut donc aider les institutions de la République, et ceux qui les font vivre, à évoluer vers davantage de transparence et d'exemplarité. C'est ce à quoi s'emploie la Haute Autorité. Elle le fait en prodiguant des conseils, en orientant vers les bonnes pratiques et aussi, en rassurant les responsables publics. Elle accompagne les institutions et les collectivités qui souhaitent mettre en place des chartes de déontologie. Elle contrôle également, comme la loi lui en a donné mission, les intérêts et le patrimoine des hauts dirigeants publics. Parfois, cela conduit à porter des situations individuelles à la connaissance de la justice quand des infractions pénales ont été commises.

Mais, même dans ce cas, l'objectif n'est jamais de déstabiliser les institutions; il est au contraire, de les renforcer en les rendant exemplaires. Car les hommes passent, mais les institutions demeurent. Elles font la force de la démocratie.

EN 2016, LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE A ENREGISTRÉ **UN NIVEAU D'ACTIVITÉ ÉLEVÉ**, COMME EN 2014 ET 2015.

LES CHIFFRES CLÉS DE 2016

15 800

fonctions soumises aux obligations déclaratives¹

23

réunions du collège

930 000

pages vues sur hatvp.fr

141

délibérations du collège

280 000

visiteurs uniques

6 006

déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues

33

avis déontologiques rendus

2 045

appels reçus (assistance aux déclarants)

16

délégations étrangères reçues

2 534

déclarations de patrimoine et d'intérêts publiées

64

injonctions adressées

14

institutions fondatrices du réseau international pour l'intégrité

12

dossiers transmis à la justice

3 304

déclarations d'intérêts contrôlées²

09

auditions parlementaires

4,3 M€

budget 2016

1 971

examens de variation de patrimoine effectués

60%

des propositions du rapport d'activité 2015 mises en œuvre

40

agents au 31 décembre 2016

833

contrôles de déclarations de situation patrimoniale engagés

37,7 ans

âge moyen

¹_ Estimation, en l'absence de certains textes d'application de la loi du 20 avril 2016

²_ Du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2016

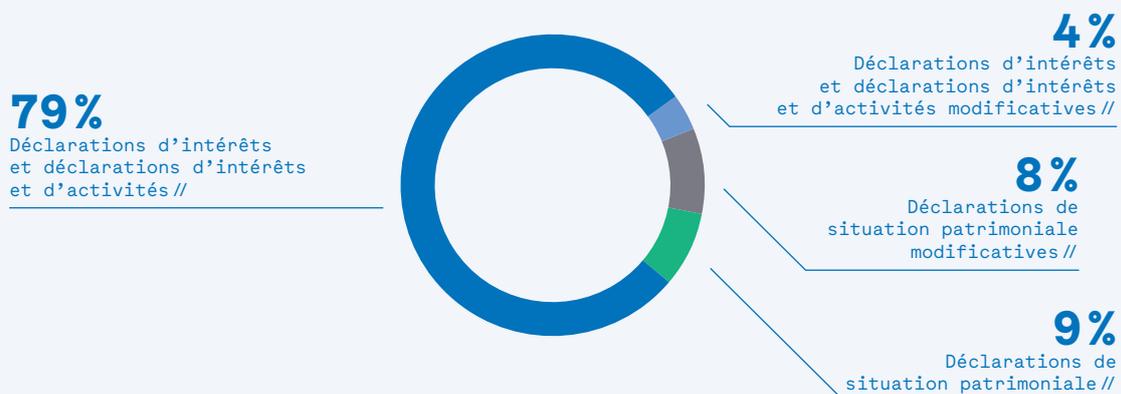
LA RÉCEPTION ET LA PUBLICATION DES DÉCLARATIONS

- Plus de **6 000 déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale** lui ont été adressées par les responsables publics qui entrent dans le champ des lois du 11 octobre 2013, dont le nombre s'élève désormais à plus de 15 000. **Le nombre de déclarations publiées sur le site hatvp.fr a crû d'environ 20%** pour atteindre 2 300 à la fin de l'année. Pour la première fois, la Haute Autorité a rendues publiques les déclarations d'intérêts des conseillers départementaux élus en 2015 et des adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants.

Type de déclarations reçues par la Haute Autorité



Type de déclarations publiées par la Haute Autorité



Calendrier de publication des déclarations pour l'année 2016

Juillet 2016	Publication des déclarations d'intérêts des adjoints au maire	816 déclarations
Octobre 2016	Publication des déclarations d'intérêts des conseillers départementaux	1180 déclarations
Décembre 2016	Publication des déclarations de situation patrimoniale des sénateurs de la série 2	297 déclarations ¹⁸

- L'année 2016 a également été marquée par la **dématérialisation complète du processus déclaratif**, qui permet notamment d'exiger le même niveau de précision de la part de tous les déclarants. Depuis le 15 octobre 2016, la télédéclaration est en effet la seule voie de transmission des déclarations à la Haute Autorité. Il s'agit en outre d'un prérequis indispensable à la publication dans un format libre et réutilisable (open data) des éléments déclarés par les responsables publics astreints à une obligation de publicité. En 2017, **la Haute Autorité sera ainsi en mesure de publier dans un format ouvert** (aux formats csv et xml) **les déclarations des membres du Gouvernement et du Parlement issus des prochaines échéances électorales**.

Focus sur le guide du déclarant : Afin de permettre aux déclarants de satisfaire au mieux à leurs obligations, la Haute Autorité a mis à leur disposition un « Guide du déclarant ». Ce guide précise notamment les modalités d'inscription au téléservice ADEL, les délais dont ils disposent pour s'acquitter de leurs obligations, l'expertise déontologique qu'est susceptible de leur offrir la Haute Autorité, le contenu des rubriques de la déclarations de situation patrimoniale et de la déclaration d'intérêts, les modalités – le cas échéant – de la publication de ces déclarations, la manière de signaler une évolution de leur patrimoine ou de leurs intérêts ou bien d'obtenir de l'aide pour remplir leurs déclarations.

- Tirant un premier bilan des modalités de publication des différentes déclarations instituées en 2013, la Haute Autorité a constaté que **le dispositif particulier de consultation des déclarations de situation patrimoniale des députés et des sénateurs en préfecture connaît des résultats mitigés**. Eu égard à la situation particulière et aux prérogatives des membres du Parlement, il semble qu'un rapprochement des modalités de publication de leurs déclarations de patrimoine sur celles des membres du Gouvernement puisse s'envisager.

PROPOSITION 02

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.

Extrait du rapport

“

- 22_ Rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 5 juin 2013 relatif à la transparence de la vie publique.
- 23_ De très rares incidents mineurs ont été signalés au ministère de l'intérieur par des préfectures depuis 2014.
- 24_ Les quelques préfectures avec lesquelles la Haute Autorité a pu échanger ont indiqué qu'elles n'avaient reçu qu'une dizaine de demandes de consultations depuis 2015.
- 25_ Un délit réprimé par une peine d'amende de 45 000 euros est en outre prévu à l'article LO 135-1 du code électoral en cas de publication ou de divulgation, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations de situation patrimoniale, des observations ou des appréciations.

Le dispositif particulier de consultation des déclarations de situation patrimoniale des députés et des sénateurs en préfecture, élaboré lors de l'examen à l'Assemblée nationale des projets de loi afin « de concilier l'objectif de publicité poursuivi par les projets de loi et le droit au respect de la vie privée des déclarants et de leurs proches », ²² semble en miroir connaître des résultats plus mitigés.

Si le processus administratif de consultation par les électeurs qui se rendent en préfecture se déroule généralement sans difficulté ²³, le nombre de déclarations consultées apparaît globalement très faible ²⁴ notamment en raison de l'impossibilité faite pour un électeur de consulter l'ensemble des déclarations des députés ou des sénateurs en se rendant dans la préfecture de son département, ce qui présente une restriction forte à la publicité s'agissant des déclarations des représentants de la Nation et des collectivités territoriales de la République ²⁵.

L'article 1^{er} de l'arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement prévoit en outre des modalités particulièrement contraignantes pour les électeurs. L'arrêté précise ainsi que « les éléments des déclarations de situation patrimoniale tenus à la disposition des électeurs en application de l'article LO 135-2 du code électoral sont consultables pendant les heures d'ouverture des services sur rendez-vous pris auprès des services du représentant de l'État. La consultation se déroule en présence d'un agent de ces services. »

26_ Dans son considérant 44, le GRECO « regrette qu'aucune mesure n'ait été prise par les deux assemblées pour donner effet à la recommandation. Il rappelle l'objectif de transparence et de contrôle social, qui a conduit de nombreux législateurs étrangers à opter pour une publication des déclarations de patrimoine des parlementaires, de leur propre initiative ou en réponse à des recommandations du GRECO. Il s'agit là en effet d'une position constante du GRECO, qui estime que les obligations de transparence qui s'imposent aux élus, du fait de leur position publique, doivent dépasser celles de simples citoyens. Le contrôle des déclarations de patrimoine ainsi que la publication des déclarations d'intérêts et d'activités, s'ils sont bien entendu nécessaires également, ne peuvent totalement pallier à l'absence de transparence des déclarations de patrimoine. ».

27_ Étude d'impact du 23 avril 2013 des projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique, Éléments de droit comparé.

28_ Conseil Constitutionnel 2013-676 DC, cons. 19.

Dans un rapport publié le 3 juin 2016, le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe dressait également un bilan critique à cet égard à la lumière des précédentes recommandations formulées à la France en matière de lutte contre la corruption. Le Conseil de l'Europe rappelait que sa recommandation visant à « rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public »²⁶ n'avait ainsi pas été mise en œuvre malgré les avancées de la législation en 2013. De nombreux pays voisins organisent en effet une véritable publicité des déclarations de patrimoine des parlementaires. C'est ainsi le cas en Allemagne, en Espagne, au Pays-Bas, en Suisse, aux Pays-Bas ou en Italie²⁷ par exemple.

Eu égard à la situation particulière et aux prérogatives des membres du Parlement, il semble ainsi que la pertinence du système de publicité propre à cette catégorie de déclarations pourrait être modifiée alors que le Conseil constitutionnel relevait justement que la publicité des déclarations est un élément essentiel de prévention des conflits d'intérêts notamment, « le législateur a entendu 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-ci »²⁸.

LE CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS

Trois ans après l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique, **la connaissance et l'appropriation par les déclarants des nouvelles obligations issues des lois de 2013 paraissent désormais assurées**. Tirant les enseignements des différents cycles de contrôle qu'elle a conduits jusqu' alors, la Haute Autorité a en conséquence fait évoluer en 2016 certains éléments de sa doctrine, sur l'évaluation des biens immobiliers notamment, dans le sens d'une plus grande fermeté à l'égard des manquements constatés.

- Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale des députés de la XIV^{ème} législature et des sénateurs élus en 2011 et en 2014 est désormais achevé. **Moins de 3,5 % du millier de déclarations contrôlées ont fait l'objet d'une appréciation ou d'une transmission au parquet**. Les manquements les plus graves - omission d'avoirs ou de biens détenus à l'étranger, omissions ou sous-évaluations substantielles de patrimoine – susceptibles de constituer des infractions pénales concernent seulement 1% des déclarants contrôlés. La Haute Autorité a saisi le Parquet à douze reprises.

Bilan des décisions adoptées concernant les déclarations de situation patrimoniale des députés de la XIV^e législature et des sénateurs élus en 2011 et 2014

	NOMBRE	POURCENTAGE
Sans suite	706	67,4 %
Déclarations modificatives	306	29,2 %
Appréciations	23	2,2 %
Parquet	12	1,2 %
TOTAL	1048	100 %

Détail des motifs ayant conduit la Haute Autorité à saisir le parquet

MOTIF	NOMBRE
Omission d'avoirs ou de bien détenus à l'étranger	5
Omission d'avoirs détenus à l'étranger, sous-évaluations et omissions	2
Omissions et sous-évaluations substantielles du patrimoine	1
Omission d'une partie substantielle du patrimoine	2
Sous-évaluation du patrimoine	1
Non déclaration de revenus	1

- Lors de l'examen des déclarations de situation patrimoniale de fin de fonctions des parlementaires, **la Haute Autorité a pu constater que l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) devait régulièrement être prise en compte pour expliquer des variations de la situation patrimoniale des déclarants**. L'absence de contrôle, par les assemblées parlementaires, de l'utilisation de cette indemnité par leurs membres a en effet pu conduire une partie d'entre eux à s'en servir pour acquérir des biens immobiliers ou des instruments financiers qui ont augmenté la valeur de leur patrimoine. Dans la lignée des réglementations adoptées ces dernières années dans les assemblées, l'utilisation de l'IRFM devrait être rendue plus transparente.



78_ Tout comme l'Assemblée nationale et le Sénat ont depuis quelques années supprimé les prêts immobiliers à taux préférentiels à destination des parlementaires.

Ainsi, à l'occasion de l'étude de la variation de patrimoine de certains parlementaires, ont été identifiées plusieurs situations dans lesquelles l'IRFM avait contribué à un accroissement sensible du patrimoine des déclarants. Outre les cas dans lesquels des parlementaires ont acquis leur permanence par des remboursements d'emprunt provenant de leur IRFM, pratique désormais explicitement interdite par les deux assemblées⁷⁸, cette indemnité a parfois pu financer des biens immobiliers privés, être investie dans des instruments financiers (placement de la totalité de l'IRFM sur des SICAV qui demeurent dans le patrimoine du parlementaire à l'issue du mandat), servir à régler des dépenses sans lien avec le mandat, comme des vacances personnelles, ou a simplement été directement versée sur des comptes personnels, sans qu'il soit possible de distinguer dans quelle mesure elle a contribué à l'enrichissement de l'intéressé. Cette situation est d'autant plus problématique que l'IRFM n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu et qu'elle a pu permettre à des parlementaires de bénéficier d'importantes déductions fiscales, par exemple quand elle est utilisée pour payer des cotisations à un parti politique.

PROPOSITION 05

Améliorer la transparence de l'emploi de l'IRFM



LA TRANSPARENCE DE L'UTILISATION DES INDÉMNITÉ AUX ÉTATS-UNIS ET EN GRANDE-BRETAGNE

Dans certains parlements étrangers, un important travail a été réalisé pour lister les ressources nécessaires à l'accomplissement du mandat par grands types de dépense (permanence, déplacements, communication, frais de représentation...) afin de calibrer au plus juste le niveau de l'indemnité spécifique et, le cas échéant, de la moduler entre parlementaires.

Les dépenses ainsi couvertes font ensuite l'objet d'un contrôle et, surtout, sont rendues publiques à échéances régulières.

Ce contrôle peut s'effectuer dans le cadre d'un système de notes de frais avec remboursement sur justificatifs, et, le cas échéant, une forme de publicité qui contribue à dissiper les soupçons. C'est le cas en Grande-Bretagne, où une agence indépendante, l'*Independent Parliamentary Standards Authority*, est chargée de fixer la liste des dépenses qui peuvent être prises en charge pour les MP's et de procéder au remboursement de ces dépenses après qu'elles aient été payées par les intéressés, sur présentation de justificatifs. L'IPSA publie ensuite sur son site internet l'ensemble des dépenses qui ont fait, pour chaque MP, l'objet d'un remboursement, et les présente par catégories⁷⁶.

Ce contrôle peut également être effectué *a posteriori*, sur le modèle de la Chambre des représentants aux États-Unis, où tous les représentants doivent adresser chaque trimestre à l'administration de la Chambre un rapport détaillé de l'utilisation de leur *Members' Representational Allowance (MRA)*, qui regroupe à la fois l'IRFM et le crédit destiné au recrutement des collaborateurs parlementaires⁷⁷. Ce rapport contient l'intégralité des dépenses que le représentant a prises en charge durant le trimestre écoulé. La Chambre contrôle que les dépenses réalisées par les représentants correspondent bien aux catégories autorisées et publie l'intégralité des rapports trimestriels sur son site internet, au même titre que les autres dépenses de la Chambre.

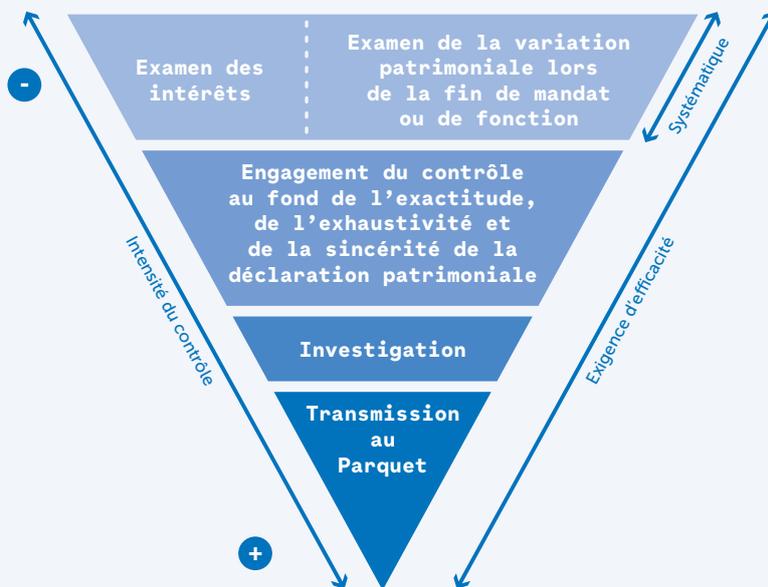
76_ Disponible ici : <http://bit.ly/2nob0Z5>

77_ Les rapports sont disponibles sur : <http://bit.ly/2nzcvcJ>



Le contrôle des déclarations des autres responsables publics s'est accéléré en 2016. Pour ces déclarations, **la Haute Autorité est confrontée à la nécessaire conciliation entre l'égalité de traitement des déclarants et la concentration de moyens de contrôle limités sur un nombre relativement restreint de déclarations.** En conséquence, le plan de contrôle mis en œuvre sur l'année a mêlé examen systématique des déclarations d'intérêts au moment de l'entrée en fonction des déclarants et contrôle ciblé des déclarations de situation patrimoniale en fonctions de critères prédéfinis.

Plan de contrôle des déclarants de l'article 11 adopté par le collège de la Haute Autorité en 2015 et mis en œuvre en 2016



Près de 650 contrôles approfondis engagés en 2016 concernant les déclarants de l'article 11

	TOTAL
Avis sur les déclarations demandés à la DGFIP	642
Avis reçus de la DGFIP au 31 décembre 2016	519
Demandes d'informations envoyées à la DGFIP	276
Réponses reçues de la DGFIP au 31 décembre 2016	172
Demandes d'informations adressées aux déclarants	128
Réponses reçues des déclarants au 31 décembre 2016	107
Dossiers clôturés	162

Courriers envoyés après examen de déclarations d'intérêts

DÉCLARANTS	NOMBRE DE COURRIERS ENVOYÉS
Membres du Gouvernement	2 ⁹³
Membres du Parlement européen	6
Elus régionaux	3
Elus départementaux	32
Elus communaux et membres d'EPCI	70
Membres de cabinet	10
Membres d'autorités administratives indépendantes	3
Fonctions dirigeantes dans le secteur public	5
TOTAL	131

- De nouveaux outils de contrôle ont été attribués à la Haute Autorité par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi Sapin 2), comme l'accès aux bases de données de l'administration fiscale. Néanmoins, **ces progrès peuvent encore être complétés pour simplifier l'exercice déclaratif, améliorer l'efficacité des contrôles menés et réduire les délais de publication de déclarations.** Ceci conduit la Haute Autorité à formuler une série de propositions qui, si elles sont mises en œuvre, permettront de parfaire le dispositif des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts élaboré par le législateur en 2013.

**PROPOSITION
01**

Étendre à un an le délai pendant lequel un déclarant est dispensé d'adresser à la Haute Autorité une nouvelle déclaration de situation patrimoniale.



Extrait du rapport

Comme la Haute Autorité avait eu l'occasion de le recommander dans son rapport d'activité pour l'année 2015, ce délai de dispense pourrait être allongé à un an, afin d'éviter de multiplier les exercices déclaratifs au sein d'une même année. Ainsi, les personnes élues aux élections départementales de mars 2015 puis aux élections régionales de décembre 2015 ont dû, dès lors qu'elles étaient titulaires d'une délégation de signature au sein de chaque collectivité, adresser deux déclarations à la Haute Autorité à quelques mois d'intervalle, alors même que leur patrimoine n'avait pas, dans la grande majorité des cas, évolué de manière substantielle.

**PROPOSITION
04**

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



Extrait du rapport

L'identification des filiales des grandes entreprises publiques et des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) est en effet particulièrement délicate compte tenu du critère retenu (« plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble » par des entreprises publiques ou des EPIC de l'État).

La mise en œuvre de ce critère est extrêmement complexe dans la mesure où elle implique, pour chaque filiale, d'additionner l'ensemble des participations détenues directement ou indirectement par une entreprise publique ou un EPIC, afin de vérifier si plus de la moitié du capital social de l'organisme en cause est effectivement composé de capitaux publics.

Les fonctions dirigeantes dont les titulaires sont soumis aux obligations déclaratives dépendent par ailleurs du type d'organisation des sociétés en cause et ne correspondent pas toujours à la dénomination « président et directeur général » retenue par la loi du 11 octobre 2013. C'est le cas notamment dans les sociétés à conseil de surveillance et à directoire ou dans les sociétés à responsabilité limitée.

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.



Extrait du rapport

Quelques difficultés de coordination de la Haute Autorité et de la DGFIP persistent néanmoins et occasionnent parfois des contrôles parallèles. À l'heure actuelle, en effet, la Haute Autorité doit encore solliciter l'administration fiscale afin qu'elle mette en œuvre, pour son compte, le droit de communication qu'elle détient en application du livre des procédures fiscales.

Doter la Haute Autorité d'un droit de communication propre permettrait d'y remédier. Elle pourrait ainsi, comme le fait l'administration fiscale, obtenir directement communication des documents nécessaires à la mise en œuvre de sa mission de contrôle, comme des statuts de société, des actes notariés, des extraits cadastraux ou la consultation des soldes de comptes bancaires. Ce droit de communication s'effectuerait sous le contrôle du juge administratif, au même titre que les demandes effectuées par l'administration fiscale en application des articles L. 81 et suivants du livre des procédures fiscales.

Cette évolution serait d'une part gage d'efficacité et réduirait sensiblement les délais des procédures de contrôle. L'attribution d'un droit de communication propre serait d'autre part susceptible de limiter la redondance des procédures patrimoniales et des procédures fiscales, qui suscitent parfois l'incompréhension de déclarants confrontés à des demandes successives sur des éléments similaires.

LE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE

En 2016, la Haute Autorité a par ailleurs conforté le rôle qu'elle joue dans la prévention des risques déontologiques et la diffusion d'une culture de l'intégrité. **Les sollicitations croissantes d'institutions publiques souhaitant mettre en place des dispositifs déontologiques internes témoignent de la montée en puissance de son activité de conseil** et de la reconnaissance dont elle bénéficie désormais.

Les avis rendus au titre de l'article 20

	2014	2015	2016
NOMBRE D'AVIS			
Nombre de demandes reçues	8	15	22
RÉPARTITION PAR TYPE DE DEMANDE			
Demandes exercées à titre individuel	5	11	15
Demandes exercées pour le compte d'une institution	2	3	4
Demande exercée pour le compte de tiers	1	1	3

Les avis rendus par la Haute Autorité sur la compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales ou nationales et l'exercice d'une activité privée entre 2014 et 2016

	2014	2015	2016
Irrecevabilité	0	3	1
Avis de compatibilité	0	0	0
Avis de compatibilité sous réserve	1	5	10
Avis d'incompatibilité	0	0	0
TOTAL	1	8	11

- ⊙ Ces demandes d'avis ayant vocation à se multiplier, l'intervention de la Haute Autorité pourrait être normalisée par la création d'un référentiel commun que devraient respecter les différentes institutions, sur lequel pourrait reposer une labellisation des dispositifs pertinents.

PROPOSITION 08

Prévoir un mécanisme de certification, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologiques mis en oeuvre dans les institutions publiques.

- Mais l'année a également été marquée par l'adoption de plusieurs textes par lesquels le législateur a confirmé sa volonté de compléter le cadre institué par les lois relatives à la transparence de la vie publique. Plusieurs lois sont ainsi venues définir les principes déontologiques communs applicables aux diverses catégories de responsables publics – qu'ils soient élus ou non – et harmoniser les règles découlant de ces principes, dans le respect des spécificités propres à chaque catégorie d'acteurs. Cet exercice d'harmonisation et de clarification pourrait toutefois être complété par la mise en œuvre de deux propositions supplémentaires du rapport d'activité de la Haute Autorité :

PROPOSITION
03

Clarifier la réglementation applicable aux différentes catégories de collaborateurs des responsables politiques (conseillers en cabinets ministériels et collaborateurs des élus locaux).



Extrait du rapport

47_ On relèvera ainsi qu'en 2015, 16 conseillers « officieux » ont adressé des déclarations à la Haute Autorité et à nouveau 16 en 2016.

48_ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

49_ Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Ces dispositions réglementaires fixent ainsi une limite au nombre de collaborateurs autorisés pour chaque type de collectivité en fonction du nombre d'habitants, déterminent les différentes composantes et le montant maximal de leur rémunération, dont le montant global doit être soumis à la décision de l'organe délibérant, et précisent que ces fonctions sont incompatibles avec un autre emploi permanent au sein d'une collectivité ou d'un établissement public rattaché.

50_ À cet égard, l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 précitée se borne en effet à rappeler que les autorités territoriales sont libres de recruter leurs collaborateurs et que, lorsqu'il ne s'agit pas de fonctionnaires, la nomination à cet emploi ne leur donne aucun droit à être titularisé dans un grade de la fonction publique territoriale.

51_ Article 5 du décret du 16 décembre 1987 précité.

La Haute Autorité ne disposant d'aucun moyen pour connaître l'identité de ces conseillers officieux, ainsi que la date de leur nomination ou de la fin de leurs fonctions, éléments indispensables au déclenchement des obligations déclaratives. Face à ce constat, la Haute Autorité est donc, en l'état, contrainte de limiter son contrôle aux seuls conseillers nommés par arrêté publié au *Journal Officiel*⁴⁷.

L'inadaptation et le contournement des dispositions du décret de 1948 conduisent à une incertitude pour les conseillers concernés quant à leurs obligations. La Haute Autorité appelle donc de ses vœux l'ouverture d'une réflexion plus générale sur le cadre juridique applicable aux conseillers des ministres.

Au-delà des conseillers en cabinet ministériel, des difficultés d'identification se posent à la Haute Autorité pour les autres catégories de collaborateurs des responsables politiques. C'est le cas des collaborateurs des élus locaux, qui sont désormais en partie soumis aux obligations déclaratives prévues par les lois relatives à la transparence de la vie publique. Les textes qui encadrent leur activité, à savoir principalement la loi du 26 janvier 1984⁴⁸ portant statut de la fonction publique territoriale et son décret d'application⁴⁹, contiennent en effet peu de dispositions relatives aux conditions et aux modalités de leur désignation⁵⁰. S'agissant de leur nomination, le décret dispose uniquement que la décision de l'autorité territoriale doit préciser les fonctions exercées par l'intéressé et le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la déterminer⁵¹, sans que la forme ou les modalités de cette décision ne soit précisément fixées.

Cette imprécision des textes pose des difficultés sérieuses pour la Haute Autorité. En effet, si le 8° de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que les arrêtés de nomination de ces personnes doivent lui être adressés, une partie seulement de ces nominations donne lieu, en pratique, à l'édition d'un arrêté de la part du président de l'exécutif. Ont ainsi été reçus des arrêtés de nomination mais également des arrêtés de détachement de fonctionnaires d'une collectivité sur un emploi de cabinet, des contrats de travail signés avec des agents contractuels ou encore de simples courriers électroniques confirmant la nomination d'une personne sur un emploi de cabinet. En outre, les catégories de « *directeur, directeur adjoint et chef de cabinet* », prévues par la loi du 11 octobre 2013 ne se retrouvent pas nécessairement dans les nominations des intéressés et, plus encore, ne correspondent pas à la réalité de chaque collectivité, notamment lorsque l'autorité territoriale ne dispose que d'un ou deux collaborateurs.

Ce défaut d'harmonisation des modalités de nomination des collaborateurs locaux constitue donc un véritable obstacle à l'application de la loi et fait en outre peser une forte incertitude sur les principaux intéressés : aucun acte juridique précis ne permet souvent d'attester effectivement de leur nomination, alors même que celle-ci constitue le point de départ d'une obligation légale dont la méconnaissance est pénalement sanctionnée.

Élargir aux emplois à la décision du Gouvernement et aux emplois auxquels il est pourvu en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution l'obligation d'établir une déclaration d'intérêts préalablement à la nomination.

Extrait du rapport

“

On peut d'ailleurs s'étonner que seuls les agents publics soumis aux nouvelles obligations prévues par la loi du 20 avril 2016 doivent adresser une déclaration d'intérêts à l'autorité de nomination avant d'entrer en fonctions, cette obligation n'étant pas prévue par la loi du 11 octobre 2013 pour les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement, lesquelles adressent leur déclaration d'intérêts dans un délai de deux mois à compter de leur nomination. Cette différence, entre des agents publics pour lesquels les risques déontologiques paraissent pourtant comparables, pourrait être corrigée en élargissant la procédure de déclaration d'intérêts préalable aux emplois à la décision du Gouvernement et aux membres des organismes publics mentionnés au 6° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée. Dans cette hypothèse, toute personne dont la nomination à un emploi à la décision du Gouvernement serait envisagée par le Conseil des ministres devrait préalablement adresser au ministre compétent une déclaration d'intérêts destinée à s'assurer qu'il ne détient aucun intérêt de nature à empêcher cette nomination. Cette déclaration serait transmise à la Haute Autorité une fois la nomination effectuée.

Cette procédure pourrait également être transposée, *mutatis mutandis*, aux emplois auxquels il est pourvu en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Pour ces derniers, une déclaration d'intérêts pourrait ainsi être transmise aux commissions parlementaires compétentes préalablement à l'audition du candidat.

LES DÉFIS DE 2017

La Haute Autorité entame ainsi en 2017 une nouvelle étape dans son fonctionnement. La croissance significative des responsables publics assujettis à des obligations déclaratives intervient en effet au moment où des échéances électorales majeures vont affecter son activité. En l'espace de cinq mois, d'avril à septembre 2017, les élections présidentielles, législatives – desquelles découlera la constitution d'un nouveau Gouvernement – et sénatoriales vont en effet conduire à la transmission de plus de 7 000 déclarations.

Nombre de déclarations reçues ou attendues par la Haute Autorité

	2016	2017*	2018*
Nombre de déclarations reçues ou attendues	6006	~ 7100	~1700
dont déclarations de situation patrimoniale	3481	~ 5000	~ 900

*estimations

- En dépit des nouveaux moyens dont elle dispose, **la Haute Autorité attire l'attention sur le fait qu'elle ne sera pas en mesure de respecter les délais de publication de ces déclarations, tels qu'ils sont fixés par la loi**, compte tenu des délais incompressibles inhérents au contrôle d'une déclaration de situation patrimoniale : deux mois et demi pour un dossier simple (ie une demande de communication et un seul échange avec le déclarant) et au moins six mois pour un dossier complexe (ie plusieurs demandes auprès de la DGFIP et plusieurs échanges avec le déclarant) à compter de la réception de l'avis de l'administration fiscale. Un ajustement de ces délais légaux s'avèrera donc indispensable à l'occasion d'une prochaine évolution législative.

Calendrier légal de publication des déclarations

TYPE DE DÉCLARATION	DATE LIMITE DE DÉPÔT	RÉCEPTION DU DERNIER AVIS DE LA DGFIP	DATE LIMITE POUR LA PUBLICATION	RETRAIT DES DÉCLARATIONS
Députés sortants	20 décembre 2016	20 janvier 2017	20 avril 2017	20 décembre 2017
Sénateurs sortants	1 ^{er} avril 2017	1 ^{er} mai 2017	1 ^{er} août 2017	1 ^{er} avril 2018
Gouvernement sortant	10 juillet 2017 ¹³⁷	10 août 2017	10 novembre 2017	10 novembre 2017
Gouvernement entrant	15 juillet 2017 ¹³⁸	15 août 2017	15 novembre 2017	-
Députés entrants	20 août 2017	20 septembre 2017	20 décembre 2017	20 juin 2022
Sénateurs entrants	1 ^{er} décembre 2017	1 ^{er} janvier 2018	1 ^{er} avril 2018	1 ^{er} octobre 2023

PROPOSITION 09

Avancer la date de dépôt des déclarations de fin de mandat des parlementaires et allonger les délais impartis par la loi à la Haute Autorité pour procéder au contrôle des déclarations de situation patrimoniale qu'elle doit rendre publiques.

- Dans un contexte de forte mobilisation de ses ressources, la Haute Autorité est enfin appelée à s'acquitter d'une mission inédite. Le législateur lui a en effet confié la création et la mise en œuvre d'un registre numérique assurant l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. **La brièveté des délais accordés par la loi pour assurer le déploiement du registre, comme l'ampleur sans équivalent de son champ, constituent en 2017 un défi d'ampleur pour la Haute Autorité.**

Entrée en vigueur des dispositions de la loi Sapin 2 relatives à la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics

DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR	1^{ER} JUILLET 2017	1^{ER} JANVIER 2018	1^{ER} JUILLET 2018
Dispositions	Obligations de déclaration sur le registre des représentants d'intérêts et obligations déontologiques <i>IV-1° art. 25 de la loi du 9 décembre 2016</i>	Procédure de mise en demeure et régime de sanctions en cas de méconnaissance des obligations déclaratives et déontologiques <i>IV-2° a) art. 25 de la loi du 9 décembre 2016</i>	Obligations de déclaration sur le registre des représentants d'intérêts entrant en communication avec les responsables publics locaux et les hauts fonctionnaires <i>IV-2° b) art. 25 de la loi du 9 décembre 2016</i>

LISTE DES PROPOSITIONS

- PROPOSITION 01** | Étendre à un an le délai pendant lequel un déclarant est dispensé d'adresser à la Haute Autorité une nouvelle déclaration de situation patrimoniale.
- PROPOSITION 02** | Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site de la Haute Autorité.
- PROPOSITION 03** | Clarifier la réglementation applicable aux différentes catégories de collaborateurs des responsables politiques (conseillers en cabinets ministériels et collaborateurs des élus locaux).
- PROPOSITION 04** | 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.
- PROPOSITION 05** | Améliorer la transparence de l'emploi de l'IRFM
- PROPOSITION 06** | 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.
- PROPOSITION 07** | Élargir aux emplois à la décision du Gouvernement et aux emplois auxquels il est pourvu en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution l'obligation d'établir une déclaration d'intérêts préalablement à la nomination.
- PROPOSITION 08** | Prévoir un mécanisme de certification, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologique mis en oeuvre dans les institutions publiques.
- PROPOSITION 09** | Avancer la date de dépôt des déclarations de fin de mandat des parlementaires et allonger les délais impartis par la loi à la Haute Autorité pour procéder au contrôle des déclarations de situation patrimoniale qu'elle doit rendre publiques.