

HAUTE AUTORITÉ

POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

RAPPORT
D'ACTIVITÉ

2015

HAUTE AUTORITÉ

POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2015



SOMMAIRE

- P. 5 Avant-propos
- P. 6 Synthèse
- P. 11 Liste des propositions

→ PREMIÈRE PARTIE

UNE NOUVELLE AUTORITÉ POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

- P. 14 **I.** Des lois ambitieuses et novatrices, votées en urgence
- P. 24 **II.** Une Haute Autorité rapidement opérationnelle
- P. 31 **III.** L'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité

→ DEUXIÈME PARTIE

UNE PREMIÈRE ANNÉE D'ACTIVITÉ TRÈS PARTICULIÈRE DU FAIT DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

- P. 40 **I.** Plus de 20 000 déclarations reçues en l'espace d'un an
- P. 53 **II.** Plus de 2 000 déclarations rendues publiques

→ TROISIÈME PARTIE

TIRER LES ENSEIGNEMENTS DU PREMIER CYCLE DE CONTRÔLE

- P. 60 **I.** La mise en œuvre, par la Haute Autorité, de ses prérogatives de contrôle patrimonial
- P. 81 **II.** La mise en œuvre d'un contrôle nouveau des intérêts
- P. 90 **III.** Le contrôle des déclarants de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013

→ QUATRIÈME PARTIE

LA HAUTE AUTORITÉ, UN PARTENAIRE DÉONTOLOGIQUE

- P. 96 **I.** Promouvoir une culture déontologique
- P. 100 **II.** La compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales ou nationales et l'exercice d'une activité privée
- P. 108 **III.** L'agrément des associations de lutte contre la corruption
- P. 110 **IV.** Des actions croissantes de formation et de pédagogie
- P. 112 **V.** Le développement des contacts institutionnels en France comme à l'international

→ ANNEXES

- P. 118 **1.** Règlement général de la Haute Autorité
- P. 128 **2.** Charte de déontologie de la Haute Autorité
- P. 131 **3.** Organigramme des services
- P. 132 **4.** Autorités administratives indépendantes entrant dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique
- P. 134 **5.** Charte de déontologie de la ville de Paris
- P. 138 **6.** Avis de la Haute Autorité sur la charte de déontologie de la ville de Paris

AVANT-PROPOS



© Nicolas TAVERNIER/REA

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a très amplement justifié sa récente existence comme ce premier rapport d'activité essaie d'en rendre compte.

On entend parfois que la transparence est une dictature; c'est exact lorsque se trouve injustement exposée la vie privée des citoyens quels qu'ils soient, lorsque leur intimité est violée au nom d'une curiosité malsaine ou d'une morale intolérante. Ici, il s'agit de tout autre chose. Il pèse en effet sur celles et ceux dont la mission est de voter les lois ou, au plus haut niveau, de les appliquer, une obligation particulière, un impérieux devoir, d'une part, d'agir dans leur vie quotidienne privée ou professionnelle en accord avec les textes qu'ils connaissent mieux que quiconque et, d'autre part, même si tout procès d'intention serait vain, d'être irréprochables quant aux tentations auxquelles pourraient les soumettre l'exercice de fonction éminentes.

Pour autant, la Haute Autorité ne se définit pas comme un organe répressif, mais bien de pédagogie, de prévention. Il serait en effet abusif de s'en tenir aux seuls dossiers emblématiques portés sur la place publique, même s'ils contiennent en eux-mêmes leur part de pédagogie.

Il faut surtout considérer la palette très large des modes d'intervention de la Haute Autorité, dont l'existence même est un facteur fortement incitatif voir dissuasif. À l'encontre d'éventuels manquements avérés portant atteinte gravement aux objectifs des lois relatives à la transparence de la vie publique, il n'y a pas d'autre choix que celui de la rigueur. Mais à l'endroit des personnes qui parfois, sans le savoir et *a fortiori* sans le vouloir, se trouvent à la limite de ce que la loi nouvelle permet, la Haute Autorité peut rappeler ce que sont les repères, les règles applicables et il ne pouvait leur être rendu meilleur service.

L'autorité administrative indépendante que j'ai l'honneur de présider me semble donc avoir prouvé son utilité. Elle fait désormais partie du paysage politique et administratif. C'est un atout pour la démocratie car selon une règle simple et bien connue, la confiance n'exclut pas le contrôle. C'est sur ce seul terrain qui est aussi celui de l'indépendance et de l'impartialité que la Haute Autorité entend se placer, avec la certitude qu'elle trouvera, dans ses activités, la preuve de la qualité et du dévouement tant du personnel politique que de la fonction publique française. Dans un domaine où toute généralisation peut devenir un danger pour la démocratie, il est ainsi bon de rappeler que de rares arbres malades ne cachent pas la magnifique forêt qui fait la richesse de notre pays.

Jean-Louis Nadal

SYNTHÈSE

Le premier rapport d'activité de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) couvre une période de deux ans, de sa création par les lois du 11 octobre 2013 à la fin de l'année 2015.

Ce rapport s'attache à retracer, aussi fidèlement que possible, le processus qui a conduit à la création de cette nouvelle institution, les conditions dans lesquelles elle s'est installée et le bilan de ses deux premières années de fonctionnement, notamment dans la mise en œuvre des prérogatives qui lui ont été confiées par le législateur. Pour chacune des missions de la Haute Autorité, il fait état des difficultés rencontrées comme des propositions d'évolution, qu'il s'agisse de modifications législatives ou réglementaires.

Dans une première partie, le rapport revient sur le contexte de création de la Haute Autorité et l'adoption des lois du 11 octobre 2013, avant de s'intéresser à l'organisation et au fonctionnement de l'institution.

Une deuxième partie est ensuite consacrée à l'entrée en vigueur des lois sur la transparence de la vie publique, qui ont impliqué la réception de plusieurs milliers de déclarations dès 2014 et la publication d'une partie d'entre elles sur le site internet de la Haute Autorité.

La troisième partie du rapport s'intéresse quant à elle à la mise en œuvre, par la Haute Autorité, de ses prérogatives de contrôle. Sont décrites à la fois ses missions en matière patrimoniale et sa mission de contrôle des intérêts des responsables publics.

Enfin, le rapport procède dans une quatrième partie à une revue des missions de la Haute Autorité sur les questions déontologiques, au travers des demandes d'avis qui lui sont adressées par les responsables publics et des actions qu'elle mène en matière de formation et de relations institutionnelles, en France comme à l'étranger.

1. UNE NOUVELLE AUTORITÉ POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est née dans un **contexte particulier**. Alors que le caractère inadapté du dispositif français de prévention des atteintes à la probité publique était apparu dans le débat public depuis une dizaine d'années, avait été relevé par plusieurs rapports remis aux Présidents de la République successifs et avait donné lieu à de nombreuses propositions de loi, aucune modification d'ampleur de ce dispositif n'avait été sérieusement envisagée avant 2013.

C'est la découverte d'un compte dissimulé à l'étranger par un membre du Gouvernement qui a incité le législateur à adopter deux textes, une loi organique et une loi ordinaire, dans un temps record. En effet, six mois seulement se sont écoulés entre l'annonce des projets de loi sur la transparence de la vie publique et leur promulgation, malgré un enrichissement important des textes lors de leur passage au Parlement.

Ces lois procèdent à une **refonte totale** du mécanisme de contrôle de la situation patrimoniale des responsables publics, en donnant notamment à la Haute Autorité la possibilité de solliciter l'administration fiscale, et confient à cette nouvelle autorité administrative indépendante une mission inédite de prévention des conflits d'intérêts. Elles prévoient également qu'une partie des déclarations adressées à la Haute Autorité seront rendues publiques.

Enfin, sont fixées les règles relatives à la composition et au fonctionnement de la Haute Autorité, laquelle s'est constituée progressivement à partir de leur entrée en vigueur.

La première étape de cette mise place a été la désignation de son président, Jean-Louis Nadal, par décret du Président de la République pris après approbation des deux chambres du Parlement, et des huit membres de son collège, dont six sont issus des plus hautes juridictions françaises et deux désignés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

2. UNE PREMIÈRE ANNÉE D'ACTIVITÉ TRÈS PARTICULIÈRE

Si la mise en place de la Haute Autorité s'est effectuée progressivement, au long des deux années écoulées, l'entrée en vigueur des nouvelles obligations déclaratives prévues par les lois du 11 octobre 2013 est intervenue très rapidement, dès le début de l'année 2014.

En effet, le législateur avait souhaité que l'intégralité des personnes assujetties à ces obligations dépose une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts en 2014, qu'il s'agisse de nouveaux déclarants ou des responsables publics qui avaient déjà adressé des déclarations à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Ces dépôts se sont échelonnés en trois temps, en février, juin et octobre 2014. En tout, ce sont près de 18 000 déclarations qui ont été reçues par la Haute Autorité au cours de cette année.

Cette entrée en vigueur rapide a entraîné un triple défi :

- > **l'identification des différentes catégories de déclarants** : ce travail d'identification était aisé pour certaines catégories connues de déclarants, comme les ministres ou les parlementaires, mais a pu s'avérer complexe pour d'autres catégories, notamment ceux qui n'avaient jamais effectué de déclaration auprès de la précédente commission comme les collaborateurs des ministres ou les membres des autorités administratives indépendantes ;
- > **la gestion des obligations déclaratives** : une fois les déclarants identifiés, la Haute Autorité a dû procéder à l'enregistrement et la numérisation de leurs déclarations. Il s'est également avéré nécessaire de relancer ceux qui n'avaient pas adressé de déclaration et, le cas échéant, de les enjoindre à procéder à ce dépôt ;



> **l'accompagnement des déclarants** : si de nombreux déclarants se sont livrés pour la première fois à l'exercice déclaratif en 2014, la déclaration d'intérêts fut une nouveauté pour tous. Pour faciliter la mise en œuvre de ces obligations, la Haute Autorité a élaboré et diffusé des notices d'aide à la déclaration et a développé un service de télédéclaration, et une ligne téléphonique dédiée.

Plus de 2 000 déclarations ont été rendues publiques par la Haute Autorité en 2014 et 2015. Elle a ainsi publié sur son site internet les déclarations de deux Gouvernements successifs ainsi que les déclarations d'intérêts de nombreux élus, notamment les parlementaires, les représentants français au Parlement européen et les exécutifs régionaux. En outre, les déclarations de situation patrimoniale de 735 parlementaires élus avant septembre 2014 ont été adressées en préfecture et peuvent désormais être consultées par l'ensemble des électeurs.

3. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DU PREMIER CYCLE DE CONTRÔLE

Les deux premières années d'activité de la Haute Autorité lui ont donné l'occasion de mettre en œuvre l'ensemble des prérogatives qui lui ont été confiées par le législateur afin de concourir à renforcer la probité des responsables publics.

Elle a d'abord supervisé la **vérification de la situation fiscale des ministres** de deux gouvernements. La loi prévoit en effet que l'administration fiscale se livre à une vérification systématique et approfondie de la situation des ministres dès leur nomination, sous le contrôle de la Haute Autorité. Si cette procédure a fait la preuve de son efficacité, la pratique a montré que des améliorations restaient possibles, afin d'asseoir le rôle de coordination de la Haute Autorité et de permettre une meilleure information du Président de la République et du Premier ministre.

La Haute Autorité a ensuite procédé au **contrôle des déclarations de situation patrimoniale** des membres du Gouvernement et des parlementaires dont l'objectif, fixé par le législateur, est de s'assurer du caractère « *exhaustif, exact et sincère* » de ces déclarations. Les modalités concrètes de ce contrôle ont été définies au fil du temps, sur trois aspects essentiels :

> **les échanges entre la Haute Autorité et l'administration fiscale** : si les lois relatives à la transparence de la vie publique prévoient que la Haute Autorité adresse les déclarations des ministres et des parlementaires à l'administration fiscale, qui lui communique en retour les éléments dont elle dispose, ni le contenu précis des avis transmis par la DGFIP ni la liste des informations que la Haute Autorité est en mesure de lui demander ne sont déterminés par les textes ;

> **la procédure d'échange avec les déclarants** : le contrôle des déclarations a systématiquement donné lieu, dès lors que des divergences apparaissaient entre les éléments déclarés et les informations transmises à la Haute Autorité par l'administration fiscale, à la mise en œuvre d'une procédure contradictoire, fondée sur le dialogue avec le déclarant. Ces échanges ont eu lieu par écrit et, lorsque c'était nécessaire, les déclarants ont été reçus par les rapporteurs chargés de l'instruction de leur dossier. Les décisions prises par le collège de la Haute Autorité se sont fondées, en conséquence, sur les résultats de ces échanges ;

> **les décisions de la Haute Autorité et leur motivation** : les lois du 11 octobre 2013 donnent à la Haute Autorité la possibilité, lorsqu'elle constate des omissions ou des sous-évaluations dans une déclaration, de publier une appréciation ou de transmettre le dossier au procureur de la République, sur le fondement des infractions pénales prévues par ces lois. C'est toutefois à la Haute Autorité elle-même qu'il est revenu de définir les critères justifiant la mise en œuvre de l'une de ces possibilités. En outre, lorsque des déclarations contenaient des omissions ou des sous-évaluations de faible ampleur, la Haute Autorité a invité les déclarants à produire des déclarations modificatives, afin que les déclarations publiées donnent une vision complète de leur patrimoine.

Ce premier cycle de contrôle des déclarations de situation patrimoniale a également permis d'identifier des difficultés dans l'articulation entre les compétences de l'administration fiscale et de la Haute Autorité, qui pourraient être résolues en donnant à cette dernière la possibilité de procéder elle-même à certaines vérifications.

Enfin, la Haute Autorité a réalisé en 2014 et 2015 **le contrôle des intérêts** de plusieurs milliers de déclarants. En examinant les déclarations d'intérêts qui lui ont été adressées et en recherchant les intérêts qui n'auraient pas été déclarés, elle s'est attachée à identifier les situations potentielles de conflits d'intérêts et à déterminer, en échangeant avec les déclarants, les mesures à mettre en œuvre pour les éviter ou y mettre fin. Ces échanges ont également permis à la Haute Autorité d'affiner son interprétation de la notion du conflit d'intérêts et de définir des critères pour caractériser ces situations.

4. LA HAUTE AUTORITÉ, UN PARTENAIRE DÉONTOLOGIQUE

Au-delà de ses missions de contrôle, la Haute Autorité a cherché, pendant ses deux premières années d'activité, à diffuser **une culture de l'intégrité** dans le secteur public.

Elle a ainsi exercé un rôle de conseil auprès des responsables publics sur les questions déontologiques, lorsqu'elle a été saisie à titre individuel, par exemple pour prévenir une situation de conflit d'intérêts, ou lorsque des institutions l'ont sollicitée pour être guidées dans l'élaboration de dispositifs déontologiques internes.

Elle a également accompagné plusieurs anciens membres du Gouvernement qui souhaitent exercer une activité privée à l'issue de leur fonction, les lois d'octobre 2013 prévoyant qu'ils doivent saisir la Haute Autorité avant de reprendre une telle activité. Cette dernière a formulé des réserves pour prémunir les intéressés contre tout risque pénal et éviter que l'exercice de leur activité professionnelle ne perturbe le fonctionnement du ministère qu'ils ont dirigé. Elle a également attiré l'attention des élus locaux sur cette disposition que la plupart d'entre eux ignore.

Pour faire connaître ses missions et sensibiliser le secteur public aux nouvelles exigences issues des lois sur la transparence de la vie publique, la Haute Autorité a délivré des formations à l'attention des responsables publics. Elle développe également ses relations internationales, afin d'être identifiée comme point de référence par les organisations internationales compétentes sur ces sujets, de constituer progressivement un réseau avec les institutions similaires dans d'autres pays et de participer à quelques projets de coopération bilatérale.

LISTE DES PROPOSITIONS

→ PROPOSITION N° 1

Prévoir un décret d'application du III de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

→ PROPOSITION N° 2

Revoir les délais de dispense, afin, par exemple, de ne pas exiger de nouvelle déclaration avant un délai d'un an, sauf modification substantielle.

→ PROPOSITION N° 3

Rappeler par une circulaire que la procédure de vérification fiscale des membres du Gouvernement est placée sous le seul contrôle de la Haute Autorité.

→ PROPOSITION N° 4

Permettre la pleine information du Président de la République et du Premier ministre en cas de difficulté dans la situation d'un membre du Gouvernement ou d'une personne pressentie pour occuper une telle fonction.

→ PROPOSITION N° 5

Rendre obligatoire la télédéclaration et, en conséquence, simplifier et améliorer la liste des informations demandées.

→ PROPOSITION N° 6

Doter la Haute Autorité d'un droit de communication propre et lui donner accès aux applications de l'administration fiscale lui permettant de mener à bien ses contrôles.

→ PROPOSITION N° 7

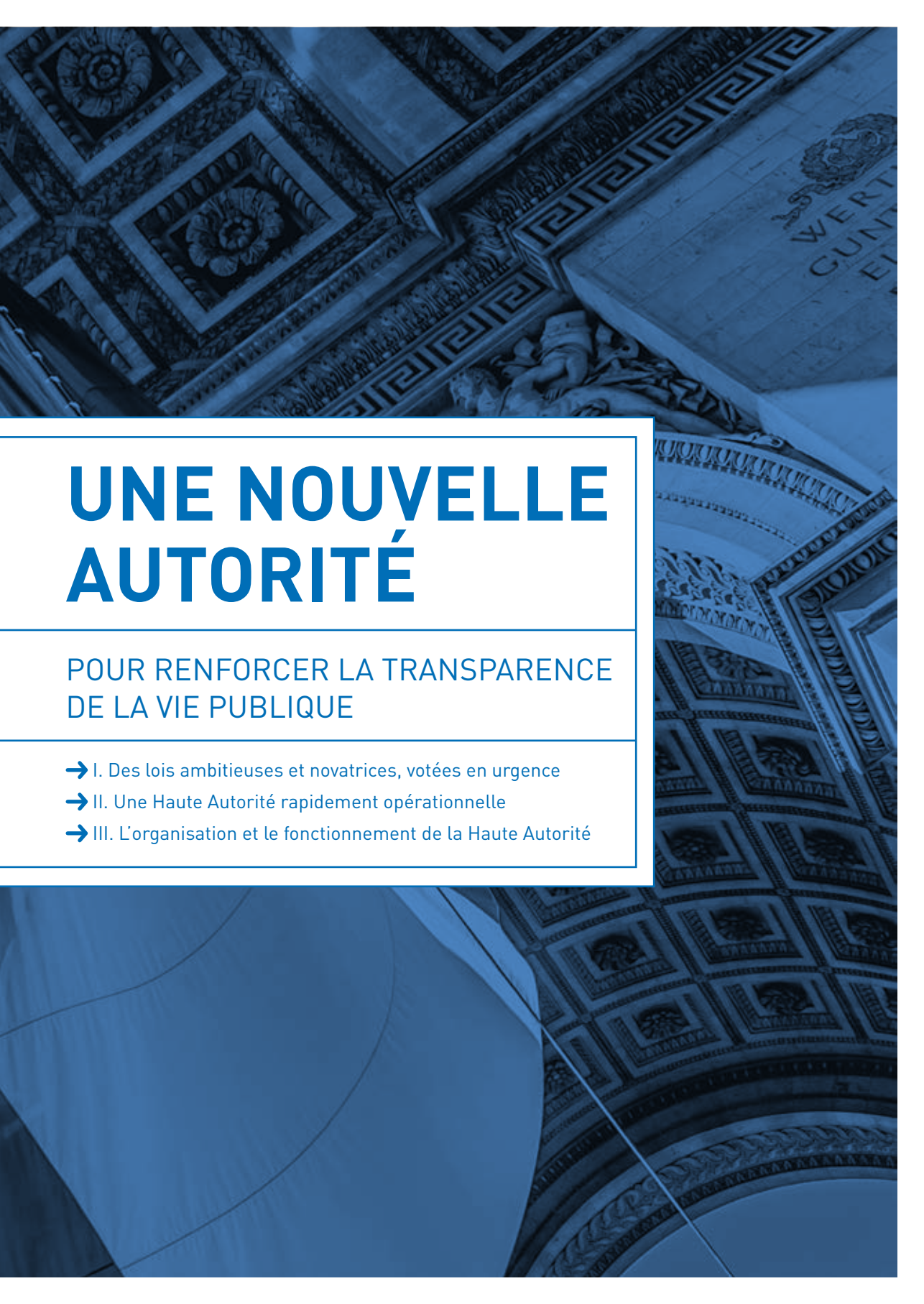
Modifier l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 pour étendre à deux mois le délai dans lequel la Haute Autorité doit rendre ses avis sur le fondement de cet article.

→ PROPOSITION N° 8

Autoriser la Haute Autorité à publier les avis qu'elle rend sur le fondement de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.



01



UNE NOUVELLE AUTORITÉ

POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

- I. Des lois ambitieuses et novatrices, votées en urgence
- II. Une Haute Autorité rapidement opérationnelle
- III. L'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité

DES LOIS AMBITIEUSES ET NOVATRICES, VOTÉES EN URGENCE



© Benoît Granier/Matignon

1. DES RÉFLEXIONS PRÉALABLES À LA CRÉATION DE LA HAUTE AUTORITÉ

Depuis le début des années 2000, l'inadéquation du dispositif de prévention des atteintes à la probité publique et des conflits d'intérêts est apparue clairement dans le débat public. En effet, ce dispositif était à l'époque uniquement centré sur la répression d'infractions pénales (corruption, prise illégale d'intérêts, trafic d'influence...) souvent inadap-
tées et l'édiction d'incompatibilités statutaires applicables aux diffé-
rentes catégories de responsables publics. Les organes chargés de
contrôler la probité de ces derniers, dont les pouvoirs avaient été pour
l'essentiel définis dans les années 1980 et 1990, se trouvaient quant à
eux dépourvus des moyens juridiques et humains nécessaires à la
conduite de leur mission.

Cette inadaptation a été relevée par plusieurs rapports et a suscité le
dépôt de nombreuses propositions de loi au Parlement¹.

- le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par M. Jean-Marc Sauvé², intitulé « *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* ». Ce rapport contient, de manière inédite en France, une étude approfondie de la notion de conflit d'intérêts. Il aborde tous les aspects de cette notion, de la proposition d'une définition à la création de mécanismes préven-
tifs, ainsi que les régimes d'incompatibilité, l'aspect pénal de la notion
ou la rénovation du cadre institutionnel de la déontologie des respon-
sables et des agents publics;
- le rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin³, intitulé « *Pour un renouveau démocratique* ». Bien que les thématiques abordées par ce rapport dépassent les questions relatives à la probité publique, seize des
trente-cinq propositions du rapport, soit près de la moitié, ont trait
directement ou indirectement à la prévention des conflits d'intérêts.

1_ Par exemple, à l'Assemblée Nationale, proposition de loi de M. Jean-Pierre Brard et plusieurs de ses collègues visant à renforcer les règles de déontologie dans la fonction publique et à assurer son indépendance vis-à-vis des intérêts privés, n° 2804, déposée le 16 septembre 2010 ; proposition de loi organique de MM. François de Rugy, Yves Cochet, Noël Mamère et Mme Anny Poursinoff relative à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts, n° 3838, déposée le 18 octobre 2011 ; proposition de loi constitutionnelle de Mme Marie-Jo Zimmermann tendant à modifier l'article 23 de la Constitution pour interdire le cumul d'une fonction ministérielle avec l'exercice d'un mandat exécutif local et pour renforcer les règles interdisant les conflits d'intérêts, n° 67, déposée le 2 juillet 2011. Au Sénat, proposition de loi organique de Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues visant à garantir l'indépendance des parlementaires vis-à-vis du pouvoir économique et à la transparence de leur patrimoine, n° 330, déposée le 12 juin 2007 ; proposition de loi constitutionnelle de Jean-Louis Masson tendant à modifier l'article 23 de la Constitution pour interdire le cumul d'une fonction ministérielle avec l'exercice d'un mandat exécutif local et pour renforcer les règles interdisant les conflits d'intérêts, n° 108, déposée le 16 novembre 2010 ; proposition de loi de Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues visant à mettre en place une déclaration d'intérêt pour les membres du Gouvernement et du Parlement, n° 801, déposée le 21 septembre 2011.

2_ Remis au Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, le 26 janvier 2011.

3_ Remis au Président de la République, M. François Hollande, le 9 novembre 2012.

Bien qu'ils n'aient pas connu de traduction législative immédiate⁴, ces travaux ont permis, avant même l'adoption des lois du 11 octobre 2013, de dessiner les contours de ce que pourraient être les missions et les prérogatives de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Concomitamment à ces réflexions, les assemblées parlementaires se sont saisies de ces sujets et ont instauré des instances déontologiques internes. Le Sénat a ainsi instauré un comité de déontologie parlementaire en 2009⁵, tandis que l'Assemblée nationale a créé la fonction de déontologue en 2011⁶.

Pour autant, en dépit de ces différentes initiatives, c'est bien la découverte de la possession d'un compte dissimulé à l'étranger par un membre du Gouvernement qui est directement à l'origine des lois du 11 octobre 2013 et de la création de la Haute Autorité.

2. LA RÉVÉLATION DES LACUNES DU DISPOSITIF ANTÉRIEUR

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été créée à la suite de ce qu'on a appelé « l'affaire Cahuzac », qui a impliqué, en 2013, le ministre délégué au Budget : ce dernier, chargé notamment de la lutte contre la fraude fiscale, possédait en effet lui-même un compte à l'étranger qu'il n'avait pas déclaré.

Les faits ont été exposés publiquement par une commission d'enquête parlementaire⁷. En substance, l'affaire débute en décembre 2012 par une révélation du site d'information Médiapart sur le compte suisse de M. Jérôme Cahuzac. Malgré les démentis répétés du ministre, le parquet de Paris ouvre une enquête préliminaire pour blanchiment de fraude fiscale en janvier 2013, puis le 19 mars, une information judiciaire pour les mêmes faits. Le jour même, le ministre du budget quitte le Gouvernement. Quelques semaines plus tard, avant que de nouvelles révélations dans la presse n'en confirment l'existence, M. Cahuzac reconnaît qu'il a bien détenu un compte en Suisse et présente ses excuses dans un communiqué qu'il publie sur son site internet le 2 avril 2013.

Au-delà du comportement individuel d'un membre du Gouvernement, le déroulement de ces faits a immédiatement mis en lumière les lacunes du dispositif de contrôle de la situation patrimoniale des responsables publics.

Ce contrôle était confié, depuis 1988, à la Commission pour la transparence financière de la vie politique instaurée par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. Elle-même créée en raison d'une affaire politico-judiciaire⁸, cette commission possédait des moyens très limités pour remplir sa mission, tant d'un point de vue juridique que matériel.



4_ Un projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique avait été déposé, en juillet 2011, à l'initiative de M. François Sauvadet, alors ministre de la fonction publique, pour traduire dans la loi certaines des propositions du rapport Sauvé.

5_ Créé par le Bureau du Sénat le 25 novembre 2009.

6_ Décision du Bureau du Sénat le 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés.

7_ Rapport d'enquête de M. Alain Claeys relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement.

8_ L'affaire Luchaire, sur la vente illégale d'armes à l'Iran, qui aurait été couverte par le ministre de la défense de l'époque. Cette affaire a bénéficié d'un non-lieu.



LA COMMISSION NE POUVAIT COMPTER QUE SUR LA BONNE FOI DES DÉCLARANTS



Sa mission principale consistait à examiner les variations de patrimoine des responsables publics entre le début et la fin de leurs fonctions, en comparant les déclarations de patrimoine déposées. Lorsque la commission mettait en évidence une variation de patrimoine inexplicée, pouvant laisser présumer la commission d'une infraction pénale, elle signalait le dossier au procureur de la République compétent.

Toutefois, ne bénéficiant d'aucun moyen pour contrôler l'exactitude, l'exhaustivité et la sincérité des déclarations, la Commission ne pouvait compter que sur la bonne foi des déclarants quant au contenu de leur déclaration et sur leur coopération pour recevoir des éléments d'explication sur les évolutions suspectes de leur patrimoine. En effet, il n'était pas prévu que des informations extérieures sur les déclarants, notamment, celles recueillies par l'administration fiscale, lui soient transmises pour recouper les données déclarées et déceler des enrichissements illicites.

En outre, le fait de mentir sur les informations déclarées ne constituait pas une infraction⁹, pas plus que le fait d'omettre de déclarer certains éléments du patrimoine.

Sans pouvoir d'enquête, sans possibilité de recouper les informations dont elle était destinataire, sans incrimination du fait de fournir une déclaration incomplète ou mensongère et sans les ressources humaines nécessaires au contrôle effectif de ces déclarations (puisqu'elle ne disposait que de six agents), la Commission n'a pas eu les moyens d'assumer sa mission pendant les vingt-trois premières années de son existence, malgré ses demandes réitérées, dont elle a fait le bilan dans son seizième et dernier rapport d'activité : « *dès son quatrième rapport, publié au Journal officiel du 21 janvier 1993, la commission a proposé d'instaurer une obligation de déclarer les revenus perçus. En deuxième lieu, le besoin de recouper les informations déclarées au titre de la loi du 11 mars 1988 avec les informations déclarées par les mêmes personnes auprès de l'administration fiscale est vite apparu. Dans le quatrième rapport mentionné ci-dessus, la commission proposait ainsi la transmission automatique des déclarations faites au titre de l'impôt sur le revenu ou, à défaut, leur communication par l'administration fiscale. La même proposition était faite, dans le huitième rapport publié au Journal officiel le 25 mars 1999, s'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune. En troisième lieu, la commission a, dans son quatorzième rapport publié au Journal officiel le 1^{er} décembre 2009, appelé de ses vœux la possibilité d'étendre ses investigations au patrimoine de l'entourage de la personne assujettie, afin de déjouer les éventuelles stratégies de dissimulation d'un enrichissement illicite* »¹⁰.

Elle avait tout de même été dotée de nouveaux moyens d'action par une loi organique et une loi ordinaire en 2011¹¹, notamment la possibilité de demander au déclarant ses déclarations fiscales (au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune). Si le déclarant ne se conformait pas à la demande, l'administration fiscale pouvait communiquer ces éléments à la Commission. Une infraction pénale avait également été créée en cas de déclaration incomplète ou

9_ Le tribunal correctionnel de Paris a ainsi relaxé le 24 octobre 2001 Gaston Flosse, ancien président de la Polynésie française, soupçonné du délit de faux et usage de faux dans ses déclarations de patrimoine.

10_ Seizième rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique du 12 décembre 2013, p. 8.

11_ Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs et loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

mensongère¹². Seules deux transmissions à la justice ont toutefois été décidées sur le fondement de cette incrimination, dont une seule a donné lieu à une condamnation¹³.

3. LES PROJETS DE LOI DÉPOSÉS AU PARLEMENT ET LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE

L'affaire Cahuzac donne lieu à une réaction rapide des pouvoirs publics. Dès le 3 avril 2013, le Président de la République estime qu'il convient d'assurer « la publication et le contrôle sur les patrimoines des ministres et de tous les parlementaires » et que « l'exemplarité des responsables publics sera totale ». C'est le début du processus qui aboutira à l'adoption des lois du 11 octobre 2013 pour la transparence de la vie publique.

Les grandes orientations du futur projet de loi annoncées une semaine plus tard reposent sur la création d'une « Haute Autorité totalement indépendante » pour contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts des ministres, des parlementaires, de certains grands élus et des hauts fonctionnaires. Un projet de loi organique et un projet de loi sont présentés en Conseil des ministres le 24 avril 2013.

Trois autres projets de lois sont également déposés devant le Parlement durant cette même période dans le but d'aboutir à la constitution d'un dispositif d'ensemble, destiné à garantir la probité des responsables publics. Il s'agit du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière¹⁴, des projets de lois ordinaire et organique relatifs au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire¹⁵ et du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires¹⁶.

Les projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique introduisent plusieurs innovations.

D'un point de vue institutionnel, ils créent une « Haute Autorité de la transparence de la vie publique », autorité administrative indépendante, en remplacement de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, simple commission administrative.

En outre, les projets de loi **renforcent le contrôle de la situation patrimoniale des responsables publics**. Ils donnent notamment à la Haute Autorité la possibilité de solliciter l'administration fiscale pour qu'elle lui communique les informations qu'elle a en sa possession et que cette dernière mette en œuvre, lorsque c'est nécessaire, le droit de communication qu'elle détient en application du livre des procédures fiscales, afin d'obtenir communication de tout document susceptible de lui apporter des informations utiles à son contrôle. Les projets durcissent en outre les sanctions du délit de déclaration mensongère en les portant à 3 ans d'em-

12_ Une sanction de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende assortie de la privation des droits civiques et de l'interdiction d'exercer une fonction publique avait été introduite en première lecture à l'Assemblée Nationale, en cas de déclaration mensongère. Cette peine avait été finalement réduite à une amende de 15 000 € assortie d'une inéligibilité de cinq ans après son passage au Sénat.

13_ M. Charles Pasqua a été condamné à 5 000 € d'amende par le tribunal correctionnel de Paris le 13 mai 2014. Il avait, préalablement à son décès, interjeté appel de cette décision.

14_ Devenu la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

15_ Qui n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

16_ Ultérieurement modifié par une lettre rectificative, déposée au Parlement le 17 juin 2015.





prisonnement et 45 000 € d'amende, alourdis à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende pour les membres du Gouvernement. Une peine d'inéligibilité définitive ou temporaire des déclarants est également introduite en cas d'infraction portant atteinte à la probité (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, fraude électorale ou fiscale).

De manière inédite, les projets de loi confient à la Haute Autorité une mission en matière de **prévention des conflits d'intérêts**. La notion de conflit d'intérêts y est notamment définie pour la première fois comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics et privés qui est de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »¹⁷. La Haute Autorité est dotée d'un pouvoir d'injonction envers les responsables publics pour faire cesser les situations de conflit d'intérêts et, à titre pédagogique, d'une prérogative d'avis pour prévenir ces situations. Le projet de loi ordinaire instaure également un système de déport des responsables publics susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts, l'obligation de recourir au mandat de gestion sans droit de regard pour les membres du Gouvernement et des autorités administratives indépendantes intervenant en matière économique ou encore la mise en disponibilité et non plus en détachement des fonctionnaires élus.

Enfin, le **champ des responsables publics concernés** est élargi. Outre les élus et les dirigeants d'organismes publics, entrent ainsi dans le dispositif les collaborateurs des cabinets ministériels et du Président de la République ainsi que les membres des autorités administratives indépendantes et les hauts fonctionnaires, titulaires d'emplois à la décision du gouvernement pour lesquels ils ont été nommés en conseil des ministres.

Le **débat parlementaire** a considérablement enrichi les projets de loi. Sans prétendre en retracer toutes les évolutions au cours de la discussion parlementaire, on peut noter trois points importants.

En premier lieu, le **champ des personnes assujetties** a été élargi. L'Assemblée y a notamment inclus les maires de communes et les présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, au lieu de 30 000 précédemment, les présidents des syndicats intercommunaux dont les recettes figurant au dernier budget sont supérieures à 5 millions d'euros et les collaborateurs du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat.

Par ailleurs, les modalités de **publicité** des déclarations ont été modifiées. L'Assemblée nationale a ainsi décidé que les déclarations de patrimoine des parlementaires et des présidents d'exécutifs locaux seraient consultables en préfecture par tout citoyen inscrit sur les listes électorales, tandis que leurs déclarations d'intérêts seraient rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité.

Enfin, le champ des projets de loi a été étendu à des thématiques connexes à la transparence de la vie publique. Ainsi, les projets adoptés par l'Assemblée nationale introduisent des dispositions nouvelles relatives au financement des partis politiques, en renforçant le plafonnement des dons et cotisations aux partis politiques¹⁸. Le Sénat a introduit,

17_ Définition de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

18_ La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques fait état de ces nouvelles dispositions, qu'elle a mises en œuvre à partir de 2014, dans son seizième rapport d'activité.

pour sa part, un article prévoyant la publication de la réserve parlementaire et a renforcé le rôle du Bureau des assemblées sur les questions déontologiques.

Au cours de la navette parlementaire, **deux principaux points de divergence sont apparus entre les chambres.**

Il s'agissait d'abord de la définition de la **notion de conflit d'intérêts**, dont le Sénat proposait une acception relativement éloignée de celle retenue dans le projet de loi initial et par l'Assemblée nationale en première lecture. Dans cette définition, constituait un conflit d'intérêts « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé pouvant indûment influencer sur la façon dont les [responsables publics] s'acquittent des missions liées à leur mandat ou fonction, pouvant les conduire ainsi à privilégier leur intérêt particulier face à l'intérêt général et compromettre l'exercice de leurs fonctions* ».

LE CONFLIT D'INTÉRÊTS



France

« Constitue un conflit d'intérêts 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. »

Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Grande-Bretagne

« Holders of public office must avoid placing themselves under any obligation to people or organisations that might try inappropriately to influence them in their work. They should not act or take decisions in order to gain financial or other material benefits for themselves, their family, or their friends. They must declare and resolve any interests and relationships. »

UK Government – The 7 principles of public life

Lettonie

« Conflict of interests is a situation where in performing the duties of office of the public official, the public official must take a decision or participate in taking of a decision or perform other activities related to the office of the public official which affect or may affect the personal or financial interests of this public official, his or her relatives or counterparties. »

Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des fonctionnaires adoptée en 2003.

Conseil de l'Europe

« Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti. »

1 et 2 de l'article 13 de la recommandation n° R (2000)10 du Comité des ministres sur les codes de conduite pour les agents publics du 11 mai 2000.

Italie

« 1. A conflict of interests shall exist under this law when holders of government office participate in the taking of an action, even by formulating the proposal, or omit taking a due action while in a situation of incompatibility pursuant to Section 2.1, or when the action or omission has a specific and preferential impact on the assets and liabilities of the holders, their spouses or their relatives up to the second degree of kinship or of undertakings or companies they control, as provided for by Section 7 of Law No. 287 of 10 October 1990, with detriment to the public interest. »

Section 3 de la loi n° 215 du 20 juillet 2004.

Par ailleurs, le Sénat avait opté pour des modalités différentes de **publication des déclarations** de situation patrimoniale et d'intérêts adressées la Haute Autorité. Ainsi, les sénateurs avaient rétabli la publication sur internet des déclarations de patrimoine des parlementaires au même titre que leurs déclarations d'intérêts.

Les lois, après adoption définitive par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013, ont été transmises au Conseil constitutionnel.

LES PRINCIPAUX ASPECTS DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 9 OCTOBRE 2013



© Conseil constitutionnel

Après l'adoption définitive des lois, le Conseil constitutionnel en a été saisi. Il a pour l'essentiel, dans ses décisions du 9 octobre 2013, validé l'équilibre des textes reposant sur la conciliation entre l'objectif de transparence recherché par le législateur et les droits et libertés fondamentaux des personnes assujetties aux obligations déclaratives.

Pour autant, quelques censures ou réserves d'interprétation ont été formulées. Ainsi, ont été déclarés contraires à la Constitution :

- > le fait de mentionner dans les déclarations de situation patrimoniale ou d'intérêts la situation des ascendants et des descendants ainsi que de tout autre membre de la famille, l'atteinte au droit au respect de la vie privée ayant été jugée disproportionnée ;
- > sur le même fondement, la possibilité de rendre publiques les déclarations de patrimoine des élus locaux et les déclarations d'intérêts des déclarants qui n'auraient pas été élus ;
- > les dispositions relatives à l'obligation de mentionner « *les autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* » au motif qu'en ne remplissant pas cette rubrique, le déclarant s'expose à des sanctions pénales alors que les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas suffisamment définis ;
- > l'interdiction de commencer une activité privée au cours de l'exercice du mandat parlementaire.

Le Conseil constitutionnel a en outre interprété les dispositions relatives aux pouvoirs de la Haute Autorité en jugeant :

- > que l'injonction de faire cesser un conflit d'intérêts ne doit pas pour autant aboutir à la reconnaissance d'une incompatibilité qui n'est pas prévue par les textes ;
- > qu'une injonction ne peut être émise à l'encontre d'un parlementaire sur des questions relatives à ses intérêts, en vertu du principe de séparation des pouvoirs.

4. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES LOIS DU 11 OCTOBRE 2013

Les lois du 11 octobre 2013 rénovent profondément le dispositif français de prévention des atteintes à la probité publique. Contrairement au système antérieur, ces lois ont instauré un cadre déontologique global applicable aux responsables publics, qui ne se limite pas à une obligation de déclarer leur situation patrimoniale. Le nouveau dispositif coordonne les règles préventives et répressives et confie à une structure indépendante la mission d'accompagner les principaux décideurs publics dans l'exercice de leurs missions, tout en lui donnant les moyens d'exercer un contrôle sur le respect de leurs obligations.

En premier lieu, les lois du 11 octobre 2013 ont **renforcé les obligations déclaratives des responsables publics**. Ces derniers doivent désormais transmettre à la Haute Autorité, en plus d'une déclaration de situation patrimoniale en début et en fin de mandat, **une déclaration d'intérêts**. Cette déclaration est conçue comme un moyen d'objectiver, en début de fonction, les intérêts détenus et de faire apparaître les éventuels conflits d'intérêts.

Les lois ont également **profondément rénové les moyens de contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts**. Pour contrôler le caractère exhaustif, exact et sincère de ces deux déclarations, la Haute Autorité peut ainsi bénéficier d'éléments fournis par l'administration fiscale, laquelle est déliée du secret fiscal à son égard. Lorsque ce contrôle conduit la Haute Autorité à constater qu'un déclarant a omis de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou a fourni une évaluation mensongère de son patrimoine, elle transmet le dossier au procureur de la République.

En deuxième lieu, **une certaine publicité des déclarations a été prévue**. Les déclarations d'intérêts de tous les déclarants élus (parlementaires nationaux et européens, élus locaux) ainsi que celles des membres du Gouvernement sont publiées sur le site internet de la Haute Autorité. Les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement sont également rendues publiques sur Internet, tandis que celles des parlementaires nationaux sont consultables par tout citoyen en préfecture. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation relative à ces déclarations. La publication de ces déclarations permet, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, « 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 »¹⁹.

En troisième lieu, les lois relatives à la transparence de la vie publique instaurent **des mécanismes de prévention des situations de conflit d'intérêts**. Pour prévenir ces situations, qu'elles ressortent des déclarations d'intérêts ou qu'il s'agisse d'intérêts non déclarés, la Haute Autorité dispose de deux séries de prérogatives. Dans une perspective pédagogique et de conseil, elle répond aux demandes d'avis qui lui sont adressées par les déclarants sur toute question déontologique, notamment en matière de conflits d'intérêts. Les règles de prévention des conflits d'intérêts étant encore mal connues, cette mission de conseil de la Haute Autorité est essentielle pour l'apprentissage des bonnes pratiques car elle

19_ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 19.



permet de faire cesser des situations dans lesquelles se trouvent, bien souvent de manière involontaire, certains responsables publics. Lorsque cela n'est pas suffisant, la Haute Autorité prononce une injonction de faire cesser un conflit d'intérêts, dont le non-respect est une infraction pénale punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Dans une perspective similaire, les lois ont étendu aux anciens ministres et aux anciens titulaires d'une fonction exécutive locale le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-13 du code pénal, qui punit le fait pour un agent public de partir travailler dans une entreprise dont il a assuré le contrôle ou avec laquelle il a eu des relations contractuelles. En vue de prévenir la commission de ce délit, le législateur a confié à la Haute Autorité le soin de contrôler la compatibilité de l'exercice d'une activité privée par un ancien ministre ou une ancienne autorité territoriale avec les fonctions publiques exercées dans les trois années précédant cette activité.

Enfin, les instruments financiers²⁰ des membres du Gouvernement et des membres des autorités administratives indépendantes qui interviennent dans le secteur économique doivent désormais être confiés à un mandataire pendant la durée des fonctions, afin d'éviter toute suspicion.

En quatrième lieu, les lois du 11 octobre 2013 ont procédé au **renforcement de plusieurs mécanismes connexes aux missions de la Haute Autorité**. Ainsi, les **incompatibilités** avec la fonction de membre du Gouvernement ou de parlementaire sont renforcées. Il est désormais interdit à un parlementaire de siéger, en son nom propre, au conseil d'administration d'une entreprise ou d'un établissement public ou de présider une autorité administrative (ou publique) indépendante. Lorsqu'un parlementaire siège en cette qualité dans un organisme extérieur, il ne peut percevoir aucune rémunération. Les membres du Gouvernement et les parlementaires qui sont par ailleurs fonctionnaires sont placés en position de disponibilité et non plus en situation de détachement. Ces dispositions étant entrées en vigueur en octobre 2014 s'agissant des ministres, la Haute Autorité a pris contact avec tous les corps d'origine des membres du Gouvernement, afin de s'assurer qu'elles ont bien été mises en œuvre.

En outre, l'interdiction d'utiliser l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) pour le financement de dépenses à caractère électoral est affirmée et le régime des dons aux partis politiques est modifié, le plafond annuel s'appliquant non plus par parti politique mais par donateur. Il est également prévu que l'utilisation des crédits affectés à la **réserve parlementaire**²¹ soit rendue publique chaque année par le biais d'une liste précise des subventions accordées²².

Enfin, **les lanceurs d'alerte sont désormais protégés**²³ : toute personne qui fournit de bonne foi des informations à sa hiérarchie, à une association de lutte contre la corruption ou aux autorités judiciaires ou admi-

20_ Il s'agit principalement des actions et des obligations détenues généralement par l'intermédiaire d'un compte-titres ou d'un plan d'épargne en action.

21_ Ce sont des subventions versées par l'État, à la demande d'un parlementaire, en vue de financer un investissement d'une collectivité locale ou les activités d'une association.

22_ Sur le fondement de ces dispositions, les assemblées parlementaires ont rendu publique pour la première fois en 2014 l'utilisation de la réserve parlementaire par leurs membres. L'Assemblée nationale a procédé à cette publication dès janvier 2014, tandis que la réserve du Sénat a été rendue publique en septembre 2014.

23_ Cette protection des lanceurs d'alerte est également valable en matière d'informations relatives à la fraude fiscale, en vertu du titre II de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Il semblerait toutefois que personne n'ait à ce jour bénéficié de ces dispositions législatives nouvelles.

nistratives sur une situation de conflit d'intérêts qu'elle a identifiée dans l'exercice de ses fonctions ne peut être inquiétée sur ce fondement. Le lanceur d'alerte dispose également de la possibilité de saisir une association agréée par la Haute Autorité.

5. UNE ADOPTION RAPIDE DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

DÉCEMBRE 2013

Décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

> Il définit les modalités de tenue des réunions du collège et l'organisation administrative et financière de l'institution.

Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité

> Il fixe les modèles de déclarations ainsi que leurs modalités de conservation et de publication sur le site internet de la Haute Autorité.

JANVIER 2014

Décret n° 2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles

> Il précise les modalités de départ des membres du Gouvernement lorsqu'ils sont en situation de conflit d'intérêts.

Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

> Il précise les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts pour d'autres catégories de responsables publics, notamment les membres des autorités administratives et publiques indépendantes et les élus locaux.

MARS 2014

Décret n° 2014-386 du 29 mars 2014 relatif à la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement prévue à l'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

> Il précise les règles régissant les rapports entre la Haute Autorité et l'administration fiscale dans le but de réaliser un contrôle systématique de la situation fiscale des membres du Gouvernement dès leur nomination.

JUILLET 2014

Décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents des Autorités administratives indépendantes et des Autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique

> Il fixe les conditions d'application du dispositif de gestion sans droit de regard des instruments financiers, afin de déterminer, notamment, quelles sont les personnes assujetties et ce que constitue une gestion sans droit de regard.

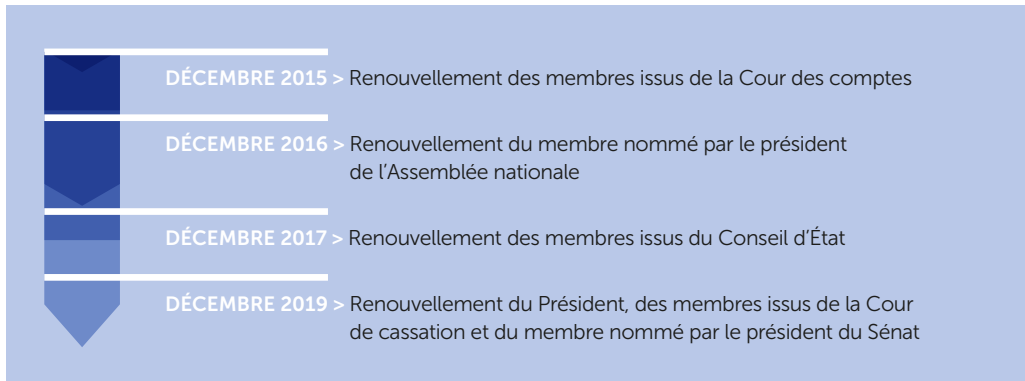
UNE HAUTE AUTORITÉ RAPIDEMENT OPÉRATIONNELLE

1. LA DÉSIGNATION DU PRÉSIDENT ET DES MEMBRES

L'article 33 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précise que celle-ci entre en vigueur à la date de publication au *Journal officiel* du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ce décret, pris le 19 décembre 2013 selon la procédure prévue à l'avant dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, a été publié le 20 décembre et marque la naissance de la Haute Autorité, dont Jean-Louis Nadal devient, après que les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont prononcées en faveur de sa nomination, le premier président.

Outre son président, le premier collège de la Haute Autorité est composé de deux membres élus par le Conseil d'État (Catherine Bergeal et Pierre Forterre), de deux membres élus par la Cour de cassation (Marie-Thérèse Feydeau et Grégoire Finidori), de deux membres élus par la Cour des comptes (Marie Pittet et Jean-Luc Lebuy), chaque juridiction élisant un homme et une femme, et de deux membres nommés l'un par le président de l'Assemblée nationale (Danielle Rivaille) et l'autre par le président du Sénat (Alain Delcamp), après approbation par trois cinquièmes des membres des commissions des lois de l'assemblée concernée.

La réunion d'installation du collège de la Haute Autorité a eu lieu le 6 février 2014. Comme le prévoyaient les articles 15 et 16 du décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013, un tirage au sort a eu lieu pour désigner les membres dont la durée du mandat sera inférieure à la durée de 6 ans prévue par la loi afin d'échelonner dans le temps les renouvellements du collège. Ainsi, parmi les membres élus par leurs pairs à la fin de 2013, ceux de la Cour des comptes siégeront au collège pendant deux ans, ceux du Conseil d'État pendant quatre ans et ceux de la Cour de cassation pendant six ans. Les membres désignés par les présidents des assemblées parlementaires ont quitté le collège respectivement en octobre 2014 et en janvier 2015. La Haute Autorité est en attente de deux nouvelles nominations par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.



La Haute Autorité est en outre assistée de rapporteurs (au nombre de 24 à l'heure actuelle) chargés de présenter au collège les dossiers dont ils sont saisis. Ce sont des magistrats administratifs, judiciaires ou financiers, désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes.

2. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR RAPIDE

Le législateur a fait le choix de soumettre immédiatement aux obligations déclaratives l'ensemble des responsables publics entrant dans le champ de la Haute Autorité, grâce à un dispositif transitoire qui a permis d'échelonner, sur toute l'année 2014, le dépôt des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des 10 000 personnes concernées.

Le calendrier retenu par la loi a été le suivant :

- > les membres du Gouvernement, les parlementaires, les représentants français au Parlement européen, les membres des cabinets du Président de la République, des ministres, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat ont eu jusqu'au 1^{er} février 2014 pour établir leurs déclarations. Il s'agissait d'un délai particulièrement contraint, dans la mesure où ils ont eu à peine plus d'un mois, entre la publication du décret fixant les modèles de déclarations et l'échéance du 1^{er} février, pour se livrer à cet exercice ;
- > les élus locaux entrant dans le champ des lois sur la transparence de la vie publique devaient déposer leurs déclarations avant le 1^{er} juin 2014 ;
- > le reste des déclarants (membres des autorités administratives et publiques indépendantes, personnes titulaires d'un emploi à la décision du gouvernement pour lequel elles ont été nommées en conseil des ministres, et présidents et directeurs généraux de certaines entreprises ou établissements publics) avaient jusqu'au 1^{er} octobre 2014 pour se plier à l'exercice déclaratif.

LA MISE EN APPLICATION PROGRESSIVE DE LA LOI AU COURS DE L'ANNÉE 2014

1^{ER} FÉVRIER 2014



Ministres
Parlementaires
Députés européens
Membres de cabinet

1^{ER} JUIN 2014



Élus locaux

1^{ER} OCTOBRE 2014



Hauts-fonctionnaires
Membres d'AAI
Dirigeants d'organismes
publics

La Haute Autorité a tenté de mettre en œuvre rapidement, malgré la faiblesse de ses moyens et de ses effectifs initiaux, différentes aides à la déclaration. Dès le mois de janvier, un numéro de téléphone et une adresse électronique ont été mis à la disposition des déclarants pour joindre les services de la Haute Autorité en cas de difficulté. En outre, des notices explicatives ont été publiées en avril 2014 pour préciser le contenu des différentes rubriques des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts²⁴.

3. UN RÈGLEMENT GÉNÉRAL POUR GARANTIR LE RESPECT D'UNE PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Aux termes du VII de l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité doit se doter d'un règlement général, publié au *Journal officiel*, fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les règles de procédure applicables devant elle.

Un **règlement général provisoire adopté** lors de la première séance du collège, le 17 février 2014²⁵ a rapidement été complété par des dispositions relatives à l'ensemble des procédures applicables devant la Haute Autorité et le premier règlement général a été adopté le 6 mars 2014 puis publié au *Journal officiel* le 12 mars 2014.

Dans ce règlement général, sont précisées les procédures qui encadrent la mise en œuvre des différentes prérogatives de la Haute Autorité. Au-delà des particularités de chaque procédure²⁶, le point commun à tous les mécanismes mis en œuvre par la Haute Autorité se trouve dans la volonté de créer les conditions, à chaque fois que nécessaire, d'un échange avec les déclarants, en leur offrant la possibilité de faire valoir leur point de vue auprès des personnes chargées de l'instruction de leur dossier et en leur garantissant la possibilité d'adresser des observations à tous les stades de la procédure.

En effet, bien que la Haute Autorité ne soit pas une juridiction, elle a estimé nécessaire de mettre en œuvre toutes les garanties attachées à la procédure contradictoire. Ainsi, qu'il s'agisse de contrôler les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts qui lui sont adressées ou de conseiller les déclarants sur les demandes d'avis qui lui sont formulées, toutes les prérogatives de la Haute Autorité sont exercées dans le respect d'un cadre procédural garanti par son règlement.

La première année de fonctionnement de la Haute Autorité a permis de tirer quelques enseignements qui ont conduit à une révision du règlement général, adoptée lors de la séance du 10 septembre 2015 puis publiée au *Journal officiel* du 13 septembre 2015 (voir texte en annexe).

²⁵ Ce projet était volontairement restreint à la déontologie des membres, agents et rapporteurs de la Haute Autorité et aux règles de fonctionnement interne immédiatement nécessaires, notamment les règles de déroulement des séances du collège de la Haute Autorité.

²⁶ Voir pour chaque type de procédure, la partie du rapport afférente.

LA DÉONTOLOGIE DES MEMBRES, RAPPORTEURS ET AGENTS DE LA HAUTE AUTORITÉ



Les règles déontologiques applicables aux membres, rapporteurs et personnels de la Haute Autorité ont été dans leur majorité prévues par les lois sur la transparence de la vie publique et leurs décrets d'application.

Ces règles sont en outre précisées par le règlement général de la Haute Autorité qui est transmis à chaque nouveau membre, rapporteur ou agent au moment de son entrée en fonctions.

1. OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES

Outre la signature d'une attestation sur l'honneur relative au respect des règles déontologiques issues du règlement général, les membres, rapporteurs et agents de la Haute Autorité sont soumis à un dispositif précis de prévention des conflits d'intérêts.

1.1. Les membres du collège de la Haute Autorité sont, en tant que membres d'une autorité administrative indépendante, soumis aux obligations déclaratives prévues par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Ils ne peuvent notamment être membre d'aucune autre autorité administrative indépendante.

Ils adressent, au moment de leur prise de fonctions, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts au président de la Haute Autorité.

Le collège de la Haute Autorité a décidé que les déclarations de ses propres membres font l'objet d'un contrôle spécifique et systématique, plus approfondi que celui auquel l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée soumet les déclarations des membres des autres autorités administratives indépendantes.

Ainsi, les déclarations de situation patrimoniale sont transmises à la direction générale des finances publiques et examinées par deux rapporteurs, eux-mêmes membres du collège désignés par le Président de la Haute Autorité. Lors de la séance du collège au cours de laquelle les déclarations des membres sont examinées, chacun d'entre eux doit naturellement se déporter lorsque les autres membres délibèrent sur ses déclarations.

L'analyse des déclarations d'intérêts permet en outre d'établir pour chaque membre des lignes directrices en matière de déport. Il résulte en effet de l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qu'aucun « *membre de la Haute Autorité ne peut participer à une délibération ou procéder à des vérifications et contrôles relatifs à une personne ou à un membre d'un organisme à l'égard duquel il détient ou a détenu, au cours des trois années précédant la délibération ou les vérifications et contrôles, un intérêt, direct ou indirect* ».

En pratique, à partir de la déclaration d'intérêts établie par chaque membre lors de son entrée en fonction, le secrétariat général établit, avant chaque séance du collège, la liste des dossiers examinés et, le cas échéant, pour chacun d'entre eux la liste des membres ne pouvant prendre part à la délibération. En ce cas, ils ne peuvent ni avoir accès au dossier ni émettre aucun avis à son sujet. Un tour de table est également organisé à chaque début de séance afin que les membres qui pourraient détenir un intérêt non connu dans les dossiers inscrits à l'ordre du jour puissent le faire savoir et se déporter lorsque ce dossier est examiné. Le membre concerné se retire de la séance au moment approprié et mention en est faite au procès-verbal de la séance.

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres sont enfin tenues à la disposition de tous les autres membres du collège. Comme pour les autres personnes qui entrent dans le champ des lois sur la transparence de la vie publique, les membres de la Haute Autorité doivent adresser une nouvelle déclaration en cas de modification substantielle de leur patrimoine ou de leurs intérêts et, en toute hypothèse, une déclaration de situation patrimoniale à la fin de leurs fonctions.

1.2. Les **rapporteurs de la Haute Autorité** doivent attester ne posséder aucun intérêt dans les dossiers qui leur sont confiés. S'ils estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, ils ont l'obligation d'informer, sans délai, le Président qui affecte alors le dossier à un autre rapporteur.

1.3. Tous les **personnels de la Haute Autorité** ont l'obligation d'informer leur supérieur hiérarchique des dossiers pour lesquels ils pourraient se trouver en situation de conflit d'intérêts. Dans cette hypothèse, le supérieur hiérarchique de l'agent affecte le dossier à un autre agent. Si l'agent en situation de conflit d'intérêts a reçu une délégation de signature, il s'abstient d'en user et, le cas échéant, est suppléé par un délégataire qui ne reçoit aucune instruction du délégant.

Les agents bénéficiant d'une délégation de signature sont en outre soumis à l'obligation de transmettre au Président de la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. Ces déclarations sont conservées par le secrétaire général de la Haute Autorité et tenues à la disposition des membres du collège.

1.4 Ces obligations déontologiques sont précisées et complétées par la **charte de déontologie de la Haute Autorité**, adoptée par délibération du collège et dont le texte figure en annexe.

2. SANCTION DES MANQUEMENTS DÉONTOLOGIQUES

Le législateur a donné compétence au collège de la Haute Autorité pour délibérer sur le manquement d'un de ses membres à ses obligations. Ainsi, le collège peut décider de suspendre le mandat d'un de ses membres ou mettre fin à ce mandat. Cette décision doit recueillir l'avis favorable des trois quarts des membres du collège.

Le règlement général précise que l'inscription de cette question à l'ordre du jour de la prochaine séance du collège est de droit à la demande de l'un des membres. La personne est mise à même de présenter ses observations et le vote a lieu à bulletin secret hors sa présence.

S'agissant des agents de la Haute Autorité, dans l'hypothèse où ils manqueraient à leurs obligations, il est fait application de leurs clauses contractuelles ou des dispositions statutaires auxquelles ils sont soumis. Il peut être décidé, pour les fautes les plus graves et dans le respect du droit applicable, de mettre fin à leurs fonctions.

Certains manquements sont en outre des infractions pénales. C'est le cas par exemple, sur le fondement de l'article 226-13 du code pénal, d'une violation du secret professionnel auquel tous les membres, rapporteurs ou agents de la Haute Autorité sont soumis.

4. LES RECRUTEMENTS EFFECTUÉS AU COURS DES ANNÉES 2014 ET 2015

Les moyens humains initiaux de la Haute Autorité n'étaient pas adaptés aux nouvelles missions qui lui ont été confiées par le législateur en 2013. Ainsi, en décembre 2013, les services de la Haute Autorité étaient composés des six agents qui travaillaient initialement pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique, alors que la réception de 20 000 déclarations était attendue en 2014, dont plus de 3 000 avant le 1^{er} février.

Le projet de loi de finances pour l'année 2014 a fixé le plafond d'emploi de la Haute Autorité à 20 emplois temps plein travaillés (ETPT), sans que l'on puisse alors déterminer les moyens humains exacts qui seraient nécessaires pour assumer toutes les missions que la loi lui confiait.

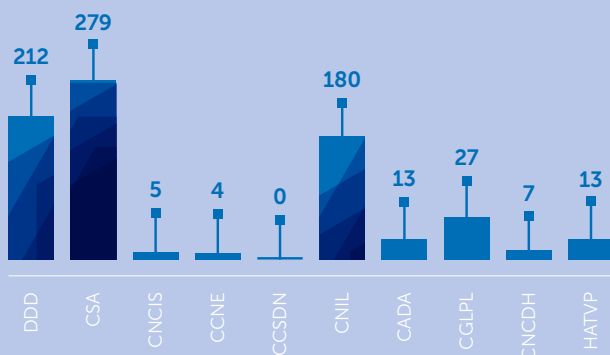
En effet, la Haute Autorité a besoin d'une expertise renforcée en matière de contrôle des déclarations, de caractérisation juridique des conflits d'intérêts et de publication des déclarations.

Deux types de recrutements sont possibles : des fonctionnaires détachés par leur administration d'origine (par la voie du détachement sur contrat, les autorités administratives indépendantes ne disposant pas de corps propre) ou des agents contractuels.

Bien que la Haute Autorité ait atteint, au 31 décembre 2014, un effectif de 23 emplois temps plein (ETP)²⁷, le nombre d'emplois temps plein travaillés (ETPT) fut en moyenne de 13 pour l'année 2014 compte tenu de la progressivité des recrutements effectués tout au long de 2014.

La loi de finances pour 2015 a porté le plafond de recrutement de la Haute Autorité à 30 ETPT. Au 1^{er} septembre 2015, 30 personnes travaillent effectivement dans les services de la Haute Autorité.

EFFECTIFS AU 31/12/2014 DES AAI
DU PROGRAMME 308



27_ La Haute autorité ayant eu l'autorisation de dépasser son plafond d'emploi du fait de son augmentation l'année suivante.

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA HAUTE AUTORITÉ

La Haute Autorité a le statut d'une autorité administrative indépendante, ce qui lui garantit de ne recevoir aucune instruction d'aucune autorité et de jouir d'une autonomie fonctionnelle, sous le contrôle du Parlement et le cas échéant de la Cour des comptes.



© Nicolas TAVERNIER/REA



**LA HAUTE
AUTORITÉ NE
REÇOIT AUCUNE
INSTRUCTION
D'AUCUNE
AUTORITÉ**



1. LE COLLÈGE, ORGANE DÉLIBÉRANT

Le collège est l'organe délibérant de la Haute Autorité. Il adopte toutes les décisions de l'institution et se réunit sur convocation de son président ou à la demande d'au moins trois de ses membres. Bien que la fréquence des réunions du collège ne soit régie par aucune disposition légale, il se réunit *a minima* tous les quinze jours. Quand l'agenda est particulièrement chargé, il se réunit toutes les semaines.

RÉUNIONS DU COLLÈGE DE LA HAUTE AUTORITÉ

ANNÉE	NOMBRE DE RÉUNIONS	NOMBRE DE DÉLIBÉRATIONS
2014 (à partir du 6 février)	24	99
2015 (au 1 ^{er} septembre)	20	178

PRÉSENTATION DES MEMBRES DU COLLÈGE



Jean-Louis Nadal est procureur général honoraire près la Cour de cassation. Il a été nommé président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par décret du Président de la République en date du 19 décembre 2013, après que sa candidature a été approuvée par les Commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ancien élève du Centre national d'études judiciaires²⁸, diplômé de l'Institut d'Études Politiques et de la faculté de droit de Toulouse, il fut nommé auditeur de justice en 1965 et a été successivement procureur général près la cour d'appel de Bastia (1991-1992), procureur général près la cour d'appel de Lyon (1992-1996), puis procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence (1996-1997). En décembre 1997, il est nommé inspecteur général des services judiciaires avant de prendre la responsabilité du parquet général près la cour d'appel de Paris en mars 2001. En 2004, il est nommé par décret du Président de la République procureur général près la Cour de cassation.

Catherine Bergeal, conseiller d'État, a été élue membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par l'assemblée générale du Conseil d'État, au même titre que **Pierre Forterre**, ancien conseiller d'État en service extraordinaire.



Ancienne élève de l'École nationale d'administration (promotion Droits de l'Homme), diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'une maîtrise de droit public, Catherine Bergeal a notamment occupé les fonctions de directrice des affaires juridiques du ministère de la défense ainsi que celle de directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. Elle exerce actuellement la fonction de secrétaire générale du Conseil d'État.



Pierre Forterre est un ancien élève de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr. Il fut élevé au rang et appellation de général d'armée en 2000 avant d'être nommé conseiller d'État en service extraordinaire de 2004 à 2008. Il siégeait précédemment à la commission pour la transparence financière de la vie politique.

Marie-Thérèse Feydeau et **Grégoire Finidori** ont été élus membres du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par l'assemblée générale de la Cour de cassation.



Ancienne élève de l'École nationale de la magistrature, titulaire d'une licence en droit, Marie-Thérèse Feydeau fut nommée auditrice de justice en 1970 et a occupé les fonctions de présidente de chambre à la cour d'appel de Paris avant d'être conseillère à la troisième chambre civile de la Cour de cassation, jusqu'en avril 2015.



Ancien élève de l'École nationale de la magistrature, titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, Grégoire Finidori fut nommé auditeur de justice en 1970 et a notamment occupé les fonctions de président de chambre à la cour d'appel de Lyon. Il exerce désormais les fonctions de conseiller à la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Marie Pittet et **Jean-Luc Lebuy** ont été élus membres du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par la Chambre du conseil de la Cour des comptes, où ils exercent les fonctions de conseillers maîtres.



Marie Pittet est une ancienne élève de l'École normale supérieure et de l'École nationale d'administration (promotion Denis Diderot). Elle a notamment occupé au cours de sa carrière les fonctions de secrétaire générale adjointe de la Cour des comptes et de rapporteure adjointe au Conseil constitutionnel.



Ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion Guernica), Jean-Luc Lebuy a occupé au cours de sa carrière des responsabilités dans des établissements publics, des collectivités locales, une entreprise ainsi que dans une chambre de commerce et d'industrie. Il a également été membre de la commission de déontologie de la fonction publique.

2. LES SERVICES DE LA HAUTE AUTORITÉ

Placés sous l'autorité du secrétariat général, les services de la Haute Autorité, dont l'organigramme figure en annexe, sont regroupés en quatre pôles. En outre, la responsable des affaires générales et l'équipe chargée de la gestion du site internet, de la communication et des relations institutionnelles de la Haute Autorité sont directement rattachées au secrétariat général.

1. Pôle « Relations avec les publics » : gérer le cycle de vie des déclarations

Le pôle « Relations avec les publics » est chargé d'identifier les déclarants, de recevoir et d'enregistrer les déclarations et de publier celles qui doivent l'être. Les agents de ce pôle procèdent à une première vérification, formelle, des déclarations, qui doivent être entièrement complétées, datées et signées. Ils sont également en contact direct avec les déclarants pour répondre à leurs interrogations sur la manière de remplir leurs déclarations. En vue de la publication des déclarations, ils assurent la numérisation et l'anonymisation des fichiers. Les agents de ce pôle sont aussi chargés de relancer les déclarants à l'approche de la date à laquelle ils doivent déclarer, et, le cas échéant, de rédiger les projets d'injonctions qui leur sont destinés.

Si les déclarations arrivent de plus en plus sous forme dématérialisée, grâce à la télédéclaration²⁹, la grande majorité des déclarations parvenues à la Haute Autorité en 2014 l'ont été sous un format papier. En conséquence, le classement et l'archivage des déclarations, assurés par les agents, sont des enjeux essentiels pour le bon traitement des dossiers mais aussi pour la sécurisation des données confidentielles qu'ils contiennent.

Ce pôle est également chargé de recueillir et d'assurer le suivi des mandats de gestion transmis par certains déclarants ainsi que des arrêtés de délégation de signature pris par les présidents des exécutifs locaux, qui déterminent quelles sont les personnes qui doivent déclarer auprès de la Haute Autorité.

2. Pôle « Contrôles et procédures » : assurer le contrôle des éléments déclarés

La mission de ce pôle est de participer au contrôle de l'exactitude, de l'exhaustivité et de la sincérité des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts. À partir des sources ouvertes, des informations à la disposition de la Haute Autorité et des données transmises par l'administration fiscale, les agents du pôle contribuent à assurer la vérification des éléments déclarés et à l'analyse des variations de patrimoine au cours des mandats ou des fonctions.

En conséquence, il appartient au pôle de mettre en œuvre les prérogatives d'enquête de la Haute Autorité et de solliciter, à chaque fois que nécessaire, les observations du déclarant quant aux questions que pourrait soulever l'analyse de son dossier.

29_ Cf. *infra*, deuxième partie pour la présentation de cette application.

3. Pôle « Juridique et études » : apporter une expertise déontologique

Le pôle « Juridique et études » a notamment pour mission d'apporter une expertise aux déclarants et aux institutions publiques en matière de conflits d'intérêts. Il participe à l'instruction des demandes d'avis adressées à la Haute Autorité, qu'elles portent sur des questions déontologiques, sur la volonté d'exercer une activité privée dans les trois ans qui suivent la fin d'une fonction ministérielle ou d'une fonction exécutive locale ou sur la mise en œuvre d'un dispositif déontologique dans une institution ou une collectivité.

Le pôle est également chargé des partenariats et des relations internationales de la Haute Autorité ainsi que de l'élaboration des rapports et des études.

4. Pôle « Systèmes d'information » : améliorer et sécuriser les procédures

Le pôle « Systèmes d'information » assure le fonctionnement du système d'information de la Haute Autorité et en particulier sa sécurisation. Il a notamment été chargé, en 2014, de le mettre en place, de créer un site internet puis de développer l'application de télédéclaration.



© NIKO

3. LES MOYENS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Dans la loi de finances, une action a été consacrée au budget de la Haute Autorité : l'action n° 10 du programme 308 « Protection des droits et des libertés fondamentales », au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

LE BUDGET DE LA HAUTE AUTORITÉ

	CRÉDITS OUVERTS EN 2014	CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2014	CRÉDITS OUVERTS EN 2015
Autorisations d'engagement	3 747 946 €	1 673 104 €	3 121 209 €
Crédits de paiement	2 847 946 €	1 625 301 €	3 621 209 €

L'écart entre les crédits ouverts en loi de finances 2014 et la consommation constatée s'explique par le contexte d'installation de la Haute Autorité.

En effet, compte tenu de sa création récente, l'effectif de la Haute Autorité s'est constitué progressivement au cours de l'année. La sous-consommation en dépenses de personnel (1,26 M€) s'explique par les délais nécessaires au recrutement des nouveaux collaborateurs qui sont intervenus au cours du second semestre 2014, conséquence du lancement des processus de recrutement durant les premiers mois d'activité de la Haute Autorité.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées en 2014 à 0,41 M€ en AE et 0,36 M€ en CP. Elles correspondent principalement aux dépenses immobilières à hauteur de 0,34 M€ en AE et CP. Les autres dépenses, réalisées pour un montant total de 0,07 M€ en AE et 0,02 M€ en CP, correspondent aux frais de fonctionnement courant. Ce montant s'explique par la mise en place progressive du processus d'achat. En effet, la Haute Autorité s'est d'abord reposée sur l'appui logistique de la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre, pour diverses prestations de fonctionnement (achats de matériel informatique, location des photocopieurs, etc.) avant de s'autonomiser progressivement en 2015, année pendant laquelle les prestations effectuées en 2014 ont également été remboursées.

La Haute Autorité s'est installée dans les locaux de l'ancienne Commission pour la transparence financière de la vie politique, au 98/102 rue de Richelieu, dans le deuxième arrondissement de Paris, au sein d'un immeuble pris à bail par le Conseil d'État.

La surface moyenne par agent est de 13,1 m², ce qui correspond à une surface utile nette de 394 m² pour 30 agents (hors stagiaires). Cette surface moyenne se réduit à 11,6 m² avec la prise en compte des 24 rapporteurs désignés auprès de la Haute Autorité (ratio de 1 pour 6 rapporteurs).

4. LE DÉVELOPPEMENT INFORMATIQUE DE LA HAUTE AUTORITÉ, UNE PRIORITÉ

La Haute Autorité a hérité de l'installation informatique de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, qu'il a fallu refondre au cours des années 2014 et 2015. Cette action a constitué une priorité tant budgétaire qu'en termes de recrutements car il est apparu indispensable que le système d'information ne présente aucune faille de sécurité et permette la fourniture des services attendus de la Haute Autorité (anonymisation et publication des déclarations, télédéclaration...). Ainsi, 10 % des effectifs de la Haute Autorité sont concentrés au sein du pôle « Systèmes d'information ».

Pour atteindre l'objectif d'une **sécurité informatique** élevée qu'elle s'était fixé, la Haute Autorité a pris le conseil du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) auprès des services du Premier ministre. Elle a notamment prévu, outre les protections habituelles, un chiffrement des données échangées par mail ainsi que de son partage de fichiers, grâce au recours à des coffres numériques. Un réseau sécurisé a ainsi été créé en 2014 et une politique de sauvegarde des données a été instaurée, de même que des protocoles d'échanges cryptés avec les partenaires institutionnels de la Haute Autorité (DGFIP, préfectures...).

Dès la naissance de la Haute Autorité, une **page internet** dédiée à la nouvelle institution a vu le jour. À l'origine sommaire, celle-ci a été complétée avec la création dans l'urgence d'un premier site internet, avec l'aide des services du Premier ministre. En septembre 2014, a été mis en ligne le nouveau site internet de la Haute Autorité, géré directement par l'institution, qui constitue le support de la publication des déclarations. Une nouvelle version du site est actuellement en cours de développement.

Le principal projet informatique mené par la Haute Autorité à la fin de l'année 2014 et au début de l'année 2015 a consisté dans le **développement de l'application de télédéclaration ADEL**, mise en service en mars 2015 (à l'occasion des élections départementales), qui permet aux déclarants d'adresser leurs déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts par l'intermédiaire d'un téléservice.

Actuellement, la Haute Autorité travaille à la constitution de son **application métier**, dont une première version devrait entrer en service au début de l'année 2016.





02

02

UNE 1^{RE} ANNÉE D'ACTIVITÉ

TRÈS PARTICULIÈRE DU FAIT
DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

- I. Plus de 20 000 déclarations reçues en l'espace d'un an
- II. Plus de 2 000 déclarations rendues publiques

PLUS DE 20 000 DÉCLARATIONS REÇUES EN L'ESPACE D'UN AN

1. UNE EXTENSION DU CHAMP DES PERSONNES SOUMISES AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

Depuis les premières déclarations de situation patrimoniale instaurées en 1988, la législation a évolué à trois reprises, dans le sens d'un élargissement progressif des catégories de responsables publics soumises à des obligations déclaratives.

C'est la **loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique** qui a instauré pour les membres du Gouvernement et les principaux élus locaux³⁰ l'obligation de déposer des déclarations de situation patrimoniale auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Les députés et sénateurs devaient quant à eux adresser leurs déclarations au Bureau de l'assemblée à laquelle ils appartenaient.

LA DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE



© Présidence de la République
L.Blevenec

Depuis l'adoption de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique³¹, les candidats à l'élection présidentielle doivent, sous peine de nullité de leur candidature, adresser au Conseil constitutionnel une déclaration de situation patrimoniale sous pli scellé et s'engager, en cas d'élection, à déposer une seconde déclaration à la fin de leur mandat.

Seules les déclarations du candidat élu sont publiées au *Journal officiel* de la République française.

Ces déclarations ne font l'objet d'aucun contrôle, ainsi que le rappelle le Conseil constitutionnel s'agissant de l'élection présidentielle de 2012 : « *les attributions confiées au Conseil constitutionnel en la matière se bornent à adresser au Journal officiel les documents qui ont vocation à y être publiés. Il ne dispose d'aucune compétence de contrôle quant à leur contenu* ».

Depuis les lois du 11 octobre 2013, les déclarations de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle, de même que la déclaration de fin de mandat du candidat élu, sont transmises à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et publiées par cette dernière.

Le projet de loi organique de 2013, tel qu'adopté par le Parlement, prévoyait également que la Haute Autorité pouvait assortir cette publication de toute appréciation qu'elle estimait utile sur le contenu des déclarations. Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré ces dispositions, au motif qu'elles auraient conféré à la Haute Autorité « *le pouvoir d'intervenir dans la campagne électorale, dans les derniers jours de celle-ci, dans des conditions qui pourraient porter atteinte à l'égalité devant le suffrage* ».³²

30_ Il s'agissait notamment des titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de conseil général, et de maire d'une commune de plus de 30 000 habitants.

31_ Modifiant sur ce point le quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

32_ Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *loi organique relative à la transparence de la vie publique*, cons. 8.

La loi n° 95-126 du 8 février 1995 a élargi le champ des assujettis à déclaration de situation patrimoniale aux représentants français au Parlement européen et aux titulaires de certaines fonctions³³. Elle résulte d'une proposition de loi traduisant les conclusions du groupe de travail « Politique et argent » constitué en octobre 1994 à l'initiative du président de l'Assemblée nationale Philippe Séguin, qui dressait un état de la législation en France et à l'étranger sur le financement de la vie politique. Par ailleurs, les parlementaires devaient dorénavant adresser leur déclaration non plus au Bureau de leur assemblée mais à la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

Autre innovation importante, le champ des obligations déclaratives a été étendu aux **dirigeants de plusieurs centaines de structures publiques**³⁴.

La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique a de nouveau légèrement accru la liste des personnes soumises à déclaration.

L'accroissement d'activité de la Commission a véritablement commencé avec l'entrée en vigueur de la loi du 8 février 1995. Sur les 14 561 dossiers examinés par la Commission durant toute son existence, 518 ont été reçus de 1989 à 1996, et 14 043 de 1997 à 2013.³⁵

Les lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 ont généralisé les obligations déclaratives à l'ensemble des « *principaux dirigeants de la sphère publique* »³⁶ en y incluant d'autres responsables non élus (cf. page suivante).

Un travail a été effectué par la Haute Autorité afin d'identifier les personnes relevant des trois nouvelles catégories de responsables publics prévus par la loi : les membres d'autorités administratives indépendantes (cf. encadré p. 46), les collaborateurs de cabinet et les titulaires de fonctions à la décision du Gouvernement nommés en Conseil des ministres. En effet, ces catégories n'ont pas de définition législative ou réglementaire, alors que les personnes en faisant partie sont désormais soumises à des obligations déclaratives sanctionnées par des infractions pénales, ce qui n'est pas sans poser des difficultés au regard des principes d'intelligibilité de la norme pénale et de légalité des délits et des peines.



33. Il s'agissait des présidents élus d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population excède 30 000 habitants, et des parlementaires européens ainsi que, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, des conseillers régionaux, des conseillers exécutifs de Corse, des conseillers généraux et des adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants.

34. Cela concernait les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des entreprises nationales et des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial, ainsi que des organismes publics d'habitations à loyer modéré gérant plus de 2 000 logements et des sociétés d'économie mixte dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à cinq millions de francs.

35_ Seizième rapport de la Commission pour la Transparence financière de la vie politique, 2013.

36. Étude d'impact du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique : www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1005-ei.asp.

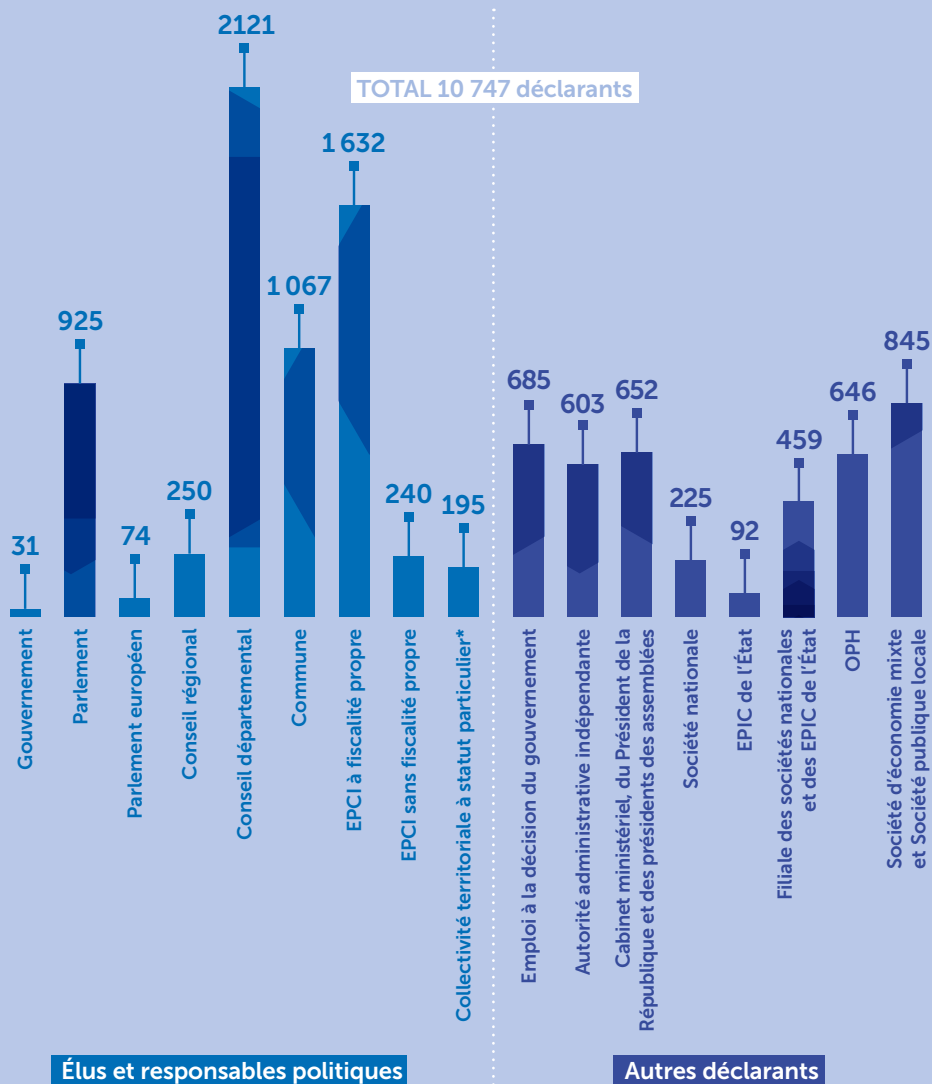
LES PERSONNES SOUMISES À DÉCLARATION

En application des dispositions combinées des articles LO. 135-1 et LO. 297 du code électoral, **les députés et les sénateurs** doivent adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

Entrent également dans le champ de ces obligations :

- > les **membres du Gouvernement** ;
- > les représentants français au **Parlement européen** ;
- > les **collaborateurs** du Président de la République, des ministres et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- > les membres des **autorités administratives et publiques indépendantes** ;
- > les personnes occupant un **emploi à la décision du Gouvernement pour lequel elles ont été désignées en conseil des ministres** : il s'agit principalement des secrétaires généraux de ministères, des directeurs d'administration centrale ou équivalents, des préfets, des recteurs et des ambassadeurs ;
- > les présidents de **conseil régional** et les conseillers régionaux titulaires d'une délégation de signature ;
- > les présidents de **conseil départemental** et les conseillers départementaux titulaires d'une délégation de signature ;
- > les maires de **communes de plus de 20 000 habitants** et les adjoints aux maires de communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ;
- > les présidents **d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros, les présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre dont la population excède 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature ;
- > les présidents de **l'assemblée et du conseil exécutif de Corse** ainsi que les conseillers exécutifs titulaires d'une délégation de signature ;
- > le président de la **métropole de Lyon** ainsi que les conseillers titulaires d'une délégation de signature ;
- > le président de **l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna** ;
- > le président et les membres du Congrès, le président et les membres du Gouvernement, les présidents et les vice-présidents des assemblées de province en **Nouvelle-Calédonie** ;
- > le président et les membres du Gouvernement, le président et les représentants à l'assemblée de **la Polynésie française** ;
- > le président du conseil territorial et les conseillers territoriaux de **Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon** ;
- > le président de l'assemblée de **Guyane** et les conseillers titulaires d'une délégation de signature ;
- > le président de l'assemblée et du conseil exécutif de **Martinique** ainsi que les conseillers titulaires d'une délégation de signature ;
- > les présidents et directeurs généraux des structures dont **plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État** et leurs filiales détenues à plus de 50 % par une personne publique et dont le chiffre d'affaires dépasse dix millions d'euros ;
- > les présidents et directeurs généraux des **établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial** et leurs filiales détenues à plus de 50 % par une personne publique dont le chiffre d'affaires dépasse dix millions d'euros ;
- > les présidents et directeurs généraux des **offices publics de l'habitat (OPH)** gérant un parc supérieur à 2 000 logements et leurs filiales dont le chiffre d'affaires dépasse 750 000 € ;
- > les présidents et directeurs généraux des structures dont **plus de la moitié du capital social est détenue directement ou indirectement par une ou plusieurs collectivités territoriales** et dont le chiffre d'affaires dépasse 750 000 €.

NOMBRE DE DÉCLARANTS



NB : ces chiffres résultent pour partie de données théoriques (par exemple, nombre de membres des assemblées parlementaires) et pour partie de chiffres réels, arrêtés au mois de septembre 2015. Par ailleurs, il convient de distinguer le nombre de fonctions entrant dans le champ de la Haute Autorité du nombre de personnes soumises à déclarations, certaines personnes pouvant occuper plusieurs fonctions.

* (Corse, Métropole de Lyon, Guyane, Martinique, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, Nouvelle Calédonie)

L'IDENTIFICATION DES MEMBRES DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

L'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 introduit pour la première fois dans la législation la notion de « **membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes** ». Il a donc été nécessaire d'identifier les autorités administratives et publiques indépendantes et de déterminer ce que recouvre la notion de « membre ».

> Le champ des autorités indépendantes concernées

Ni la loi du 11 octobre 2013 ni ses travaux préparatoires ne fixent la liste des autorités concernées mais le législateur avait entendu, dans les travaux préparatoires, donner une acception large à cette notion : avaient en effet été évoquées, dans les débats parlementaires, des institutions non expressément qualifiées d'AAI par la loi, telles que la Commission de régulation de l'énergie ou l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Le site *Légifrance* a établi une liste parfois prise comme référence pour identifier les autorités indépendantes entrant dans le champ des lois du 11 octobre 2013 car elle regroupe les autorités qui ont été qualifiées comme telles tant par la loi que par la doctrine³⁷.

Toutefois, deux entités de cette liste ont été écartées : la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) car elle ne dispose pas de pouvoir de décision spécifique et s'apparente davantage à un organe consultatif qu'à une AAI; et la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative

à l'élection du Président de la République, dont l'existence n'est qu'intermittente car limitée à la durée de la campagne présidentielle³⁸.

> La notion de « membre » d'une autorité indépendante

De même qu'il n'existe aucune liste légale ou réglementaire des autorités administratives ou publiques indépendantes, la notion de « membre » de ces autorités n'a jamais été définie par le législateur.

Cette notion ressort en revanche du décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014³⁹ et la Haute Autorité considère comme membre d'une autorité indépendante toute personne ayant voix délibérative au sein d'une telle autorité, y compris les membres suppléants, les personnes qui peuvent représenter un membre absent et les membres de commissions chargées de pouvoirs de sanction.

Par exemple, il existe au sein de l'Autorité des marchés financiers (AMF), en plus du collège, une commission des sanctions et des commissions consultatives. Les membres des commissions consultatives ne sont pas soumis en tant que tels aux obligations déclaratives car ils ne disposent pas d'un pouvoir de décision. Les membres de la commission des sanctions, en revanche, y sont soumis.

La Haute autorité a ainsi recensé 597 membres d'une autorité administrative ou publique indépendante au sens de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

Le tableau présentant la liste des autorités indépendantes retenues figure en annexe.

37_ Notamment l'étude du Conseil d'État de 2001.

38_ Le Président de cette commission, Jean-Marc Sauvé, indiquait lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat, le 29 septembre 2015 : « *La Commission n'existe aujourd'hui qu'à l'état virtuel. Seuls le Premier président de la Cour de cassation, le Premier président de la Cour des comptes et le vice-président du Conseil d'État peuvent être identifiés avec certitude comme faisant partie du collège. Les autres membres sont désignés avant chaque élection présidentielle. Cependant, la loi du 11 octobre 2013 est claire et parle d'assujettissement à déclaration de patrimoine et d'intérêts des présidents de collège et des membres des autorités indépendantes. J'ai tendance à penser qu'il faudra se conformer à cette obligation.* »

39_ Décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique. Le décret inclut dans la notion de « membre » les présidents, les membres et les membres des commissions des sanctions.

S'agissant des personnes titulaires d'une **fonction à la décision du Gouvernement dont la nomination est effectuée en Conseil des ministres**⁴⁰, la détermination du champ des fonctions concernées nécessite la conjugaison de deux critères :

> **une nomination en Conseil des ministres.** Ce critère, formel, est aisé à déterminer au vu de l'acte de nomination⁴¹ ;

> **des fonctions à la décision du Gouvernement.** La détermination de ces fonctions n'est pas aisée, la loi et le règlement n'en ayant jamais déterminé précisément la liste⁴². La Haute Autorité s'est donc attachée à déterminer elle-même cette liste, en application des critères dégagés en la matière par le Conseil d'État, notamment le fait que les titulaires de ces fonctions puissent être révoqués *ad nutum*, ce qui exclut une partie des personnes nommées en Conseil des Ministres, en particulier les plus hauts magistrats.

Sont également nouvellement soumis aux obligations déclaratives les **membres des cabinets ministériels** et les collaborateurs du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat. La nomination des membres de cabinet ministériel fait l'objet d'un arrêté publié au *Journal officiel*⁴³. Toutefois la pratique avérée de longue date des « collaborateurs officieux » nécessite de ne pas se limiter à ces arrêtés.



40_ 7° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

41_ Il peut toutefois être relevé qu'il n'est pas possible de se référer au seul article 13 de la Constitution, qui fixe une liste de fonctions dont la nomination doit être pourvue en Conseil des ministres, pour déterminer précisément les fonctions concernées. En effet, les nominations à d'autres fonctions, non prévues à l'article 13, sont en pratique effectuées en Conseil des ministres.

42_ L'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État renvoie à en effet un décret en Conseil d'État le soin de déterminer, « pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement », nominations qui sont « essentiellement révocables » aux termes de ces mêmes dispositions. Le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985, prévoit ainsi une liste de fonctions pour lesquelles la nomination est laissée à la décision du Gouvernement (qui comprend, par exemple, les préfets, les ambassadeurs ou les directeurs d'administration centrale) qui n'épuise toutefois pas la catégorie des emplois à la décision du Gouvernement.

43_ Article 6 du décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels.

LES PROJETS DE LOI ACTUELLEMENT EN DISCUSSION AU PARLEMENT ET L'EXTENSION DU CHAMP DE LA HAUTE AUTORITÉ

Le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale, le 17 juin 2015, une lettre rectificative au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁴⁴. Mettant en œuvre l'une des propositions du rapport de Jean-Louis Nadal au Président de la République⁴⁵, cette lettre rectificative pourrait, si elle est adoptée par le Parlement, accroître le nombre des déclarants.

En l'état du texte adopté le 7 octobre 2015 par l'Assemblée nationale, deux types d'agents publics seront concernés par ces nouvelles obligations déclaratives.

Certains agents des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière), dont la position hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie, devront remplir une déclaration d'intérêts adressée à leur chef de service qui pourra, en cas de risque de conflit d'intérêts, la transmettre à la Haute Autorité.

Certains fonctionnaires, en contact régulier avec les acteurs de la vie économique, devront transmettre à la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale.

En outre, les directeurs, les directeurs adjoints et les chefs de cabinet des élus locaux qui entrent dans le champ des lois du 11 octobre 2013⁴⁶ devront adresser à la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

Enfin, un projet de loi organique déposé par le Gouvernement au Sénat vise notamment à renforcer les règles déontologiques applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire⁴⁷. Ce texte, adopté par le Sénat en première lecture le 4 novembre 2015, instaure l'obligation, pour tous les magistrats de l'ordre judiciaire, d'adresser une déclaration d'intérêts au président de leur juridiction ou au chef du parquet, dans les deux mois de leur installation. En outre, les plus hauts magistrats de l'ordre judiciaire⁴⁸ devront déclarer leur situation patrimoniale à la Haute Autorité.

Enfin, parmi les personnes qui entraient dans le champ de l'ancienne commission pour la transparence financière de la vie politique, certaines ont posé des difficultés d'identification pour la Haute Autorité. C'est notamment le cas des personnes visées au III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 précitée. Ces dispositions prévoient que les obligations déclaratives s'appliquent aux **présidents et directeurs généraux de certaines entreprises, organismes ou établissements publics**.

Le champ de cette catégorie de déclarants mériterait d'être précisé par un décret d'application de l'article 11.

44_ Initialement déposé le 17 juillet 2013, le projet de loi a été examiné en première lecture par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2015 et discuté en séance à compter du 7 octobre 2015.

45_ Rapport sur l'exemplarité des responsables publics adressé le 7 janvier 2015 par Jean-Louis Nadal au Président de la République.

46_ Il s'agit des personnes visées au 2^e du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

47_ Projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société.

48_ Il s'agit du premier président et des présidents de chambre de la Cour de cassation, du procureur général et des premiers avocats généraux près cette Cour ainsi que des premiers présidents des cours d'appel et des procureurs généraux près ces cours.

En effet, s'il est aisé d'identifier les grandes entreprises publiques et les établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) il en va différemment pour celles de leurs filiales dont « *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.

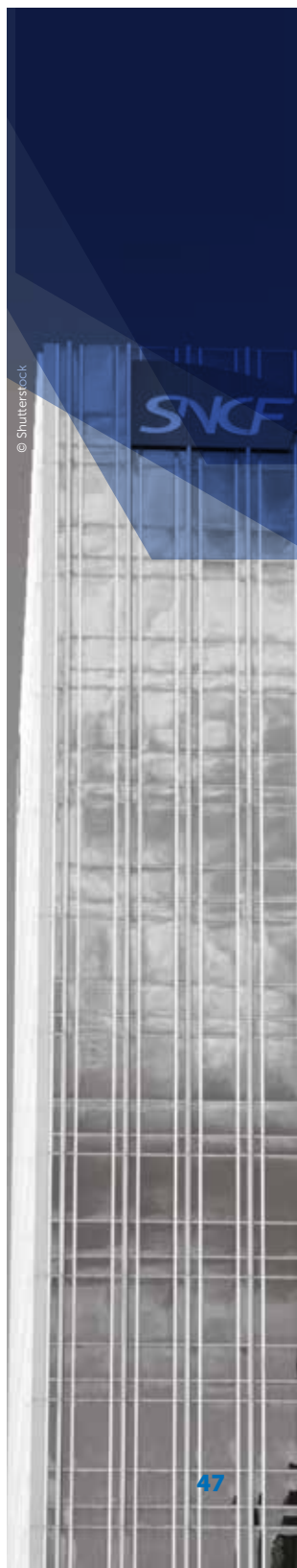
La mise en œuvre de ce critère est complexe, dans la mesure où elle implique, pour chaque filiale, d'additionner l'ensemble des participations détenues directement ou indirectement par une entreprise publique ou un EPIC, pour vérifier si plus de la moitié du capital social de l'organisme en cause est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

Sur ce point, il serait utile qu'un décret détermine plus précisément dans quel cas la Haute Autorité doit considérer que le capital social est majoritairement détenu « *indirectement* » par des sociétés publiques ou des EPIC. À titre d'exemple, pour la détermination des sociétés qui entrent dans le champ de l'Agence des participations de l'État, l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique prévoit en son article 2 que « *sont regardées comme des sociétés dont plus de la moitié du capital est détenue indirectement par l'État ou ses établissements publics, seuls ou conjointement, celles dont plus de la moitié du capital est détenue par des sociétés placées dans une même chaîne ininterrompue de participations majoritaires* », ce qui simplifie l'identification de ces sociétés. Une disposition similaire pourrait être introduite pour les déclarants auprès de la Haute Autorité.

Ensuite, les fonctions dirigeantes dont les titulaires sont soumis aux obligations déclaratives dépendent du type d'organisation retenu par les sociétés en cause et ne correspondent pas toujours au diptyque « *président et directeur général* » prévu 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. Pour pallier cette difficulté, la loi du 11 mars 1988 prévoyait qu'un décret « *détermine la liste des fonctions assimilées à celles de président et de directeur général pour l'application de la présente loi* », ce décret faisant notamment référence aux fonctions de membre du directoire, de gérant ou de directeur général délégué. Ce décret ayant été abrogé au moment de l'entrée en vigueur des lois sur la transparence de la vie publique, cette liste n'existe plus à l'heure actuelle.

→ PROPOSITION N° 1

Prévoir un décret d'application du III de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.



2. LES DIFFÉRENTES DÉCLARATIONS ADRESSÉES À LA HAUTE AUTORITÉ

Les déclarants doivent adresser à la Haute Autorité, dans les deux mois qui suivent **leur entrée en fonctions ou le début de leur mandat**, deux déclarations : une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

En cas d'absence de déclaration, la Haute Autorité sollicite de l'intéressé qu'il les dépose sous huit jours, en application de l'article 20 du règlement général. À défaut de réponse, elle lui adresse une injonction⁴⁹. L'absence de dépôt d'une déclaration dans les délais, comme l'absence de réponse à une injonction, constitue un délit pénal. Les élus encourent en outre une inéligibilité et les hauts responsables du secteur public l'annulation de plein droit de leur nomination.

Les **déclarations d'intérêts** constituent une innovation majeure des lois du 11 octobre 2013. Leur objectif est de permettre la prévention des conflits d'intérêts, puisqu'elles recensent notamment les activités professionnelles actuelles et passées, les participations financières, les responsabilités exercées dans des structures publiques et privées ou l'activité exercée par le conjoint.

Pour les **parlementaires** ces déclarations, dites « d'intérêts et d'activités » comportent en plus le nom de leurs collaborateurs et les activités que ces derniers exercent. Transmises par les parlementaires, non seulement à la Haute Autorité mais aussi au bureau de leur assemblée, elles permettent à ce dernier de contrôler d'éventuelles incompatibilités⁵⁰.

Les déclarations d'intérêts constituent un instrument de prévention des conflits d'intérêts de proximité : c'est pourquoi elles sont adressées non seulement à la Haute Autorité qui en contrôle le caractère exhaustif, exact et sincère, mais aussi au « supérieur hiérarchique » de la personne concernée s'il existe⁵¹. Leur rédaction est l'occasion, pour le responsable public, de s'interroger sur les intérêts qu'il détient et, pour son supérieur, de mieux déterminer les dossiers qui peuvent lui être confiés.

La logique des **déclarations de situation patrimoniale** est différente. L'objectif est de garantir que l'exercice du mandat ou des fonctions n'a pas été l'occasion d'un enrichissement inexpliqué. La Haute Autorité contrôle donc les variations de patrimoine pendant la durée du mandat ou des fonctions. En conséquence, une nouvelle déclaration doit être déposée en fin de fonctions. Elle comprend, outre les rubriques de la déclaration initiale, une récapitulation des revenus perçus au cours du mandat et la liste des événements majeurs ayant affecté leur patrimoine pendant cette période.

Un déclarant n'est toutefois pas tenu de produire de nouvelle déclaration de patrimoine dans un délai de six mois après sa dernière déclaration, hors modification substantielle.

49_ Sur le fondement des articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 et L.O. 135-4 du code électoral.

50_ En application des articles L.O. 137 et suivants du code électoral. Au cours de l'année 2015, la Haute Autorité a saisi le Bureau de l'Assemblée nationale du cas d'un parlementaire susceptible de se trouver en situation d'incompatibilité.

51_ Par exemple, un membre d'autorité administrative indépendante doit transmettre sa déclaration au président de cette dernière.

En dépit de cette dispense, certains déclarants ont tout de même dû procéder à plusieurs déclarations pendant la seule année 2014. Par exemple, un sénateur réélu en septembre 2014 a dû déclarer au 1^{er} février 2014 en vertu des dispositions transitoires, en mars 2014, au titre de la fin de son mandat, et à nouveau en novembre 2014 du fait de sa réélection. De même, les conseillers départementaux titulaires d'une délégation de signature qui seront élus au sein d'un conseil régional et titulaire d'une délégation de signature, devront, en 2015 procéder à deux vagues de déclaration⁵².

Afin d'éviter ces successions de déclarations inutilement contraignantes, le délai de dispense pourrait être porté de six mois à un an. Durant cette période, seule une modification substantielle ferait l'objet d'une déclaration.

Un délai de dispense pourrait également être ménagé pour les déclarations d'intérêts, afin d'en réduire le nombre : théoriquement chaque déclarant fournit une déclaration d'intérêts dès qu'il occupe de nouvelles fonctions ou un nouveau mandat. Avec un délai de dispense, l'intéressé pourrait simplement, remplir une déclaration de modification substantielle, ce qui simplifierait les obligations déclaratives tout en maintenant un niveau équivalent d'information de la Haute Autorité.

→ PROPOSITION N° 2

Revoir les délais de dispense, afin, par exemple, de ne pas exiger de nouvelle déclaration avant un délai d'un an, sauf modification substantielle.

Enfin les déclarants adressent à la Haute Autorité une nouvelle **déclaration en cas de modification substantielle** de leur situation patrimoniale ou de leurs intérêts. La loi ne définissant pas la modification substantielle, la Haute Autorité considère que cette notion recouvre a minima les « événements majeurs » qui doivent figurer dans les déclarations de fin de mandat ou de fonctions : les « *achats, ventes de biens immobiliers, d'entreprises, de fonds de commerce, de clientèles, de charges ou d'offices, emprunts contractés, successions reçues, donations reçues ou faites, partages suite à divorce* »⁵³.

52_ Une déclaration à l'issue des élections départementales de mars 2015 et une déclaration à l'issue des élections régionales de décembre 2015.

53_ Le modèle de déclaration figure en annexe du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013.

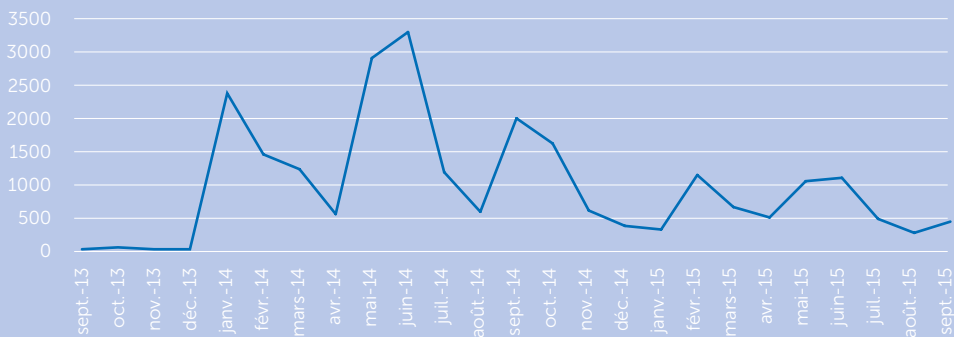
3. 2014, UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE

Dans le cadre d'un dispositif transitoire prévu par la loi⁵⁴, toutes les personnes assujetties aux obligations déclaratives devaient adresser une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité en 2014, selon trois échéances différentes :

- > le 1^{er} février au plus tard pour les parlementaires, les membres du Gouvernement, les représentants français au Parlement européen et les collaborateurs du Président de la République, des ministres et des assemblées ;
- > le 1^{er} juin pour les élus locaux ;
- > le 1^{er} octobre pour les autres déclarants.

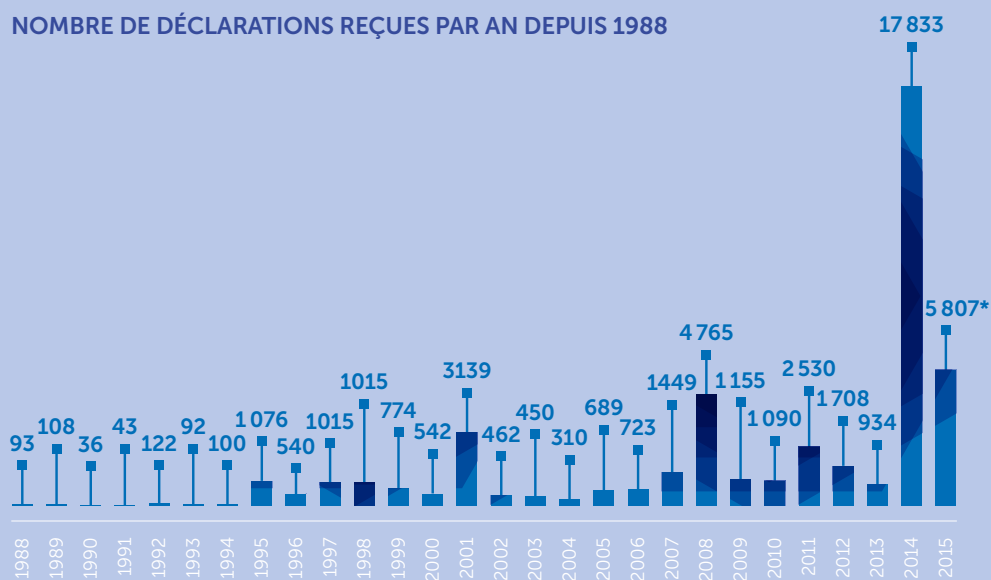
Ce processus de dépôt en trois temps est illustré par la courbe du nombre mensuel de déclarations reçues en 2014.

NOMBRE DE DÉCLARATIONS REÇUES PAR MOIS EN 2014 ET 2015



Le nombre de déclarations transmises à la Haute Autorité en 2014 a été considérable : **près de 18 000 déclarations**, soit plus que l'ancienne Commission n'en a reçues durant la totalité de son existence.

NOMBRE DE DÉCLARATIONS REÇUES PAR AN DEPUIS 1988



* Jusqu'au 1^{er} octobre 2015.

NB : Les données 2014 et 2015 incluent les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts.

Cet afflux de déclarations a nécessité, au sein de la Haute Autorité, un patient travail de collecte, d'enregistrement et de numérisation des déclarations.

Priorité avait été donnée en 2014 à l'identification des déclarants et aux éventuelles relances concernant les membres du Gouvernement et les parlementaires nationaux et européens. En 2015, ce travail a plus particulièrement concerné les élus locaux, les membres de cabinet et d'autorités administratives indépendantes ainsi que les personnes occupant des emplois à la décision du Gouvernement.

4. L'ACCOMPAGNEMENT DES DÉCLARANTS

Pour une partie des personnes concernées, le dépôt de déclarations constituait un exercice inédit. Et pour tous, la déclaration d'intérêts était une nouveauté.

Du fait de la brièveté des délais de déclaration, au début de l'année 2014, la Haute Autorité n'a pas pu mettre en œuvre toutes les mesures d'accompagnement souhaitables. En effet, seul un mois a séparé la publication des modèles de déclaration⁵⁵ de la première échéance, fixée au 1^{er} février 2014 pour les membres du Gouvernement, les parlementaires et les conseillers ministériels.

Ces mesures ont été déployées au fil des années 2014 et 2015.

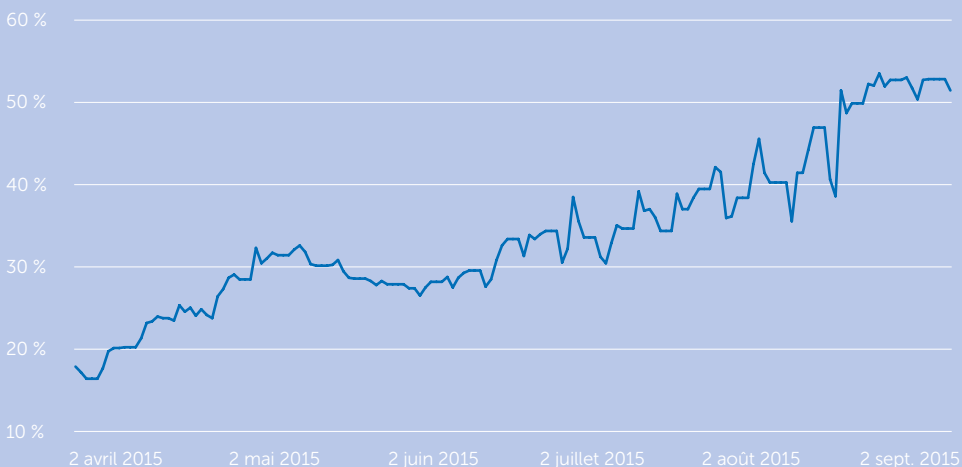
55_ Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Dès le début de l'année 2014, la Haute Autorité a ouvert une adresse mail d'assistance à la déclaration et a élaboré et diffusé des **notices d'aide à la déclaration**.

Un **mécanisme de télédéclaration**, ADEL, a été créé en mars 2015 afin de faciliter et de simplifier la déclaration et de pouvoir publier, à terme, des données plus lisibles, structurées et librement réutilisables. Il a été conçu de manière interactive afin de fournir les explications nécessaires au déclarant au fur et à mesure qu'il avance dans sa déclaration, facilitant ainsi sa démarche par une aide contextuelle. Aujourd'hui, plus de 50 % des déclarations reçues le sont par le biais de ce téléservice.

La Haute Autorité a également ouvert une **ligne téléphonique d'aide à la déclaration** et notamment à la télédéclaration. Un numéro de téléphone unique dédié a été mis en service, permettant un suivi et un conseil individualisés.

L'UTILISATION D'ADEL, L'APPLICATION DE TÉLÉDÉCLARATION DE LA HAUTE AUTORITÉ



Évolution de l'utilisation d'Adel depuis son lancement en avril 2015 : la courbe représente le pourcentage de déclarations reçues par le biais d'Adel par rapport au nombre total de déclarations reçues

PLUS DE 2 000 DÉCLARATIONS RENDUES PUBLIQUES

1. LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE TRANSPARENCE ET RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

La publicité des déclarations a été conçue comme permettant, pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel, « 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 »⁵⁶.

En pratique, deux modalités différentes de publicité des déclarations ont été retenues : la publication sur le site internet de la Haute Autorité et la mise à disposition en préfecture, le Conseil constitutionnel ayant censuré une large part des dispositions prévoyant la publicité des déclarations (voir tableau à la page suivante).

Les déclarations de situation patrimoniale des parlementaires, qui sont consultables en préfecture, ne peuvent pas être divulguées, de quelque manière que ce soit, sous peine d'une amende de 45 000 €⁵⁷. Il en va de même pour les autres déclarations dont la loi ne prévoit pas la publicité, la sanction encourue étant alors d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende⁵⁸. En revanche, il est loisible à tout déclarant de rendre publiques ses déclarations.

Avant de publier des déclarations sur son site internet ou de les rendre consultables en préfecture, la Haute Autorité doit procéder à l'occultation des données relevant de la vie privée du déclarant. Les lois du 11 octobre 2013 ont en effet dressé la liste des informations dont la publication est interdite : noms des membres de la famille, adresses ou indications relatives à la localisation d'un bien (autre que le nom du département), numéros de compte bancaire et adresses des établissements financiers, numéros de téléphone et noms de tiers⁵⁹.

56_ Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*.

57_ Dernier alinéa du I de l'article L.O. 135-2 du code électoral. La Direction des affaires criminelles et des grâces a alerté, le 9 juillet 2015, l'ensemble des parquets afin que ces derniers soient attentifs aux risques de fuite.

58_ Article 26 de la loi n° 2013-907.

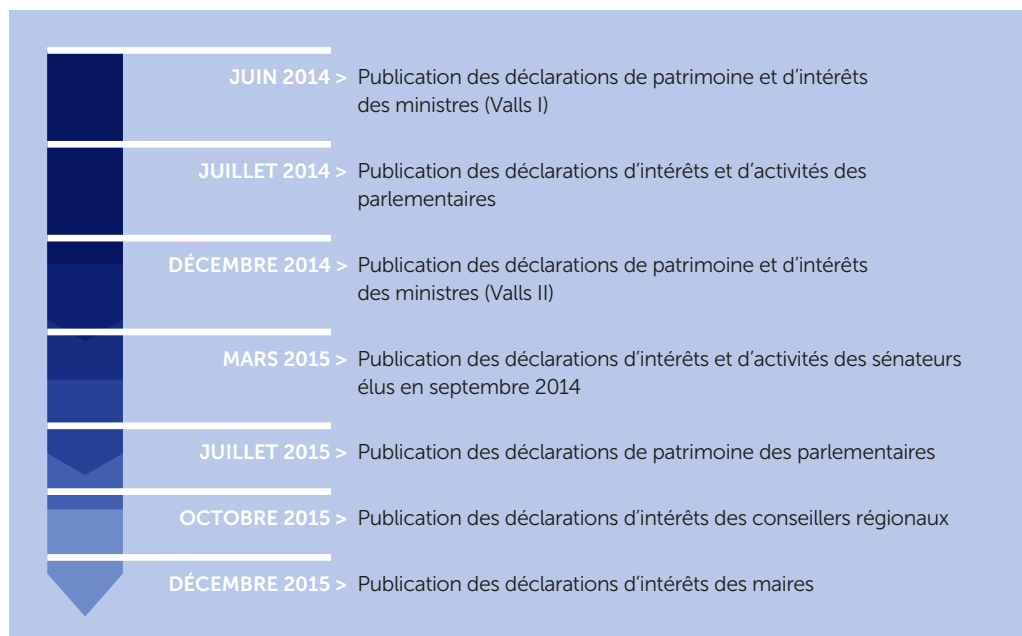
59_ III de l'article L.O. 135-2 du code électoral et de l'article 5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

MODALITÉS DE PUBLICITÉ DES DÉCLARATIONS

Déclarant	Publication des déclarations d'intérêts et des déclarations d'intérêts et d'activités	Publication des déclarations de situation patrimoniale
Membres du Gouvernement	Sur le site internet de la HATVP	Sur le site internet de la HATVP
Parlementaires		Consultation en préfecture
Députés européens		Pas de publication prévue
Élus locaux		Consultation en préfecture prévue par la loi mais censurée par le Conseil constitutionnel
Collaborateurs du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat et membres des cabinets ministériels.	Publication sur internet prévue par la loi mais censurée par le Conseil constitutionnel	Pas de publication prévue
Membres des autorités administratives et publiques indépendantes		
Personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elles ont été nommées en conseil des ministres		
Présidents et directeurs généraux d'organismes publics (sociétés, établissements publics, OPH, etc.)		

2. DES DÉCLARATIONS RENDUES PUBLIQUES SUR LE SITE INTERNET DE LA HAUTE AUTORITÉ ET EN PRÉFECTURE

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Gouvernement ont été les premières à être publiées sur le site de la Haute Autorité en juin 2014. Ont suivi les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires, publiées en juillet 2014 puis celles des représentants français au Parlement européen en octobre 2014. Après le remaniement ministériel du 25 août 2014, les déclarations des membres du nouveau Gouvernement ont été publiées en décembre 2014. Les déclarations d'intérêts et d'activités des sénateurs élus en septembre 2014 ont été publiées en mars 2015, celles des conseillers régionaux en octobre 2015 et celles des maires de villes de plus de 20 000 habitants en décembre 2015.



Ces publications constituent une première en France. Elles ont suscité l'intérêt des citoyens, qui ont consulté plusieurs millions de pages du site internet de la Haute Autorité.

En juillet 2015, les déclarations de situation patrimoniale de tous les députés et des sénateurs élus avant le 1^{er} septembre 2014 ont été ouvertes à la consultation en préfecture. Les déclarations disponibles sont celles de 735 parlementaires (573 députés et 162 sénateurs). Les déclarations des parlementaires élus après cette date seront publiées au premier semestre de l'année 2016, une fois leur contrôle achevé par la Haute Autorité.

LA CONSULTATION DES DÉCLARATIONS EN PRÉFECTURE



735

parlementaires
concernés



1 039

déclarations
publiées



106

préfectures
mobilisées



Les citoyens peuvent vérifier sur le site internet de la Haute Autorité (www.hatvp.fr) si une déclaration de patrimoine est consultable en préfecture. Ceux qui sont inscrits sur les listes électorales peuvent ensuite prendre rendez-vous à la préfecture de leur choix afin de prendre connaissance des déclarations des parlementaires du département (consultables pendant toute la durée du mandat des personnes concernées). Ils peuvent adresser à la Haute Autorité leurs éventuelles observations sur les éléments consultés.

La Haute Autorité a prévu de publier au premier semestre 2016 les déclarations des adjoints au maire, des présidents et membres d'établissement publics de coopération intercommunale et des présidents et vice-présidents des conseils départementaux.

3. VERS DES DÉCLARATIONS ACCESSIBLES EN OPEN DATA

Le site internet de la Haute Autorité « offre la possibilité de réutiliser les informations contenues dans les déclarations qui y sont publiées. Cette réutilisation s'effectue dans le cadre d'une licence ouverte, libre et gratuite rendant obligatoire la mention de l'origine des données ainsi que leur date de dernière mise à jour. »⁶⁰

Les conditions juridiques d'une diffusion sous forme de données ouvertes sont donc réunies. Toutefois, du fait que les déclarations reçues en 2014 l'ont été exclusivement sous format papier et qu'elles devaient être publiées rapidement, le choix a été fait d'en publier des fac-similés, toute ressaisie nécessitant un travail considérable, notamment de contrôle. Seuls des fichiers en format pdf ont donc pu être rendus publics. Toutefois, la Haute Autorité a mis en ligne une liste, en *open data*, recensant l'ensemble des déclarations publiées sur son site internet et sur la plateforme www.data.gouv.fr.

C'est notamment grâce à ce fichier que l'initiative de l'association *Regards Citoyens* a été rendue possible, afin d'agrèger les données publiées et d'en proposer une mise à disposition en *open data*.

En effet, la publication des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires en juin 2014 a pu donner lieu à une opération de saisine informatique des données déclarées de la part de l'association *Regards citoyens*. Avec l'aide de près de 8 000 citoyens bénévoles, l'association a dactylographié et numérisé les données manuscrites contenues dans les déclarations des parlementaires, afin de rendre celles-ci plus lisibles et exploitables en *open data*.

La publication des données des déclarations en *open data* constitue un objectif stratégique de la Haute Autorité.

60_ La possibilité pour les citoyens de réutiliser librement les informations contenues dans les déclarations rendues publiques par la Haute Autorité résulte directement des lois sur la transparence de la vie publique (articles LO 135-2 du code électoral et 5 et 12 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013), et les modalités pratiques en ont été fixées par l'arrêté du 8 juillet 2014 relatif aux conditions de fonctionnement du site internet de la Haute Autorité.

LA PARTICIPATION DE LA HAUTE AUTORITÉ À L'OGP



Le Partenariat pour le Gouvernement ouvert (*Open government partnership* – OGP en anglais) est une initiative multilatérale regroupant 65 pays membres ainsi que des ONG et des représentants de la société civile. Plateforme d'échange et de diffusion de bonnes pratiques destinée à promouvoir la culture d'un gouvernement ouvert, l'OGP vise à faire progresser la transparence de l'action publique et son ouverture à de nouvelles formes de consultation, de participation et de collaboration avec la société civile. La France prendra la présidence de l'OGP pour un an à partir de l'automne 2016.

La France a remis son plan d'action national à l'OGP le 16 juillet 2015.

Intitulé « *Pour une action publique et collaborative* », ce plan d'action a été élaboré par la mission *Etab* en concertation avec plusieurs partenaires institutionnels, dont la Haute Autorité, et des représentants de la société civile. Il s'articule autour des thématiques suivantes : intégrité de la vie publique, transparence de l'action et des comptes publics et participation et engagement citoyens, qui sont déclinés en une série d'actions concrètes.

L'engagement n° 6 du plan d'action national concerne directement la Haute Autorité puisqu'il s'agit de « *faciliter l'accès aux données relatives aux obligations de transparence des responsables publics* ».

La Haute Autorité s'est ainsi engagée à publier, sous un format ouvert et réutilisable, les déclarations effectuées par l'intermédiaire du téléservice ADEL. En effet, l'évolution du service de télédéclaration de la Haute Autorité permettra, courant 2016, la diffusion en *open data* des informations contenues dans les déclarations.



03

03



TIRER LES ENSEIGNEMENTS

DU PREMIER CYCLE DE CONTRÔLE

- I. L'exercice, par la Haute Autorité, de ses prérogatives de contrôle patrimonial
- II. La mise en œuvre d'un contrôle nouveau des intérêts
- III. Le contrôle des déclarants de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013

L'EXERCICE, PAR LA HAUTE AUTORITÉ, DE SES PRÉROGATIVES DE CONTRÔLE PATRIMONIAL

1. LA VÉRIFICATION DE LA SITUATION FISCALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

1. La mise en œuvre de la procédure

Le législateur a instauré une procédure innovante de vérification systématique de la situation fiscale des membres du Gouvernement, sous le contrôle de la Haute Autorité⁶¹.

Si une procédure de contrôle fiscal des membres du Gouvernement était antérieurement mise en œuvre, de manière officieuse, par l'administration fiscale à la demande du ministre chargé du budget, cette disposition a permis « d'élever au niveau législatif une pratique déjà existante »⁶² et, surtout, de la placer sous le contrôle d'une autorité indépendante du pouvoir exécutif⁶³, garantissant ainsi tant l'effectivité du contrôle que son autonomie à l'égard de l'autorité politique.

En pratique⁶⁴, la vérification de la situation fiscale est conduite à la demande de la Haute Autorité par la direction générale des finances publiques (DGFiP), dès la nomination de tout nouveau membre du Gouvernement. Cette procédure a été mise en œuvre pour tous les ministres en poste au moment de la création de la Haute Autorité et nommés depuis cette date (43 membres du Gouvernement en 2014 et 2015). La procédure demeure sous le contrôle de la Haute Autorité jusqu'à sa clôture, même dans le cas où le membre du Gouvernement concerné a entre-temps quitté le Gouvernement.

BILAN DE LA VÉRIFICATION DE LA SITUATION FISCALE DES MEMBRES DES GOUVERNEMENTS DE MANUEL VALLS

Nombre de membres
du Gouvernement
concernés

33

Nombre
de procédures
clôturées

27

61_ L'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 dispose en effet que « tout membre du Gouvernement, à compter de sa nomination, fait l'objet d'une procédure de vérification de sa situation fiscale, dans les conditions prévues au titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune. Cette procédure est placée sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ».

62_ J.-J. Urvoas, rapport n° 1108 et 1109 du 5 juin 2013, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à la transparence de la vie publique, p. 226.

63_ Il ressort des débats parlementaires relatifs à la loi du 11 octobre 2013 précitée que ce contrôle implique notamment que la Haute Autorité doit être la seule institution informée des investigations menées et des éventuelles suites du contrôle. En effet, des amendements qui tendaient à préciser que cette information devait s'effectuer par l'intermédiaire du ministre du budget ont été rejetés lors des débats à l'Assemblée nationale.

64_ Sur le fondement des dispositions du décret n° 2014-386 du 29 mars 2014 relatif à la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement.

Dans le mois qui suit l'ouverture de la procédure, l'administration fiscale doit faire parvenir à la Haute Autorité une synthèse de ses premières constatations et analyses, concernant notamment les manquements potentiels, les investigations à conduire et les précisions qui devront être apportées par le membre du Gouvernement concerné.

En cours de vérification, l'administration fiscale informe régulièrement la Haute Autorité de ses investigations et des éventuelles procédures engagées. Une fois la vérification terminée, l'administration fiscale informe la Haute Autorité de ses conclusions.

2. Les améliorations envisageables

Ce dispositif globalement efficace pourrait encore être **amélioré** :

- En premier lieu, il serait souhaitable qu'une circulaire rappelle que les agents de l'administration fiscale, placés statutairement, en temps normal, sous l'autorité du ministre chargé du budget sont, pour les besoins de cette procédure, placés sous l'autorité du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et qu'ils n'ont à rendre compte de leurs résultats qu'à elle seule.

→ PROPOSITION N° 3

Rappeler par circulaire que la procédure de vérification fiscale des membres du Gouvernement est placée sous le seul contrôle de la Haute Autorité.

- Il serait également nécessaire qu'un texte délie la Haute Autorité du secret professionnel, à l'égard du Président de la République et du Premier Ministre, dans l'hypothèse où elle détecte un manquement d'un membre du Gouvernement à ses obligations fiscales. Il serait en effet nécessaire qu'ils en soient avertis afin de pouvoir en tirer d'éventuelles conséquences⁶⁵.

Ce mécanisme permettrait en outre au Président de la République et au Premier ministre de solliciter la Haute Autorité et l'administration fiscale préalablement à la désignation d'un nouveau membre du Gouvernement, afin de s'assurer que sa situation fiscale et patrimoniale ne pose pas de difficulté⁶⁶. Cette pratique s'est concrétisée lors des nominations des membres du Gouvernement qui ont eu lieu en 2015 et mériterait d'être ainsi formalisée, notamment pour préciser quelles sont les informations devant faire l'objet d'une vérification préalable (dépôt des déclarations d'impôt sur le revenu, paiement régulier des impositions dues, dépôt des déclarations auprès de la Haute Autorité pour ceux qui avaient à en faire).

⁶⁵ Comme le prévoit déjà l'article 22 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 s'agissant d'éventuels manquements des membres du Gouvernement aux obligations déclaratives.

⁶⁶ La démission, quelques jours après sa nomination, d'un secrétaire d'État au mois de septembre 2014, du fait de l'existence d'un arriéré fiscal, démontre l'utilité d'un contrôle préalable apte à offrir aux chefs de l'exécutif une parfaite information sur la situation des personnes pressenties.

→ PROPOSITION N° 4

Permettre la pleine information du Président de la République et du Premier ministre en cas de difficulté dans la situation d'un membre du Gouvernement ou d'une personne pressentie pour occuper une telle fonction.

2. LE CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT

1. La mise en œuvre du contrôle

Avec près de 10 000 déclarations de situation patrimoniale reçues en 2014, la Haute Autorité a dû déterminer **un ordre de priorité et une méthode de travail** pour le contrôle des déclarations.

- L'ordre de priorité et les délais de publication

Seules les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement et du Parlement sont publiées sur internet ou rendues consultables en préfecture⁶⁷. Leur contrôle a donc constitué la priorité des premiers mois de travail de la Haute Autorité, mobilisant une large part de ses ressources et de ses effectifs.

DÉLAIS LÉGAUX DE PUBLICATION DES DÉCLARATIONS DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT

Envoi à la DGFIP	Envoi par la DGFIP d'un avis à la Haute Autorité	Publication ou envoi en préfecture de la déclaration par la Haute Autorité
Pas de délai prévu dans la loi	Un mois à compter de la réception de la déclaration par la DGFIP	Trois mois à compter de la réception de l'avis de la DGFIP

Ces délais ont pu être respectés pour la trentaine de membres du Gouvernement Ayrault, dont les déclarations ont été reçues en février 2014 et publiées, après contrôle, en juin 2014.

Ils ne pouvaient pas l'être pour les déclarations des 577 députés et 348 sénateurs, également reçues en février 2014⁶⁸. La DGFIP n'aurait matériellement pas pu, en un mois, vérifier les 925 déclarations reçues, si celles-ci lui avaient été adressées simultanément, dans la mesure où le choix a été fait de ne pas centraliser cette vérification au niveau de la direction nationale d'enquêtes fiscales. D'un commun accord, ces

⁶⁷_ Articles L.O. 135-2 du code électoral et 5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

⁶⁸_ Les élections sénatoriales devant avoir lieu en septembre 2014, seule la moitié des sénateurs était, dans les faits, concernée par ce premier contrôle.

déclarations lui ont donc été envoyées de manière échelonnée dans le temps. Les avis de la DGFIP ont été émis de fait entre le mois d'avril 2014 et le mois d'août 2014, et non dans le mois légal. Une fois ces avis reçus, les délais d'instruction des déclarations ont été très variables, en fonction des difficultés rencontrées et de la longueur des échanges avec les déclarants.

Pour autant, le collège de la Haute Autorité a décidé de rendre publiques les déclarations des parlementaires toutes ensemble, pour éviter que les déclarations de deux parlementaires issus d'un même département soient ouvertes à la consultation des électeurs à des moments différents.

En outre, il n'était pas admissible, pour la Haute Autorité, d'adresser les déclarations en préfecture avant d'avoir procédé à leur contrôle. En effet, cette solution aurait méconnu les dispositions législatives aux termes desquelles le contrôle des déclarations doit être préalable à leur publication. Il n'aurait pas non plus, dans ce cas, été possible de formuler des « appréciations », accompagnant si nécessaire une déclaration sous forme d'observations utiles à sa compréhension, de précisions, d'éléments de contexte ou de corrections apportées à son contenu⁶⁹. Or, la loi prévoit explicitement que ces appréciations sont concomitantes à la publication de la déclaration. Elles ne peuvent lui être postérieures.

Ces différents facteurs ont conduit la Haute Autorité à attendre que le contrôle de la dernière déclaration soit achevé pour publier l'ensemble des déclarations, alors même que la grande majorité d'entre elles, qui ne soulevait aucune difficulté, était prête à être rendue publique dès 2014.

• La méthode de travail

L'objectif du contrôle est en partie nouveau. Il ne s'agit pas en effet de s'assurer de l'absence de variation inexpiquée à l'occasion des fonctions mais, conformément à la loi, **de vérifier le caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations reçues**. L'analyse de la Haute Autorité s'est donc concentrée sur le contenu de la déclaration afin de s'assurer, qu'elle reflète la réalité de la situation patrimoniale de son auteur. Ce travail doit permettre, au terme des fonctions du déclarant, de disposer d'une référence fiable pour calculer la variation de son patrimoine.

HATVP

Afin de disposer d'un point de comparaison en fin de mandat, les adresses des terrains déclarés doivent pouvoir être précisément identifiées par la Haute Autorité lorsqu'elles n'ont pas été mentionnées dans la déclaration reçue en début de mandat, alors qu'il s'agit d'une mention obligatoire conformément au décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013.⁷⁰

69_ Cf. *infra* pour la description des décisions de la Haute Autorité.

70_ Précision à l'attention du lecteur : les paragraphes ainsi présentés signalent le contenu de certaines décisions adoptées par la Haute Autorité au cours de ses deux premières années d'activité.

2. Le choix d'une procédure respectueuse des droits des déclarants

- Les informations transmises par l'administration fiscale

Particularité des déclarations de situation patrimoniale des ministres et des parlementaires, le législateur a prévu que la Haute Autorité les transmette à l'administration fiscale, qui lui adresse en retour « *tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune* ». Pour ce faire, les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret à l'égard de la Haute Autorité⁷¹.

Le délai de trente jours dont dispose en principe l'administration fiscale pour faire connaître ses observations à la Haute Autorité ne lui laisse ni le temps ni l'opportunité d'effectuer des recherches approfondies. Elle ne peut donc transmettre à la Haute Autorité que des données déjà en sa possession, qui n'ont pas fait l'objet de recoupements.

Ce constat illustre les limites que rencontre la Haute Autorité dans le contrôle des déclarations de situation patrimoniale : si l'administration fiscale ne lui communique pas, parce qu'elle les ignore elle-même, des informations de nature à mettre en doute « *le caractère exhaustif, exact et sincère* » d'une déclaration, la Haute Autorité ne sera pas en mesure de détecter une éventuelle anomalie.

Ainsi, par exemple, si un déclarant détient un compte à l'étranger non déclaré, dont l'administration fiscale n'a pas connaissance, le risque existe que la Haute Autorité n'exprime aucune appréciation sur une situation patrimoniale pourtant non exhaustive.

L'administration fiscale étant **déliée du secret** à son égard, la Haute Autorité peut lui demander communication d'autres éléments en sa possession : des statuts de sociétés, des éléments cadastraux, l'évaluation de parts sociales, etc. La Haute Autorité peut également demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre le **droit de communication** qu'elle détient en application du livre des procédures fiscales « *en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle* »⁷² : par exemple sur des soldes de comptes bancaires, des procédures judiciaires en cours, des actes authentiques ou des bilans de sociétés.

71_ Articles L.O. 135-3 du code électoral et 6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

72_ Articles L.O. 135-3 du code électoral et 6 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

LE CONTENU DES AVIS RENDUS PAR L'ADMINISTRATION FISCALE

Le contenu des avis transmis par la DGFIP doit faire état de tous les éléments dont elle dispose et qui sont de nature à éclairer la situation patrimoniale des déclarants. Ces avis ne contiennent en revanche pas d'information sur leur situation fiscale, à l'exception de celles portant sur l'existence éventuelle d'un passif.

La décision de la Haute Autorité de désigner un rapporteur dans un dossier dépend, pour une large part, du contenu de ces avis. Lorsque l'administration fiscale fait état d'omissions ou de sous-évaluations importantes, cette désignation est systématique. Dans le cas inverse, l'examen de la déclaration se déroule généralement selon la procédure simplifiée prévue à l'article 22 du règlement général de la Haute Autorité, dès lors qu'aucune autre circonstance ne justifie un examen approfondi.

> Biens immobiliers

L'administration fiscale transmet la liste des biens immobiliers détenus par les déclarants dont elle a connaissance, et des participations que ces derniers peuvent avoir dans des sociétés civiles immobilières. À l'aide de l'application PATRIM⁷³, elle procède à une première estimation de la valeur de ces biens.

> Comptes bancaires

L'application FICOBA⁷⁴, alimentée par les banques à chaque ouverture ou clôture de compte bancaire, permet de disposer d'une liste des comptes bancaires détenus par le déclarant et, dans le cas où ce dernier est marié sous le régime de la communauté, par son conjoint et par la communauté⁷⁵.

> Passif fiscal

La déclaration de situation patrimoniale recense tant les éléments d'actif que de passif. Les éventuelles dettes fiscales d'un déclarant, qui constituent un élément de son passif, doivent donc figurer dans sa déclaration.

> Contenu des déclarations d'IR et d'ISF

La DGFIP joint à ses avis les dernières déclarations effectuées au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune. Lorsque des éléments figurant dans ces déclarations divergent du contenu de la déclaration de situation patrimoniale, elle le mentionne.

> Actifs détenus à l'étranger

Lorsque l'administration fiscale détient des données sur des actifs détenus ou ayant été détenus à l'étranger, elle le précise dans l'avis qu'elle transmet à la HATVP.

73_ L'application est accessible en ligne sur le site internet de la DGFIP. Cf. encadré *infra*.

74_ Qui est également une base de données utilisée par le DGFIP.

75_ Du fait de la maintenance inégale de ce fichier par les établissements bancaires, il n'est pas rare que des comptes semblant omis dans les déclarations soient en fait des comptes clôturés.

Ce droit de communication, bien que calqué sur celui dont dispose la DGFIP en matière fiscale, est autonome. Il n'est donc pas soumis aux limites de nature fiscale qui encadrent normalement ce droit de communication, lesquelles ne sont pas pertinentes au regard des missions de la Haute Autorité. En revanche, le champ d'exercice du droit de communication est analogue : les personnes à l'égard desquelles il peut s'exercer sont celles prévues par le livre des procédures fiscales.

COMPTE DE CAMPAGNE ET DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE

Le contrôle des comptes de campagne est assuré par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP).

Le compte de campagne est défini comme un document retraçant « *selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection* »⁷⁶. Outre les dons, les recettes de ce compte de campagne proviennent notamment de l'apport du candidat (c'est-à-dire de son patrimoine personnel propre ou d'emprunts, contractés le plus souvent auprès d'un organisme financier ou d'un parti politique).

Le financement d'une campagne électorale peut donc avoir une incidence sur la situation patrimoniale du candidat, par exemple en augmentant son passif pendant la durée de la campagne, avant un éventuel remboursement par l'État.

La Haute Autorité peut enfin demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'**assistance administrative internationale** aux fins de recueillir des informations concernant certains éléments de patrimoine situés à l'étranger. Le résultat de ces procédures est subordonné aux conventions bilatérales applicables et à l'accord des autorités du pays concerné.

LA MISE EN ŒUVRE DES PRÉROGATIVES DE LA HAUTE AUTORITÉ DANS LES COLLECTIVITÉS FISCALEMENT AUTONOMES

Les lois relatives à la transparence de la vie publique prévoient que les obligations déclaratives qu'elles instituent sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités d'outre-mer⁷⁷ et en Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, dans la mesure où ces collectivités sont autonomes au plan fiscal, la procédure de contrôle des déclarations de leurs responsables diffère quelque peu de celle applicable en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer. En effet, la direction générale des finances publiques ne dispose d'aucune information quant au patrimoine détenu et aux revenus perçus dans ces collectivités.

La Haute Autorité doit donc solliciter directement ces informations auprès des administrations fiscales locales⁷⁸.

En outre, le contrôle des déclarations de situation patrimoniale des responsables de ces collectivités doit être adapté aux spécificités de leur réglementation fiscale. En effet, le dispositif de contrôle des déclarations de situation patrimoniale mis en œuvre par les lois du 11 octobre 2013 repose pour une large part sur le fait que les déclarants sont également des contribuables et que l'administration fiscale peut, dans le cadre du contrôle de

l'impôt, vérifier leurs revenus et la composition de leur patrimoine. Elle dispose à cette fin de bases de données dont la consultation peut fournir des éléments utiles au contrôle mené par la Haute Autorité.

Or, la situation des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie est différente de celle de la métropole, dans la mesure où les revenus et le patrimoine ne font pas toujours l'objet d'une forme d'imposition et, lorsque c'est le cas, cette imposition connaît parfois des modalités bien spécifiques, différente du reste du territoire français.

Une autre particularité de ces collectivités tient aux prérogatives et aux moyens dévolus aux administrations fiscales locales, notamment en matière de contrôle de l'impôt. Il apparaît ainsi qu'en dépit de prérogatives globalement similaires à celle de la direction générale des finances publiques en métropole (droit de communication notamment), les administrations fiscales locales affectent généralement moins de moyens au contrôle de l'impôt.

Pour la Haute Autorité, il convient donc de tirer les conséquences de ces particularismes sur le contrôle des déclarations de situation patrimoniale des responsables publics issus de ces collectivités.

LA MISE EN ŒUVRE DES PRÉROGATIVES DE LA HAUTE AUTORITÉ PAR L'INTERMÉDIAIRE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Droit de communication	Dont demande de soldes de comptes bancaires	Assistance administrative internationale
375	275	2

NB : ces données portent sur le contrôle des déclarations des parlementaires élus avant septembre 2014.

⁷⁷ Polynésie française, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

⁷⁸ Il résulte en effet de l'article 16 de la loi organique du 11 octobre 2013 que « pour l'application de la présente loi, les références à la législation et à la réglementation fiscales s'entendent, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, comme visant la législation et la réglementation applicables localement. / L'administration fiscale compétente localement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie peut être sollicitée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans les mêmes conditions que l'administration fiscale compétente au niveau national ».

• Le dialogue avec le déclarant

L'ensemble des informations recueillies permet à la Haute Autorité d'engager un dialogue avec le déclarant qui, dans la plupart des cas, conduit à clôturer le dossier.

Ces échanges se déroulent généralement par écrit (par courrier ou par échanges électroniques après vérification du caractère personnel de l'adresse utilisée). Ils peuvent donner lieu à un entretien lorsque le déclarant en fait la demande ou si la complexité des questions à résoudre le justifie. Bien que tout déclarant puisse mandater la personne de son choix pour le représenter⁷⁹, cette possibilité a été très peu utilisée. Ces échanges permettent aux déclarants de présenter toute observation qu'ils jugent utiles à la compréhension de leur déclaration.

ÉCHANGES AVEC LES PARLEMENTAIRES ENTRE MAI 2014 ET JUILLET 2015

Nombre de courriers
et messages électroniques
envoyés par la Haute Autorité

387

Nombre
d'entretiens

30

NB : ne concerne que les parlementaires élus avant septembre 2014.

Les demandes d'informations adressées aux déclarants ont été harmonisées, afin que tous soient traités de la même façon quand leur situation est identique, quel que soit l'agent ou le rapporteur qui analyse leur déclaration. Les délais accordés ont progressivement été allongés, certaines pièces pouvant nécessiter un délai important pour être obtenues, mais la plupart des déclarants répondent dans la semaine qui suit la réception de la demande.

Quand une déclaration, éventuellement éclairée par un premier échange, soulève des questions sérieuses ou inédites, son examen est confié à un **rapporteur** chargé de poursuivre la procédure et d'élaborer un projet de décision⁸⁰. À l'inverse, quand un dossier ne soulève pas de difficulté particulière, il fait l'objet d'une procédure simplifiée d'examen par le collègue⁸¹.

⁷⁹ Article 23 du règlement général de la Haute Autorité.

⁸⁰ Un rapporteur est systématiquement désigné pour examiner les déclarations des membres du Gouvernement, pratique désormais inscrite à l'article 21 du règlement général de la Haute Autorité.

⁸¹ Article 22 du règlement général.

RÉPARTITION DES DOSSIERS DES PARLEMENTAIRES EN FONCTION DES MODALITÉS D'INSTRUCTION ENTRE MAI 2014 ET JUILLET 2015

TOTAL	731	
Examen simplifié	568	77 %
Dossiers présentés par un rapporteur	163	23 %

NB : ne concerne que les parlementaires élus avant septembre 2014.

• L'examen par le collège

Saisi d'un dossier sous forme simplifiée, le collège peut à tout moment demander qu'un rapporteur soit désigné. Quand c'est le cas, le rapporteur présente un projet de délibération, ainsi qu'un rapport qui expose les éléments de droit et de fait soumis à l'appréciation du collège.

Plusieurs options s'offrent alors au collège, pour les membres du Gouvernement et du Parlement :

- > s'il considère que la déclaration n'appelle pas de remarque particulière, elle sera mise à disposition du public en l'état, après occultation des éléments non consultables (numéros de téléphone, nom du conjoint, adresses, etc.). Tous les parlementaires se trouvant dans cette situation ont été informés de la clôture de leur dossier par un courrier du président de la Haute Autorité ;
- > s'il relève un manquement d'une certaine gravité dans la déclaration, il dispose de la possibilité d'assortir sa publication de toute **appréciation**⁸² quant à son caractère exhaustif, exact et sincère. Cette procédure permet de rendre publique une précision ou une lacune de la déclaration qui ne justifie pas, à elle seule, une saisine du parquet.
- > s'il estime que l'omission porte sur une part substantielle du patrimoine ou que l'évaluation de celui-ci est mensongère ou encore s'il dispose de présomptions quant à la commission d'une autre infraction, il en avise le **procureur de la République**.

La Haute Autorité a fait une application modulée des nouvelles dispositions des lois d'octobre 2013. En effet, certains déclarants qui effectuaient depuis de nombreuses années des déclarations auprès de la commission pour la transparence de la vie publique, sans qu'il lui soit possible de leur poser des questions pertinentes faute de moyens suffisants, ont pu, de bonne foi, reproduire les informations qui y étaient contenues. Du fait de l'élévation du niveau d'exigence voulue par le législateur, le dialogue avec le déclarant a donc parfois conduit ce dernier à souhaiter modifier des éléments de sa déclaration initiale.

Pour garantir la transparence de la procédure et la pleine information du public, il ne s'est jamais agi, dans ce cas, de substituer une nouvelle



**LA HAUTE
AUTORITÉ A FAIT
UNE APPLICATION
MODULÉE
DES NOUVELLES
DISPOSITIONS**



82_ Articles L.O. 135-2 du code électoral et 5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

déclaration à leur déclaration initiale, mais de les autoriser à compléter son contenu par le dépôt d'une **déclaration modificative**. Cette procédure, qui n'annule pas la déclaration initiale tout en permettant de donner une vision fidèle de la situation patrimoniale de l'intéressé, a rencontré l'adhésion des parlementaires : toutes les demandes de dépôt d'une déclaration modificative ont été suivies d'un dépôt effectif.

EXEMPLES DE DÉCISIONS CONCERNANT LA NOTION DE DÉCLARATION MODIFICATIVE

HATVP

> Modification substantielle de la situation patrimoniale

Le déclarant ayant bénéficié d'une succession depuis le dépôt de sa déclaration initiale doit déposer une déclaration modificative pour en faire état. Il en précisera la composition et la valeur s'il en a connaissance.

> Clarification en vue de la publication

Quand la déclaration a vocation à être rendue publique, le déclarant est incité à déposer une déclaration modificative s'il résulte de l'échange contradictoire un manquement supérieur à 10 000 €. À défaut, la déclaration est assortie d'une appréciation faisant état du manquement.

Un déclarant ayant détaillé les actifs détenus par la société qu'il possède, alors qu'il aurait dû déclarer la valeur des parts qu'il détient dans cette société, doit déposer une déclaration modificative pour donner aux électeurs qui viendront la consulter une vision claire de la structure de son patrimoine.

> Absence de possibilité de régularisation

Le fait de déposer un nouveau formulaire de déclaration, hors délais, afin de déclarer des actifs omis, n'est pas de nature à retirer à la déclaration initiale son caractère incomplet ou mensonger, que cette « rectification » ait été faite à la suite d'une interrogation de la Haute Autorité ou en l'absence d'une telle demande.

DÉCISIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ CONCERNANT LES MINISTRES ET LES PARLEMENTAIRES JUSQU'EN JUILLET 2015

	NOMBRE	POURCENTAGE
Publication en l'état	498	65,1 %
Demande de dépôt d'une déclaration modificative	238	31,1 %
Appréciations	21	2,7 %
Transmissions au parquet ⁸³	7	0,9 %
TOTAL	764	100 %

NB : ne concerne que les parlementaires élus avant septembre 2014.

83_ Seules sont prises en compte les transmissions effectuées sur le fondement des infractions aux lois relatives à la transparence de la vie publique. D'autres transmissions ont pu être effectuées pour des déclarations déposées avant l'entrée en vigueur des lois du 11 octobre 2013.

Moins de 4 % des déclarations ont donc fait l'objet d'une appréciation ou d'une transmission au parquet.

3. Les décisions prises par la Haute Autorité

Sur le fond, la Haute Autorité a progressivement adopté des critères lui permettant de décider de l'orientation des dossiers qui lui étaient soumis.

- Les lacunes observées dans les déclarations

L'évaluation des **biens immobiliers** a concentré l'essentiel des échanges avec les déclarants.

Il s'agit tout d'abord d'**omissions de biens détenus en nue-propriété**. En effet, l'ensemble des actifs immobiliers doit figurer dans la déclaration, y compris les biens dont seule la nue-propriété est détenue⁸⁴. Beaucoup de déclarants semblaient ignorer cette règle, sans doute parce qu'elle est différente de celle applicable au titre de l'ISF (seul l'usufruitier devant déclarer ses droits). Nombre d'entre eux avaient, par ailleurs, oublié être devenus nu-proprietaires de l'immeuble encore occupé par leur parent. Le formulaire de déclaration fait pourtant état de cette obligation.

En conséquence, le collège a pris la décision, pour ces premières déclarations déposées en 2014, de ne pas tenir compte de l'omission des droits détenus en nue-propriété, sauf si, par leur valeur, leur absence portait une atteinte grave à l'exactitude de la déclaration (ce qu'il a retenu dans un cas, motivant ainsi une appréciation). Les notices d'aide au déclarant ont désormais été mises à jour pour souligner la nécessité de déclarer les droits en nue-propriété et cette tolérance transitoire est donc amenée à disparaître avec la publication du présent rapport d'activité.

L'évaluation des biens immobiliers a également été une source importante de difficultés pour les déclarants. Les déclarations doivent en effet donner une image « *exhaustive, exacte et sincère* » du patrimoine des déclarants au moment où ils l'ont remplie, ce qui suppose que les évaluations immobilières soient réalistes. Compte tenu de la difficulté inhérente à ces évaluations, en raison notamment de l'évolution du marché immobilier, la Haute Autorité a fait preuve d'une certaine tolérance : seules des sous-évaluations manifestes, susceptibles de porter atteinte à l'exactitude de la déclaration, ont été relevées. À cette fin, elle a développé une méthodologie qui a conduit, dans la quasi-totalité des cas, à un accord avec le déclarant.

⁸⁴_ Ce qui se produit souvent lors du décès de l'un des parents, l'autre parent continuant d'occuper le bien au titre de son usufruit.



L'ÉVALUATION DES BIENS IMMOBILIERS

Les lois sur la transparence de la vie publique prévoient que les biens déclarés doivent être évalués à leur valeur vénale, en précisant que les biens constituant le patrimoine « sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit »⁸⁵.

Si la notion de valeur vénale d'un bien n'est pas expressément définie par la loi, car il s'agit avant tout d'une notion économique, il résulte de la disposition précitée que les règles du code général des impôts et la jurisprudence rendue en matière fiscale doivent être appliquées.

HATVP

Les déclarations doivent être établies à la date du fait générateur de la déclaration, à savoir la date de l'élection ou de la nomination, conformément aux articles 4 de la loi n° 2013-907 et L.O. 135-1 du code électoral⁸⁶.

La jurisprudence en cause considère que la valeur vénale d'un bien correspond au prix qui pourrait être obtenu par le jeu de l'offre et de la demande dans un marché réel, abstraction faite de toute valeur de convenance. Cette valeur est considérée comme le prix normal qu'eût accepté de payer un acquéreur quelconque n'ayant pas une raison exceptionnelle de préférer plus particulièrement le bien en question à d'autres similaires⁸⁷. Ainsi, chaque évaluation dépend des caractéristiques intrinsèques du bien.

La principale méthode de calcul de la valeur vénale des biens immobiliers résulte des cessions récentes de biens comparables situés à proximité du bien en cause⁸⁸. À titre complémentaire, d'autres méthodes peuvent être envisagées (taux de rentabilité, actualisation...). De même, un déclarant est fondé à faire référence à la valorisation, si elle est récente, de son bien effectuée à l'occasion d'un contentieux fiscal ou d'un acte notarié. Il peut également faire état d'un avis de valeur notarié ou d'une évaluation immobilière, qui sont pris en compte sauf à ce

qu'ils présentent un caractère manifestement biaisé.

Compte tenu de cette difficulté à évaluer les biens immobiliers, notamment quand le bien est atypique ou localisé dans une zone où peu de transactions ont lieu, la Haute Autorité a décidé de ne pas demander d'explication quand la valeur figurant dans la déclaration diffère peu de celle indiquée par l'administration fiscale ou de l'évaluation à laquelle elle peut procéder.

Lorsque la Haute Autorité ne dispose pas d'éléments autres que ceux de la Commission départementale de conciliation (qui a évalué le bien quelques mois après la déclaration au titre de l'ISF), dont la motivation justifie la diminution de l'évaluation en raison de la vétusté du bien, elle estime que cette décision est intervenue à une date suffisamment proche du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale pour être prise en compte.

À la différence de l'évaluation des biens immobiliers au titre de l'ISF, aucune décote ne peut être appliquée à la résidence principale, car cette décote n'est pas liée à une caractéristique qui diminue effectivement la valeur du bien en cas de cession.

À l'inverse, conformément à la jurisprudence fiscale, la Haute Autorité a retenu certaines possibilités de décotes, en vertu de critères qui diminuent objectivement la valeur d'un bien immobilier en cas de cession, notamment lorsque le bien immobilier est loué ou détenu en indivision.

L'article 669 du code général des impôts expose enfin la méthode de calcul de la valeur d'une nue-propriété et d'un usufruit en fonction l'âge de l'usufruitier. Il est applicable aux déclarations de situation patrimoniale.

⁸⁵_ Articles L.O. 135-1 du code électoral et 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

⁸⁶_ S'agissant des dispositions transitoires, les déclarations sont à compléter à la date de la déclaration et, en tout état de cause, au plus tard à la date limite de déclaration.

⁸⁷_ Voir en ce sens le bulletin officiel des finances publiques consacré à la notion de valeur vénale.

⁸⁸_ La Cour de cassation juge en effet que « sauf dans les cas où, en raison de la singularité du bien, toute comparaison est impossible, la valeur vénale réelle d'un bien doit être établie par la comparaison de cessions, à l'époque de la mutation, de biens intrinsèquement similaires », Cass. Com. 10 décembre 2013, n° 12-28421.

- La motivation des décisions de la Haute Autorité

La Haute Autorité a dégagé des critères lui permettant de choisir les suites données à l'examen des déclarations patrimoniales : soit la publication en l'état de la déclaration, soit la demande d'une déclaration modificative, soit la publication d'une appréciation, soit enfin la transmission au parquet. Elle tient compte de cinq éléments : la nature des actifs concernés, la valeur absolue des manquements, leur valeur relative, leur caractère isolé ou répété et leur caractère intentionnel.

La Haute Autorité a tenté de faire preuve de **discernement et de pédagogie**, notamment vis-à-vis des déclarants dont la bonne foi n'était pas en cause mais qui avaient imparfaitement rempli les formulaires (numéros de compte absents, oubli de mention de participation dans des SCI lorsque ces dernières ne possédaient plus aucun actif, etc.). En revanche, tout manquement délibéré destiné à dissimuler des actifs, notamment à l'étranger, a fait l'objet d'une transmission au parquet.

EXEMPLES DE MOTIFS DE TRANSMISSIONS AU PARQUET

HATVP

> L'omission d'actifs localisés à l'étranger

Une créance constituant un bien mobilier devant figurer dans la déclaration, l'omission, à l'occasion de plusieurs déclarations successives, de parts sociales puis d'une créance de plusieurs centaines de milliers d'euros localisées à l'étranger entache la déclaration d'un défaut d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité et constitue une omission substantielle justifiant sa transmission au parquet.

L'omission répétée d'un compte situé à l'étranger d'un montant élevé constitue une omission d'une partie substantielle du patrimoine.

L'omission de comptes localisés à l'étranger d'un montant de plusieurs millions d'euros et de parts de capital social également localisées à l'étranger, pour un montant non précisément identifié, constitue une omission d'une partie substantielle du patrimoine.

> L'omission d'actifs localisés en France

L'omission d'un bien d'une valeur vénale de plusieurs millions d'euros constitue une omission d'une partie substantielle du patrimoine.

L'omission d'œuvres d'art, pour un montant de plusieurs centaines de milliers d'euros, constitue une omission d'une partie substantielle du patrimoine.

> La sous-évaluation mensongère

L'évaluation d'un ensemble immobilier à une valeur dix fois moins importante que sa valeur réelle constitue une évaluation mensongère.

La sous-évaluation et l'omission de biens immobiliers et de parts de sociétés civiles immobilières pour un montant de plusieurs millions d'euros constituent une évaluation mensongère.

3. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LE CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE ET LES ÉVOLUTIONS SOUHAITABLES

Ce premier cycle de contrôle a permis d'identifier plusieurs séries d'évolutions possibles des lois du 11 octobre 2013.

1. Le respect des délais de publication

Déjà évoquée, la question du respect des délais de publication revêt un double aspect. Elle est en partie conjoncturelle, le retard pris dans le contrôle s'expliquant notamment par la mise en place de la Haute Autorité et la nécessité de recruter de nouveaux agents et rapporteurs, mais aussi par la définition des procédures et des règles de contrôle. Par ailleurs, la Haute Autorité a également pâti du fait que la DGFIP, qui a pourtant mobilisé d'importants moyens humains, n'est pas parvenue à remettre ses avis à la Haute Autorité dans le délai d'un mois prévu par la loi.

Plus généralement, le caractère contradictoire de la procédure mise en œuvre par la Haute Autorité, pour garantir aux déclarants la possibilité d'apporter toutes les observations qu'ils estiment utiles, rend généralement inenvisageable une instruction inférieure à trois mois après réception des éléments transmis par l'administration fiscale. Les déclarants ont en effet parfois besoin de temps pour rassembler les informations demandées par la Haute Autorité et ne peuvent être contraints à répondre dans des délais trop brefs. Même avec les effectifs actuels, le respect des délais légaux impliquerait de réduire à un seul échange les contacts avec les déclarants, ce qui nuirait de manière substantielle à la possibilité de faire valoir leurs observations. De fait, les délais d'examen imposés par la loi à la Haute Autorité et à la DGFIP sont incompatibles tant avec les obligations du contrôle exhaustif voulu par le législateur qu'avec le respect d'une indispensable procédure contradictoire.

2. Les modalités de déclaration

Les difficultés tiennent également aux formulaires que doivent remplir les déclarants. Ces derniers sont parfois inutilement complexes et l'intitulé des rubriques peut prêter à confusion. Cette complexité, outre le fait qu'elle peut déconcerter les déclarants, contribue à accroître l'hétérogénéité des déclarations reçues par la Haute Autorité et à rendre plus difficile leur contrôle.

Pour pallier cette difficulté, les décrets ayant institué les formulaires pourraient être modifiés, afin de les rendre plus simples et plus lisibles. Par exemple, la nécessité de déclarer les biens détenus en nue-propriété pourrait être plus clairement expliquée.

Plus généralement, la mise en œuvre des obligations déclaratives pourrait être simplifiée et modernisée, en rendant obligatoire, pour l'ensemble des déclarants, l'utilisation du téléservice ADEL⁸⁹ qui permet de déposer ces déclarations en ligne. Ce téléservice rencontre en effet un réel succès auprès des déclarants, auxquels il propose une aide contextualisée pour les aider à remplir leur déclaration. Son utilisation permettra en outre, à terme, de simplifier fortement la déclaration des modifications substantielle du patrimoine et des intérêts, le déclarant pouvant modifier directement sa déclaration initiale plutôt que d'envoyer une déclaration modificative.

Enfin, le téléservice ADEL se verra renforcé en termes d'accessibilité et sera, à l'avenir, conforme aux prescriptions posées par le référentiel général d'accessibilité⁹⁰.

Au-delà, la généralisation de la télédéclaration permettra d'améliorer substantiellement la lisibilité des déclarations rendues publiques par la Haute Autorité. Les déclarations adressées par l'intermédiaire d'ADEL pourront en effet être publiées dans un format destiné à en faciliter la lecture et permettant leur réutilisation, conformément à la logique d'*open data* souhaitée par le législateur de 2013⁹¹.

→ PROPOSITION N° 5

Rendre obligatoire la télédéclaration et, en conséquence, simplifier et améliorer la liste des informations demandées.

89_ Cf. *supra*, Partie 1 pour la présentation de ce téléservice.

90_ Approuvé, s'agissant des administrations, par un arrêté du 21 octobre 2009.

91_ Sur l'*open data*, cf. *supra*, Partie 2.



LA QUESTION DU PATRIMOINE DES ENFANTS MINEURS

Les déclarants doivent adresser à la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale « concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis »⁹². Certains déclarants ont, sur ce fondement, indiqué, dans leur déclaration de situation patrimoniale, des comptes d'épargne détenus par leurs enfants mineurs ou en indivision avec ces derniers.

Toutefois, dans le respect des dispositions des lois d'octobre 2013, la Haute Autorité n'a pas pris en compte, dans ses contrôles, les éléments de patrimoine détenus par les enfants mineurs.

Le droit civil permet en effet à un enfant mineur de disposer d'un patrimoine distinct de celui de ses parents, que ce patrimoine soit acquis par héritage ou par son travail. Le simple fait de disposer, pour les parents, de l'administration légale des biens de leurs enfants n'a pas pour conséquence de faire entrer ces biens dans le patrimoine personnel des parents. Ainsi, les prérogatives dont ils disposent à l'égard des biens de leurs enfants mineurs sont plus limitées que celles qu'ils peuvent exercer sur leur propre patrimoine⁹³.

Le droit fiscal opère également une distinction entre le patrimoine détenu par l'enfant et le patrimoine détenu par les parents. Le code général des impôts, dans la détermination de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, distingue les biens propres détenus par le contribuable des biens détenus par ses enfants mineurs, même lorsqu'il s'agit d'inclure ces derniers dans la base d'imposition⁹⁴.

Ensuite, l'inclusion du patrimoine des enfants mineurs a été écartée par le législateur de 2013, bien que la Commission pour la transparence financière de la vie politique en eût explicitement émis le souhait tant dans son quinzième rapport d'activité que dans son seizième et dernier rapport.

La Haute Autorité s'en est en conséquence tenue aux principes suivants :

- > les biens propres des enfants mineurs n'ont pas à être mentionnés par les déclarants dans leur déclaration de situation patrimoniale ;
- > l'omission d'un bien appartenant à un mineur ou la sous-évaluation de la valeur de ce bien, lorsqu'il est mentionné, ne peut motiver ni appréciation de la Haute Autorité ni transmission du dossier au parquet ;
- > lorsqu'un déclarant détient un bien en indivision avec ses enfants, seule sa part de l'indivision doit être déclarée.

La Haute Autorité estime toutefois souhaitable que le patrimoine d'un enfant mineur puisse être inclus dans la déclaration de situation patrimoniale des assujettis afin d'éviter les stratégies de contournement de la législation.

92_ Voir en ce sens les articles LO. 135-1 du code électoral et 4 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

93_ Article 389-5 du code civil : « *Même d'un commun accord, les parents ne peuvent ni vendre de gré à gré, ni apporter en société un immeuble ou un fonds de commerce appartenant au mineur, ni contracter d'emprunt en son nom, ni renoncer pour lui à un droit, sans l'autorisation du juge des tutelles* ».

94_ Article 885 E du code général des impôts : « *L'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune est constituée par la valeur nette, au 1^{er} janvier de l'année, de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables appartenant aux personnes visées à l'article 885 A, ainsi qu'à leurs enfants mineurs lorsqu'elles ont l'administration légale des biens de ceux-ci.* ».

3. L'articulation des compétences de la Haute Autorité et de l'administration fiscale

À la lumière des deux premières années de fonctionnement de la Haute Autorité, il apparaît que les modalités de coordination avec l'administration fiscale pourraient être améliorées en poursuivant un double objectif : le renforcement de l'autonomie de la Haute Autorité dans la mise en œuvre de ses investigations et l'élimination des redondances inutiles dans les tâches effectuées par ses agents et par ceux de la DGFIP.

En effet, si l'administration fiscale fournit à la Haute Autorité les éléments en sa possession pour apprécier l'exactitude des déclarations des ministres et des parlementaires, elle demeure naturellement seule compétente pour décider de procéder à tout contrôle fiscal qu'elle estime nécessaire, notamment au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune⁹⁵. Or, il est arrivé que la DGFIP, parce qu'elle avait eu communication des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires, exploite à des fins de contrôle les éléments qu'elle avait réunis pour élaborer les avis adressés à la Haute Autorité.

Ceci a pu susciter une incompréhension pour les déclarants : croyant être soumis au seul examen de leur situation patrimoniale par la Haute Autorité, ils ont subi de surcroît un contrôle fiscal, dont ils pouvaient croire qu'il avait été provoqué par cette dernière. Une meilleure articulation entre ces procédures devrait donc être trouvée. Au demeurant, ces contrôles simultanés sont susceptibles d'entraîner des divergences, notamment dans l'appréciation de la valeur des biens immobiliers.

En outre, l'obligation pour la Haute Autorité de solliciter l'administration fiscale pour procéder à toute vérification, par exemple pour consulter des soldes de comptes bancaires, se traduit par des délais de traitement excessifs et nuit à l'efficacité du contrôle et à son ciblage. L'indépendance statutairement reconnue à la Haute Autorité implique au demeurant qu'elle puisse elle-même procéder au contrôle des déclarations de situation patrimoniale qui lui sont adressées, sans pour autant lui conférer des prérogatives de nature fiscale.

Pour accélérer les délais de vérification des déclarations tout en déchargeant la DGFIP de ces tâches, la Haute Autorité pourrait procéder elle-même aux vérifications les plus courantes en accédant directement aux applications fiscales dont elle a besoin, notamment l'application PATRIM qui permet l'estimation de la valeur des biens immobiliers. De même, les agents de la Haute Autorité pourraient avoir directement accès à la liste des comptes bancaires des déclarants grâce au fichier national des comptes bancaires (FICOBA). Un tel accès, qui permettrait de réduire les délais de procédure, de contrôler davantage de déclarations et de limiter le nombre d'interlocuteurs informés des investigations de la Haute Autorité, n'est toutefois possible que si le législateur l'autorise expressément, ainsi qu'il l'a fait, par exemple, pour Tracfin⁹⁶.

⁹⁵ Seules les procédures fiscales engagées par la DGFIP dans le cas des membres du gouvernement sont communiquées à la Haute Autorité, ces dernières étant placées sous sa responsabilité.

⁹⁶ En effet, ce service reçoit, en application de l'article L. 561-27 du code monétaire et financier, « à l'initiative des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes mentionnés à l'article L. 134-1 du code des juridictions financières et de toute autre personne chargée d'une mission de service public, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ou les obtient de ceux-ci à sa demande ».

L'APPLICATION PATRIM

Le service en ligne PATRIM (prévu à l'article L. 107 B du livre des procédures fiscales) apporte une aide à l'estimation de la valeur des biens immobiliers. Il couvre l'ensemble du territoire à l'exception des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de Moselle et de Mayotte.

Il permet notamment à l'administration fiscale d'estimer la valeur de biens immobiliers dans le cadre de ses opérations de contrôle.

Cet outil recense en effet les ventes immobilières intervenues récemment selon certains critères : type de bien (appartement ou maison par exemple), superficie, localisation, périmètre et période de recherche. Il ne précise toutefois pas les caractéristiques spécifiques des biens vendus qui peuvent avoir une influence sur sa valeur vénale, telles que l'existence de servitudes, son ensoleillement, son étage, son état, etc.

PATRIM est désormais également accessible au public sur le site www.impots.gouv.fr.

La Haute Autorité pourrait également se voir dotée de la possibilité d'obtenir communication de tout document (par exemple des statuts de société, des extraits cadastraux ou des actes notariés), sans que le secret puisse lui être opposé. Ce droit de communication propre serait strictement limité à l'obtention des informations nécessaires au contrôle des déclarations prévues par les lois sur la transparence de la vie publique.

→ PROPOSITION N° 6

Doter la Haute Autorité d'un droit de communication propre et lui donner accès aux applications de l'administration fiscale lui permettant de mener à bien ses contrôles

Enfin, un lien opérationnel devrait être aménagé avec Tracfin, qui peut disposer d'informations utiles à la mise en œuvre des missions de la Haute Autorité. Cependant les textes ne permettent pas à Tracfin de transmettre ces éléments à la Haute Autorité à l'heure actuelle, comme le service peut le faire pour d'autres administrations. Il conviendrait donc de prévoir cette possibilité.

4. LE CONTRÔLE DE LA GESTION SOUS MANDAT DES INSTRUMENTS FINANCIERS

Certains éléments du patrimoine, comme la détention d'instruments financiers, peuvent influencer le sens de la décision prise par son titulaire au titre de ses fonctions publiques. En outre, la gestion de ces titres est susceptible d'exposer leur titulaire à des risques pénaux comme le délit d'initié prévu à l'article L. 465-1 du code monétaire et financier. C'est la raison pour laquelle dans certains pays, et notamment aux États-Unis, les responsables politiques décident souvent, à l'issue de leur élection, de placer l'intégralité de leurs avoirs financiers dans des « *blind trusts* », montages contractuels qui les privent de toute possibilité d'intervention et de tout droit de regard sur la gestion de ces avoirs. N'ayant plus connaissance de la composition de leur portefeuille, ils ne peuvent plus être suspectés de servir leur intérêt privé lorsqu'ils prennent des décisions qui ont un impact sur la vie économique du pays.

Afin de prévenir ce type de risques, les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives ou publiques indépendantes intervenant dans un secteur économique sont tenus de gérer leurs instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions⁹⁷.

Les autorités administratives ou publiques indépendantes concernées sont les suivantes : l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), la Commission des participations et des transferts, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Haute Autorité pour la diffusion et la protection des droits sur internet (HADOPI), la Haute Autorité de santé.

Hors les cas où ils détiennent des instruments financiers dont la gestion est collective (SICAV par exemple), les ministres, présidents et membres de ces autorités doivent conclure des mandats de gestion ne permettant aucun droit de regard sur les titres qu'ils détiennent. Les membres des autorités administratives et publiques indépendantes peuvent également, uniquement lorsque les instruments financiers détenus ne sont pas en lien avec le secteur d'activité qu'ils régulent, s'engager à les conserver en l'état.

Les mandats de gestion ou les déclarations de conservation en l'état des membres du Gouvernement et des présidents des autorités administratives indépendantes doivent être communiqués à la Haute Autorité. Pour les autres membres de ces autorités, ces informations sont communiquées à leur président.

⁹⁷ Cette obligation est prévue par le décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014 portant application de l'article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique.

LA GESTION SANS DROIT DE REGARD DES INSTRUMENTS FINANCIERS DES PRÉSIDENTS DES AAI

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2014. Au 1^{er} août 2015, quatre présidents d'autorités administratives indépendantes s'étaient mis en conformité avec ces règles, soit en indiquant ne pas détenir d'instruments financiers, soit en faisant parvenir un mandat de gestion ou une attestation de conservation en l'état.

La Haute Autorité a pris l'attache des huit autres présidents d'autorités administratives indépendantes au mois d'août 2015 et tous ont adressé les documents nécessaires ou rencontrent des situations particulières en cours de résolution.

Pas d'instrument entrant dans le cadre de l'article 8	5
Mandat de gestion	2
Conservation en l'état	3
Situations en cours de résolution	2

LA MISE EN ŒUVRE D'UN CONTRÔLE NOUVEAU DES INTÉRÊTS

La Haute Autorité assure sa mission de prévention des conflits d'intérêts dans le secteur public par un examen des intérêts détenus par les quelques 10 000 personnes qui entrent dans son champ de compétence. Sur les deux premières années d'activité de la Haute Autorité, la situation de plusieurs milliers de déclarants a pu être analysée permettant de détecter des situations de conflit d'intérêts et d'y mettre fin.

1. PRÈS DE 2 000 DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS EXAMINÉES EN 2014 ET 2015

En 2014 et 2015, la Haute Autorité a examiné près de 2 000 déclarations d'intérêts. Cet examen s'est focalisé en priorité sur les déclarations qui doivent être rendues publiques.

CALENDRIER DE PUBLICATION DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS

DÉCLARANTS	NOMBRE DE DÉCLARATIONS	STADE DE LA PROCÉDURE
Membres du Gouvernement	33	Publiées en juin 2014
Membres du Parlement	925	Publiées en juillet 2014
Parlementaires européens	74	Publiées en octobre 2014
Élus régionaux	240	Publiées en septembre 2015
Maires	450	Publication en décembre 2015
Élus départementaux	≈ 2 000	Publication d'ici le premier semestre 2016
Élus communaux	≈ 500	Publication d'ici le premier semestre 2016
Membres d'EPCI	≈ 1 000	Publication d'ici le premier semestre 2016

L'examen des déclarations d'intérêts a donné lieu à des prises de contacts avec ceux présentant des risques de conflit d'intérêts ou étant susceptibles d'avoir omis des intérêts.

Lorsque des intérêts avaient été omis, la plupart des déclarants a adressé à la Haute Autorité, après échanges avec cette dernière, une déclaration modificative.

De même, dans les hypothèses où des situations potentielles de conflits d'intérêts avaient été identifiées, les personnes concernées ont généralement apporté des précisions permettant d'écarter ce risque. Dans certains cas toutefois, lorsque le risque de conflit d'intérêts est apparu réel, des demandes d'avis ont été formulées par les intéressés, afin que la Haute Autorité les conseille sur les mesures à adopter⁹⁸.

98_ Sur ces demandes d'avis, cf. *infra*, partie IV.

BILAN DE L'EXAMEN DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS

DÉCLARANTS	NOMBRE DE DÉCLARATIONS	COURRIERS ENVOYÉS	DEMANDES D'AVIS
Membres du Gouvernement	33	2	2
Parlementaires européens	74	13	1
Élus régionaux	240	25	2
Maires	450	46	En cours*

* Les courriers ayant été adressés en novembre 2015, la Haute Autorité est encore, à la date de l'édition du présent rapport, en attente des retours des intéressés.

Les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires ne figurent pas dans ce tableau : la Haute Autorité n'ayant pas la possibilité d'adresser une injonction aux parlementaires en matière de conflit d'intérêts⁹⁹, elle ne leur a pas adressé de courrier sur ce fondement.

En outre, à chaque fois que la Haute Autorité a été destinataire d'informations relatives à une situation de conflit d'intérêts de la part d'un déclarant, elle a procédé à l'examen de sa déclaration et a sollicité, lorsque c'était nécessaire, des précisions de sa part.

2. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉOLUTION RAPIDE DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les situations de conflit d'intérêts doivent être repérées par la Haute Autorité dès le début des fonctions des déclarants, afin que les personnes concernées puissent prendre les mesures nécessaires à leur prévention.

Pour cette raison, les déclarations d'intérêts reçues par la Haute Autorité doivent faire l'objet d'un premier examen dès leur réception, un contrôle plus approfondi étant opéré dans un deuxième temps. Lorsque cet examen conduit à la détection de situations de conflit d'intérêts, la Haute Autorité dispose de prérogatives lui permettant d'y mettre fin, à l'issue d'une procédure menée contradictoirement avec le déclarant.

1. Un examen en deux temps des déclarations d'intérêts

Au début de leur mandat ou de leurs fonctions, les responsables publics qui entrent dans le champ des lois sur la transparence de la vie publique adressent à la Haute Autorité une déclaration d'intérêts.

LE CONTENU DE LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS

Les déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité font apparaître les informations suivantes :

- 1°** Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ;
- 2°** Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;
- 3°** Les activités de consultant exercées à la date de l'élection ou de la nomination et au cours des cinq dernières années ;
- 4°** Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou de la nomination ou lors des cinq dernières années ;
- 5°** Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ou de la nomination ;
- 6°** Les activités professionnelles exercées à la date de l'élection ou de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;
- 7°** Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- 8°** Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ou de la nomination.

Les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires comportent en outre les rubriques suivantes :

- 9°** Les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les activités déclarés par eux ;
- 10°** Les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le parlementaire envisage de conserver.

Dès leur réception par la Haute Autorité, une fois le contrôle formel des déclarations effectué, elles sont examinées afin d'identifier si certains des intérêts déclarés sont susceptibles de placer le déclarant en situation de conflit d'intérêts, au regard des critères élaborés par la Haute Autorité. Ce contrôle a été progressivement mis en œuvre au cours de l'année 2015.

Il ne s'agit pas, à ce stade très précoce, de rechercher si le déclarant a omis, volontairement ou non, de déclarer certains intérêts mais simplement d'identifier si, au regard des intérêts qu'il a déclarés, des risques de conflit d'intérêts existent. Dans une telle hypothèse, la Haute Autorité se rapproche de l'intéressé pour envisager les mesures de nature à prévenir ou à faire cesser le conflit d'intérêts¹⁰⁰.

En revanche, dans un deuxième temps, les déclarations d'intérêts font l'objet d'un contrôle plus approfondi, généralement de manière conjointe avec la déclaration de situation patrimoniale, les deux déclarations s'éclairant mutuellement. Il s'appuie, le cas échéant, sur la mise en

100_ Ibid.

œuvre des prérogatives d'enquête administrative de la Haute Autorité et sur ses échanges avec l'administration fiscale et peut également aboutir à la formulation d'une appréciation ou à la transmission du dossier au parquet.

Par exemple, le dossier d'un déclarant a été transmis au parquet en raison de l'omission de plusieurs centaines de milliers d'euros de participations financières dans sa déclaration d'intérêts. Cette omission concernant également la déclaration de situation patrimoniale, les deux déclarations ont été transmises simultanément.

2. La caractérisation des conflits d'intérêts

La notion de conflit d'intérêts est définie¹⁰¹ 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* ».

En vertu de cette définition, l'existence d'une situation de conflit d'intérêts suppose la réunion de trois critères.

• La détention d'un intérêt

Chacun détient des intérêts, qu'il s'agisse des biens possédés, des activités exercées ou des engagements personnels.

Au sens des lois relatives à la transparence de la vie publique, cette notion est toutefois plus restreinte. Si elle ne se limite pas aux intérêts matériels et peut concerner les intérêts moraux, elle ne vise que les intérêts des déclarants qui se manifestent par l'existence d'un lien juridique : par exemple, si la présidence d'une association constitue bien un intérêt, il en va différemment du simple fait d'adhérer aux valeurs de cette association. Cette interprétation est conforme à la jurisprudence administrative, laquelle considère que sont, par exemple, des intérêts dont la détention peut conduire à placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts : la détention d'actions dans une société¹⁰², la détention d'un contrat de travail¹⁰³ ou la participation à un organisme professionnel¹⁰⁴.

Ces intérêts peuvent être directs, l'exercice d'une activité professionnelle annexe par exemple, ou indirects, lorsqu'il s'agit d'un intérêt détenu par un proche, comme un conjoint¹⁰⁵, un enfant¹⁰⁶ ou un ancien employeur¹⁰⁷.

Enfin, les intérêts détenus peuvent être des intérêts publics : c'est le cas notamment des déclarants qui cumulent plusieurs mandats électifs, ou des agents publics qui siègent dans les conseils d'administration d'entreprises publiques.

¹⁰¹ Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹⁰² CE, 31 juillet 2009, *M. Choi*, n° 299959.

¹⁰³ CE, 11 février 2011, *Société Aquatrium*, n° 319828.

¹⁰⁴ CAA Lyon, 5 avril 2012, *Commune de Valence*, n° 10LY02196.

¹⁰⁵ CE, 31 juillet 2009, *M. Choi*, n° 299959.

¹⁰⁶ CE, 25 juin 2003, *M. Sanchez*, n° 235118.

¹⁰⁷ CAA Paris, 12 mars 2012, *M. El Beze*, n° 10PA01998.

Constituent notamment, pour la Haute Autorité, des intérêts au sens de l'article 2 de la loi n° 2013-907 précitée :

- > l'exercice libéral de la profession d'avocat ;
- > l'activité professionnelle exercée par un conjoint ou un concubin ;
- > la présidence, à titre bénévole, du conseil d'administration d'une société ;
- > la participation aux organes dirigeants d'un syndicat intercommunal ;
- > l'exercice d'une activité salariée au sein d'une association ;
- > l'exercice d'une activité de conseil sous le statut d'auto-entrepreneur ;
- > la présidence, à titre bénévole, d'une association ;
- > l'exercice d'une activité littéraire ;
- > la présidence d'un groupement d'intérêt public.

En revanche, la présidence d'un simple groupe informel, sans structure juridique, chargé de défendre les intérêts d'une association auprès des pouvoirs publics, ne constitue pas un intérêt au sens de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, dès lors que l'intéressé n'occupe aucune fonction au sein de l'association elle-même.

- L'existence d'une interférence entre l'intérêt détenu et les fonctions exercées

Pour qu'il existe un risque de conflit d'intérêts, il doit y avoir une interférence entre l'intérêt détenu et les fonctions publiques exercées, ce qui signifie que l'exercice de ses fonctions par le déclarant doit lui permettre de promouvoir ou de rechercher son intérêt.

Cette interférence revêt trois dimensions :

- > une dimension matérielle : le champ de compétence du déclarant doit lui permettre de satisfaire, d'une manière ou d'une autre, son intérêt ;

La Haute Autorité considère qu'il n'y a pas, en tant que telle, d'interférence entre l'exercice d'une ancienne activité d'avocat et des fonctions de conseiller en cabinet ministériel, dès lors que les professions du droit n'entrent pas dans le champ de compétence de l'intéressé. En revanche, il peut y avoir une interférence entre les fonctions de membre de cabinet et les liens qu'entretient éventuellement l'intéressé avec les entreprises qui étaient clientes de son ancien cabinet.

À l'inverse, il existe une interférence entre l'exercice d'une fonction publique et la détention d'un intérêt privé dès lors que :

- > l'intéressé traite, en tant qu'avocat, des affaires qui intéressent directement ou indirectement la commune dont il est maire, les établissements publics qui en dépendent ou les entreprises avec lesquelles la commune entretient des liens contractuels, de quelque nature que ce soit ;

- > le conjoint de l'intéressé exerce son activité professionnelle dans un établissement public placé sous la tutelle de l'intéressé, dans la collectivité territoriale dont il est président ou dans une entreprise privée qui entre dans son champ de compétence ;
- > l'intéressé participe aux organes dirigeants d'une société susceptible de recevoir des subventions de la part d'un établissement public dont il assure la tutelle ou exerce une activité salariée dans une association pouvant recevoir des subventions de la part de la collectivité dont il est élu ;
- > l'intéressé doit se prononcer, en tant qu'élu, sur la suppression d'un organisme dont il assure la présidence et qui lui assure une rémunération.

- > une dimension géographique : pour les déclarants dont le champ de compétence est territorialement délimité, comme les élus locaux, seuls les intérêts détenus sur ce territoire peuvent, en principe, les placer en situation de conflit d'intérêts ;

L'exercice, par un élu local, d'une activité de conseil sur le territoire d'une autre collectivité que celle dont il est élu n'est pas susceptible de placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts.

- > une dimension temporelle : des intérêts passés peuvent interférer avec des fonctions publiques. La commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique proposait de distinguer entre les types d'intérêts en cause pour définir cette durée : *« immédiate pour les intérêts financiers, dont il est aisé de se départir et qui n'engagent pas la personne dans une relation durable, elle est nécessairement plus longue pour les relations professionnelles »*¹⁰⁸.

La Haute Autorité considère que le fait d'avoir abandonné la présidence d'un organisme ne suffit pas à faire disparaître toute interférence avec l'exercice d'une fonction publique, dès lors que l'intéressé a été le fondateur de l'organisme en question, en a assuré la présidence pendant plusieurs années, pendant lesquelles il a contribué activement à son développement, et a quitté cette présidence récemment, au moment où il a commencé à exercer sa fonction publique.

- L'existence d'un doute sur la capacité du déclarant à exercer ses fonctions de manière objective, indépendante et impartiale

Toute interférence entre un intérêt et des fonctions publiques ne constitue pas une situation de conflit d'intérêts. En effet, une telle situation n'intervient que si l'interférence fait naître un doute raisonnable sur la capacité de l'intéressé à exercer ses fonctions en toute impartialité.

La Haute Autorité s'attache à déterminer, en fonction des circonstances de l'espèce, si l'interférence détectée est de nature à faire naître un conflit d'intérêts. Elle s'appuie pour cela sur plusieurs éléments, qui, si aucun n'est déterminant à lui seul, permettent ensemble de qualifier une telle situation.

¹⁰⁸ Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, p. 18.

Il s'agit notamment de la nature et de l'étendue des prérogatives détenues par le déclarant : plus ces prérogatives sont importantes, plus le risque est grand que leur utilisation permette de satisfaire l'intérêt privé du déclarant. De même, il convient d'examiner dans quelle mesure les intérêts du déclarant peuvent bénéficier de l'utilisation de ces prérogatives : plus ce bénéfice est direct, plus le risque de conflit d'intérêts est grand.

HATVP

Pour considérer que la présidence d'un organisme public, chargé notamment d'accompagner des entreprises privées dans leur développement, peut placer un responsable public en situation de conflit d'intérêts, la Haute Autorité s'attache ainsi au fait que l'intéressé exerce, même indirectement, la tutelle de cet organisme au titre de ses fonctions publiques, dispose de la possibilité d'attribuer des financements à cet organisme et pourrait, s'il le souhaite, favoriser les entreprises que cet organisme accompagne.

C'est également le cas lorsqu'un responsable public exerce des fonctions dirigeantes, même bénévoles, dans une société dépourvue de but lucratif, alors que l'activité de cette société repose presque exclusivement sur des financements qui lui sont attribués par un établissement public placé sous la tutelle de l'intéressé, lequel dispose donc de la possibilité de favoriser cette société par rapport à celles qui exercent dans le même secteur d'activité.

De la même manière, un conseiller en cabinet ministériel peut se trouver en situation de conflit d'intérêts du fait de la présidence, à titre privé, d'une association, lorsque ses fonctions auprès du ministre lui donnent la possibilité de favoriser cette association au détriment des autres associations poursuivant un objet social similaire et que son rôle de porte-parole de l'association peut le conduire à défendre des positions en contradiction avec celles définies par son ministère.

À l'inverse, le fait pour un élu local d'exercer une activité professionnelle dans une association susceptible de recevoir des subventions de la collectivité dont il est élu ne place pas l'intéressé en situation de conflit d'intérêts, lorsque ce dernier n'exerce ni des fonctions dirigeantes ni des fonctions de représentation dans cette association et que les subventions versées par sa collectivité ne représentent qu'une faible part du budget de l'association.

© AFP P. Forget

3. Une procédure fondée sur l'échange avec le déclarant

À l'issue du premier examen des déclarations d'intérêts, l'attention du déclarant est d'abord appelée sur le risque de conflit d'intérêts identifié. La Haute Autorité sollicite alors de sa part des éléments complémentaires pour qualifier plus précisément ce risque et, le cas échéant, l'interroger sur les mesures qu'il aurait déjà pu mettre en œuvre pour prévenir un conflit d'intérêts.

À l'issue de ce premier échange, et lorsque le déclarant n'a pas déjà mis en œuvre de telles mesures de sa propre initiative, il lui est généralement proposé de saisir la Haute Autorité d'une demande d'avis, sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013. Dans ce cas, l'avis rendu par la Haute Autorité détaille les mesures à mettre en œuvre pour prévenir ou faire cesser le conflit d'intérêts. Il peut s'agir, selon les cas, de rendre public l'intérêt en cause, de prévoir des modalités de déport pour éviter l'interférence entre l'intérêt et les fonctions publiques ou, dans certains cas, d'abandonner l'intérêt à l'origine de la situation de conflit d'intérêts.

HATVP

Dans le cadre des avis qu'elle a rendus, la Haute Autorité a ainsi pu préconiser à des responsables publics :

- > **de demander à être déchargé, par l'autorité compétente, de la tutelle d'un organisme à l'égard duquel l'intéressé se trouve en situation de conflit d'intérêts ;**
- > **de renoncer à la présidence d'un organisme à l'égard duquel l'intéressé se trouve en situation de conflit d'intérêts ou, lorsque c'est possible, de choisir entre les fonctions publiques exercées et la présidence d'un organisme privé ;**
- > **de déléguer à un tiers, auquel aucune instruction ne peut être donnée, la compétence au titre de laquelle l'intéressé se trouve en situation de conflit d'intérêts ;**
- > **de faire état publiquement de l'intérêt détenu à chaque fois que cet intérêt pourrait interférer avec les fonctions publiques exercées par l'intéressé.**

La loi a prévu que la Haute Autorité dispose également de la possibilité d'adopter des mesures coercitives prenant la forme d'un pouvoir d'injonction. Cette prérogative est mise en œuvre dans les cas suivants :

- > lorsqu'il existe des raisons sérieuses de croire qu'un déclarant a volontairement omis de déclarer un intérêt qui le place en situation de conflit d'intérêts ;
- > lorsque le déclarant refuse d'entamer un dialogue quant aux mesures à mettre en œuvre afin de cesser une telle situation, par exemple s'il refuse de saisir la Haute Autorité d'une demande d'avis à l'issue d'un premier échange, ou s'il ne répond pas aux courriers de la Haute Autorité ;
- > lorsque le déclarant ne respecte volontairement pas les conseils qui lui ont été prodigués dans un avis déontologique et se retrouve de ce fait dans une situation de conflit d'intérêts.

Dans ces derniers cas, la Haute Autorité dispose du pouvoir d'enjoindre la personne de faire cesser cette situation de conflit d'intérêts. Cette injonction peut être rendue publique et ne pas la respecter expose son auteur à une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende¹⁰⁹.

Toutefois, s'agissant d'un parlementaire, ce pouvoir d'injonction ne peut pas être utilisé par la Haute Autorité, qui doit alors saisir le Bureau de l'assemblée en cause. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que le législateur ne saurait « *sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, permettre à la Haute Autorité d'adresser à un député ou un sénateur une injonction dont la méconnaissance est pénalement réprimée, relative à ses intérêts ou ses activités ou portant sur la déclaration qui s'y rapporte* »¹¹⁰. Le V de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 exclut en outre cette possibilité pour les représentants français au Parlement européen.

¹⁰⁹_ Article 10 de la loi n° 2013-907 précitée.

¹¹⁰_ Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.

LE CONTRÔLE DES DÉCLARANTS DE L'ARTICLE 11 DE LA LOI DU 11 OCTOBRE 2013

La Haute Autorité a défini une méthode pour le contrôle des déclarants dont la liste figure à l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

1. UN CONTRÔLE ÉTENDU À TOUTES LES CATÉGORIES DE DÉCLARANTS ET SOUMIS À DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES

Par rapport à celle applicable aux membres du Gouvernement et du Parlement, la procédure de contrôle des 9 000 autres déclarants est spécifique¹¹¹.

D'abord, ces déclarations de situation patrimoniale ne sont pas portées à la connaissance du public, ni sur Internet ni en préfecture, et le rôle de la Haute Autorité se borne à en contrôler le contenu. La Haute Autorité devra donc concentrer ses efforts sur la détection d'éventuelles infractions pénales, qu'il s'agisse des infractions spécifiques aux lois du 11 octobre 2013¹¹² ou, plus généralement, d'infractions à la probité publique qui auraient eu un effet sur la composition du patrimoine de leur auteur. Ce travail devra être effectué sous contrainte temporelle puisque ces éventuelles infractions devront faire l'objet d'une transmission au parquet avant leur prescription.

Ce contrôle est rendu d'autant plus complexe que la Haute Autorité ne dispose pas, pour ces déclarations, d'un avis systématique de l'administration fiscale. Ce dernier n'est en effet prévu que pour les membres du Gouvernement et du Parlement. Le contrôle de ces déclarations devra donc être conduit sans qu'il soit possible d'effectuer un premier ciblage à l'aide d'éléments extérieurs¹¹³. C'est uniquement lorsque l'instruction d'une déclaration fait apparaître des difficultés que la Haute Autorité peut solliciter, au cas par cas, l'administration fiscale pour qu'elle lui communique des informations en sa possession ou mette en œuvre son droit de communication à l'égard d'un tiers. Il en résulte que la Haute Autorité doit procéder elle-même au premier examen de ces déclarations, alors même qu'elle ne dispose pas des outils lui permettant d'évaluer les biens immobiliers déclarés ou de connaître la liste des comptes bancaires détenus¹¹⁴.

111_ Cf. *supra*. Partie II pour la liste des personnes concernées.

112_ Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée.

113_ L'accès aux applications principales de l'administration fiscale précédemment évoqué permettrait de résoudre en partie cette difficulté.

114_ Les ordres de grandeur pour ce contrôle sont totalement différents de ceux déjà expérimentés par la Haute Autorité. En effet, on peut estimer qu'environ 3 000 déclarations de situation patrimoniale et 3 000 déclarations d'intérêts seront reçues, en moyenne, chaque année, par la Haute Autorité, chiffre à mettre en relation avec les 1 000 déclarations de situation patrimoniale contrôlées entre juin 2014 et juin 2015, qui, compte tenu des effectifs de la Haute Autorité ne peut pas être accru de manière significative. Il n'est par ailleurs pas à exclure que le champ de la Haute Autorité soit substantiellement accru par les projets de loi actuellement en discussion au Parlement. Il n'est donc pas inutile de rappeler que l'efficacité des contrôles menés par la Haute Autorité sur l'ensemble de son champ dépendra des moyens tant humains que juridiques qui lui seront dédiés.

LA DÉTECTION D'INFRACTIONS PÉNALES PAR LA HAUTE AUTORITÉ

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale déposées auprès de la Haute Autorité peut permettre la détection de faits susceptibles de constituer des infractions autres que celles prévues directement par les lois sur la transparence de la vie publique.

Parfois, les mêmes faits peuvent être constitutifs à la fois d'infractions aux lois sur la transparence de la vie publique et à d'autres infractions. Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'un bien a été dissimulé à la fois à la Haute Autorité et à l'administration fiscale. En effet, de tels faits sont susceptibles de constituer l'infraction de **fraude fiscale** au sens de l'article 1741 du code général des impôts. C'est le cas notamment lorsque la Haute Autorité a connaissance de comptes bancaires détenus à l'étranger et qui n'ont pas été déclarés à l'administration fiscale.

Le contrôle d'une déclaration d'intérêts ou de situation patrimoniale peut également mettre en lumière des faits constitutifs d'une **prise illégale d'intérêts**, réprimée par l'article 432-12 du code pénal, lorsque le déclarant prend un intérêt quelconque dans une entreprise ou une opération dont il est chargé d'assurer la surveillance ou l'administration en tant que responsable public.

Au-delà de la prise illégale d'intérêts, les contrôles menés peuvent attirer l'attention du collège sur des faits susceptibles de constituer des actes de corruption, de trafic d'influence ou de favoritisme.

Les contrôles menés sur les déclarations de situation patrimoniale pourraient également révéler des faits relatifs aux délits d'abus de confiance ou d'abus de bien social. Il en irait ainsi du dirigeant d'une société ou d'une association, par ailleurs déclarant auprès de la Haute Autorité, qui utiliserait les fonds de cet organisme à des fins étrangères à son objet social, notamment en vue de son propre enrichissement.

Les infractions à la probité publique sont, pour la plupart d'entre elles, des infractions instantanées, c'est-à-dire que le délai de prescription commence à courir le jour où elles sont commises, même si leurs effets peuvent se prolonger dans le temps. Toutefois, lorsqu'elles impliquent plusieurs actes successifs de la part de leur auteur, le point de départ du délai de prescription est le jour du dernier acte : par exemple, lorsqu'une prise illégale d'intérêts résulte d'opérations successives de la part d'un élu local, comme la modification d'un plan local d'urbanisme, puis la vente d'un terrain communal et enfin la délivrance d'un permis de construire, c'est à la date du dernier acte administratif qu'est déclenché le délai de prescription. En outre, la Cour de cassation considère que lorsque la commission d'un délit a été dissimulée, ce qui se produit souvent avec les infractions en matière de probité publique, le point de départ du délai de prescription est différé au jour où l'infraction a été découverte¹¹⁵.

115_ Voir par exemple, s'agissant du délit de corruption, Cass. Crim., 6 mai 2009, n° 08-84. 107.

2. LES PRINCIPALES ÉTAPES DU CONTRÔLE

1. La mise en œuvre de contrôles systématiques

La Haute Autorité effectue trois types de contrôles sur les déclarations.

- Le contrôle formel

Comme pour les membres du Gouvernement et du Parlement, les déclarations adressées à la Haute Autorité par les déclarants de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 font l'objet, dès leur réception, d'un contrôle formel destiné en priorité à rechercher si l'intéressé est bien soumis aux obligations déclaratives, à vérifier qu'il a adressé la ou les bonnes déclarations et à s'assurer qu'il n'y a aucune omission flagrante dans la déclaration (pages manquantes ou rubriques vides par exemple).

Ce contrôle formel a vocation à être systématiquement effectué à la réception tant des déclarations de situation patrimoniale que des déclarations d'intérêts, soit sur environ 6 000 déclarations chaque année.

- L'identification rapide des conflits d'intérêts

Comme indiqué précédemment, la détection des conflits d'intérêts qui peuvent résulter des éléments évoqués dans une déclaration doit être rapide afin que cette situation ne s'installe pas dans le temps. Il importe donc que la Haute Autorité puisse assurer une identification systématique de ces situations à l'occasion de leur réception. Ceci représente environ 3 000 déclarations à analyser chaque année.

- La vérification de la variation de situation patrimoniale à l'issue des fonctions

Les lois du 11 octobre 2013 donnent pour mission à la Haute Autorité de contrôler l'absence de variation inexpiquée de patrimoine entre le début et la fin du mandat ou des fonctions¹¹⁶. Elle consiste dans le rapprochement des informations contenues dans des déclarations successives.

HATVP

L'examen des déclarations initiales de patrimoine déposées sur le fondement des dispositions transitoires ne comprend pas d'analyse de la variation de situation patrimoniale, sauf si cette dernière éclaire l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations déposées.

Ce contrôle sera effectué systématiquement à la réception de la déclaration de fin de fonctions et constituera un outil d'aide à l'orientation des contrôles plus approfondis. En effet, il est incontestable que si l'étude de la variation de patrimoine fournit des éléments sur la composition et l'évolution du patrimoine, elle ne permet pas, à elle seule, la détection d'infractions pénales, dans la mesure où elle ne retrace que des informations fournies par le déclarant. La simple analyse comptable des données comprises dans les déclarations successives ne peut donc constituer qu'un premier acte d'analyse du dossier. Le fait que l'ancienne Commission pour la transparence financière de la vie politique n'ait pas



**LA DÉTECTION
DES CONFLITS
D'INTÉRÊTS DOIT
ÊTRE RAPIDE**



eu la possibilité d'aller au-delà de cette première analyse explique ainsi pour partie les entraves dont elle a souffert pour mener plus efficacement ses actions de contrôle.

La mise en œuvre de cet objectif de contrôle implique la réalisation et l'examen de 3 000 variations de situation patrimoniale par an. À terme, la dématérialisation des éléments déclarés pourrait grandement simplifier ce travail de comparaison en l'automatisant en partie.

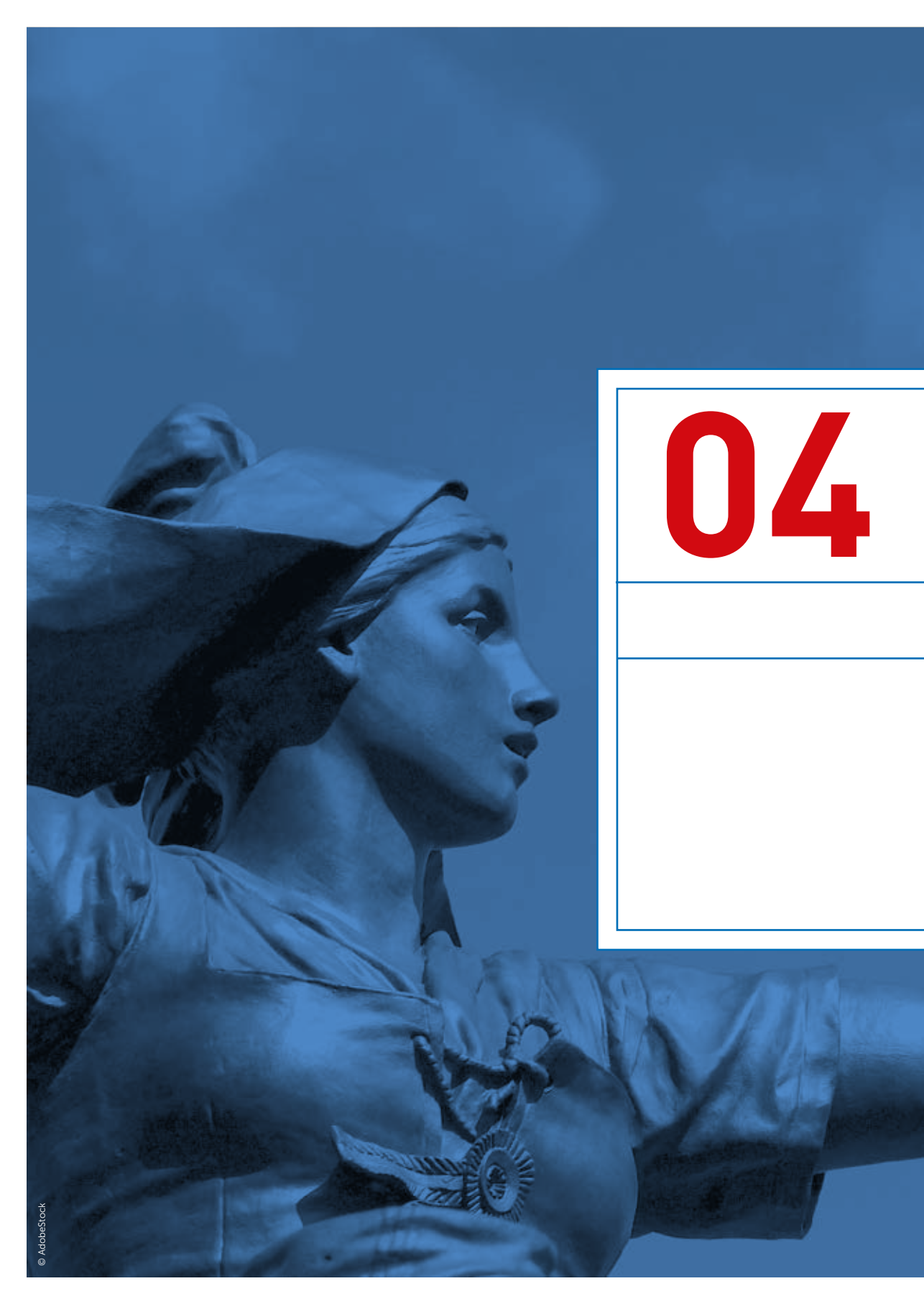
2. La priorisation des contrôles approfondis

Ces trois contrôles, pour nécessaires qu'ils soient, ne sont pas suffisants. En effet, l'expérience de la vérification des déclarations des ministres et des parlementaires montre que seul un examen approfondi des déclarations, appuyé sur des recherches effectuées grâce aux moyens d'enquête de la Haute Autorité, est en mesure de mettre au jour des situations pénalement répréhensibles, qui demeurent invisibles parce que dissimulées au premier abord.

Il est donc essentiel de mettre en œuvre des contrôles approfondis des déclarations (de situation patrimoniale comme d'intérêts). Ces derniers nécessitent toutefois des moyens importants, notamment humains, car ils impliquent de rechercher les informations pertinentes et d'échanger avec le déclarant. On peut donc estimer à environ un millier le nombre de dossiers pouvant être contrôlé chaque année de manière approfondie, en l'état des ressources de la Haute Autorité. Un contrôle systématique étant impossible, il est nécessaire de définir une méthode pour identifier les dossiers à contrôler de manière prioritaire sachant qu'aucune information, en dehors des déclarations, ne permet de guider le choix de la Haute Autorité.

Afin de définir les déclarations dont l'examen devra être réalisé en priorité, trois critères peuvent être retenus afin d'identifier, parmi les milliers de déclarations reçues, celles qui sont les plus susceptibles de poser des difficultés :

- > **le contrôle formel** permettra d'identifier les déclarations qui n'ont pas été effectuées dans les délais légaux ou qui étaient visiblement lacunaires ou erronées (absence de valeurs vénales, aucun compte bancaire...). Ces déclarations seront contrôlées par priorité ;
- > il en ira de même de l'examen de la **variation de situation patrimoniale**, systématiquement effectué, qui, s'il a fait apparaître des anomalies, pourra motiver un approfondissement des investigations, notamment en cas de variation inexpiquée du patrimoine ;
- > l'exploitation des **informations extérieures**, par exemple des signalements de la part d'associations agréées ou des électeurs, pourront également motiver le contrôle au fond des déclarations.

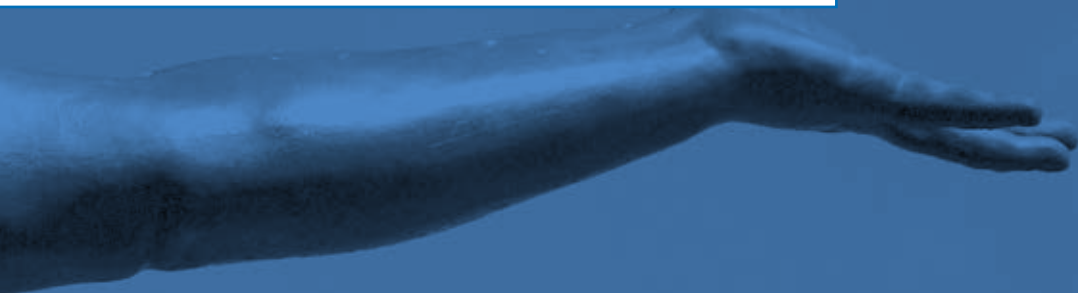


04

LA HAUTE AUTORITÉ,

UN PARTENAIRE DÉONTOLOGIQUE

- I. Promouvoir une culture déontologique
- II. La compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales ou nationales et l'exercice d'une activité privée
- III. L'agrément des associations anticorruption
- IV. Des actions croissantes de formation et de pédagogie
- V. Le développement des contacts institutionnels en France comme à l'étranger



PROMOUVOIR UNE CULTURE DÉONTOLOGIQUE



**LE NOMBRE
DE SAISINE EST
EN AUGMENTATION
RÉGULIÈRE**



Les lois sur la transparence de la vie publique posent les principes déontologiques qui doivent guider l'action des responsables publics, qu'ils soient élus ou nommés. Ainsi l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 dispose que « *les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ».

En vue d'appliquer ces principes, chaque personne entrant dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique peut solliciter l'avis de la Haute Autorité sur toute question déontologique rencontrée dans l'exercice de son mandat ou de ses fonctions. Les avis ainsi rendus sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par leurs destinataires¹¹⁷.

Les demandes d'avis en matière déontologique ont progressivement augmenté au cours des deux premières années d'activité de la Haute Autorité.

LES AVIS RENDUS AU TITRE DE L'ARTICLE 20

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

1. LES PRINCIPALES QUESTIONS POSÉES À LA HAUTE AUTORITÉ

La plupart des demandes d'avis formulées à la Haute Autorité émanent de déclarants qui s'interrogent sur de possibles situations de conflit d'intérêts. La Haute Autorité accepte également de délivrer des avis à des institutions, dès lors que les dirigeants de ces institutions entrent eux-mêmes dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique. Ces demandes institutionnelles, qui représentent environ le quart des demandes totales reçues par la Haute Autorité, ont en général pour objet la mise en place de règles déontologiques dans l'institution : ce dispositif se traduit par la rédaction d'un code ou d'une charte de déontologie, éventuellement accompagné de la création d'une commission de déontologie¹¹⁸. La ville de Paris a par exemple saisi la

¹¹⁷ Cette mission de conseil est déterminée par les dispositions du 3^e du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre précitée.

¹¹⁸ Deux de ces avis ont été rendus publics par leurs destinataires et la Haute Autorité se félicite de cette démarche. Ils sont relatifs à une demande d'avis de la Mairie de Paris et au projet de charte de déontologie des collaborateurs du Président de la République.

Haute Autorité d'une demande d'avis relative à un projet de charte de déontologie et de commission de déontologie à destination des membres du Conseil de Paris¹¹⁹.

La Haute Autorité a également répondu à une demande d'avis portant sur la situation du directeur de cabinet d'un ministre, qui s'interrogeait sur la compatibilité des fonctions qu'il entendait confier à un conseiller avec les anciennes activités professionnelles de ce dernier.

Bien que le nombre de saisines de la Haute autorité soit en augmentation régulière, il reste à ce jour relativement faible, au regard tant du nombre de personnes qui entrent dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique que des difficultés déontologiques auxquelles elles sont vraisemblablement confrontées.

C'est pourquoi la Haute Autorité s'attache à faire connaître cette mission, aussi bien dans les courriers qu'elle adresse aux déclarants que dans les manifestations auxquelles elle participe ou dans les formations qu'elle délivre. En outre, elle donne directement des conseils aux déclarants, lorsque les échanges avec ces derniers font apparaître de possibles situations de conflits d'intérêts.

2. L'EXAMEN DES DEMANDES D'AVIS

Dès la réception d'une demande d'avis, la Haute Autorité vérifie qu'elle émane d'une personne entrant dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique et que la question posée relève de ses compétences¹²⁰.

Si la demande soulève une question ayant déjà fait l'objet d'une décision antérieure¹²¹ de la Haute Autorité, il y est répondu par un courrier du président. Dans le cas contraire, le président nomme un rapporteur (qui peut être un membre du collège, un rapporteur ou un agent) afin d'instruire la demande et de préparer un projet d'avis¹²² ensuite soumis au collège.

L'avis adopté par le collège, qui n'est adressé qu'au demandeur, revêt un caractère confidentiel. Son destinataire peut toutefois choisir de le rendre public à condition, comme mention en est faite dans l'avis, de le faire dans son intégralité, afin d'éviter des citations tronquées susceptibles d'en modifier le sens.

3. LE CONTENU DES AVIS

1. L'appréciation des risques de nature pénale

La Haute Autorité vérifie que la situation de l'intéressé ne lui fait pas courir un risque de nature pénale. Par exemple, lorsqu'un responsable public interroge la Haute Autorité sur une activité exercée en sus de son

¹¹⁹_ Voir la délibération du Conseil de Paris et l'avis de la Haute Autorité en annexes.

¹²⁰_ Lorsque la demande n'est pas recevable, un contact est pris avec le demandeur de manière à l'orienter vers l'institution compétente.

¹²¹_ Article 34 du règlement général de la Haute Autorité.

¹²²_ Cette procédure, décrite par l'article 34 du règlement général de la Haute Autorité, n'est entrée en vigueur qu'à compter de la publication de la nouvelle version du règlement général, le 13 septembre 2015. Précédemment, les demandes d'avis faisaient toutes l'objet d'un rapport de la part d'un membre du collège.

mandat ou de ses fonctions, elle vérifie que cette activité n'est pas de nature à le placer en situation de prise illégale d'intérêts, ainsi définie à l'article 432-12 du code pénal : c'est « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».

En se fondant sur la jurisprudence pénale applicable, la Haute Autorité porte une appréciation sur le risque encouru par l'intéressé, afin de pouvoir, le cas échéant, attirer son attention sur les dispositions pouvant lui permettre d'éviter un tel risque.

L'APPRÉCIATION, PAR LA HAUTE AUTORITÉ, DU RISQUE DE PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS

HATVP

Lorsqu'elle est saisie par un élu local envisageant d'exercer une activité d'avocat en parallèle de son mandat, la Haute Autorité lui recommande par exemple de donner pour consigne aux services de sa collectivité et des organismes qui en dépendent, de s'abstenir de toute relation contractuelle avec le cabinet d'avocat où il exerce. L'intéressé doit également alerter ses associés sur le fait qu'ils ne doivent pas se porter candidats à un éventuel marché public passé par cette collectivité.

Autre exemple, il est recommandé à un élu local qui souhaite exercer un emploi salarié dans une association sur le territoire de sa collectivité, de se déplacer systématiquement lorsque sont discutées, au sein de l'assemblée délibérante, des demandes de subventions de la part de l'association. Le fait de ne pas participer au vote ne constitue pas une modalité de déport suffisante : l'intéressé ne doit pas être présent lors des débats.

Dernier exemple, un conseiller en cabinet ministériel qui occupe à titre bénévole des fonctions dans les instances dirigeantes d'une association doit s'abstenir de prendre part aux décisions relatives à l'octroi d'une aide financière quelconque ou à la conclusion d'une relation de nature contractuelle, entre son ministère et toute association intervenant dans le même secteur que celle dans laquelle il exerce ses fonctions.

2. L'appréciation des risques de conflit d'intérêts

La Haute Autorité analyse aussi les situations en matière de conflit d'intérêts : lorsque cela s'avère nécessaire, elle émet des recommandations destinées à prévenir ou à mettre fin à de telles situations¹²³.

Si ces recommandations n'ont pas de portée obligatoire, ne pas les respecter peut donner lieu, lorsqu'une situation de conflit d'intérêts en résulte, à une auto-saisine de la Haute Autorité¹²⁴ et à une injonction de faire cesser cette situation.

¹²³_ Sur les critères du conflit d'intérêts et les recommandations de la Haute Autorité, cf, supra. Partie III.

¹²⁴_ 2° de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

L'EXAMEN DES INCOMPATIBILITÉS

Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis par un déclarant désireux d'exercer une activité en parallèle de son mandat ou de ses fonctions publiques, la Haute Autorité est parfois amenée à s'interroger sur l'existence d'une incompatibilité statutaire.

Par exemple, la détention d'un mandat de conseiller municipal ou communautaire est incompatible avec l'exercice de fonctions salariées dans la même collectivité ou certains établissements qui en dépendent¹²⁵.

En revanche, la Haute Autorité n'est pas compétente pour apprécier la compatibilité d'une activité privée avec l'exercice d'un mandat parlementaire. Cette compétence appartient en effet au Bureau de l'assemblée concernée¹²⁶. En conséquence, lorsqu'elle constate que les fonctions exercées par un parlementaire apparaissent comme pouvant être incompatibles avec son mandat, la Haute Autorité saisit le Bureau de l'assemblée en cause.

La Haute Autorité n'est pas davantage compétente pour se prononcer sur l'existence d'une incompatibilité entre des fonctions de membre du Gouvernement et une activité exercée en parallèle, au regard de l'article 23 de la Constitution. Seul le Premier ministre en détient la compétence.

La Haute Autorité peut toutefois apprécier, dans ces deux situations, si l'exercice d'une activité privée ne place pas l'intéressé en situation de conflit d'intérêts et, le cas échéant, formuler des recommandations pour qu'il soit mis fin à cette situation.

LE RISQUE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

FONCTIONS PUBLIQUES

- > Ministre
- > Maire
- > Conseiller ministériel
- > PDG d'entreprise publique
- > Directeur d'administration
- > ...

**Risque déontologique
= conflit d'intérêts**

**Risque pénal
= prise illégale
d'intérêts**

INTÉRÊTS

- > Activité professionnelle
- > Activité professionnelle du conjoint
 - > Sièges au conseil d'administration d'une société
- > Autres mandats électifs
 - > Activités bénévoles
 - > ...

¹²⁵_ Voir par exemple l'article L. 237-1 du code électoral pour les fonctions exercées au sein d'un centre communal d'action sociale.
¹²⁶_ Article L.O. 151-2 du code électoral.

LA COMPATIBILITÉ ENTRE D'ANCIENNES FONCTIONS EXÉCUTIVES LOCALES OU NATIONALES ET L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ PRIVÉE

Le départ des responsables publics vers le secteur privé est encadré par d'autres textes que les lois sur la transparence de la vie publique.

À titre préventif, il existe une Commission de déontologie de la fonction publique¹²⁷, chargée de contrôler le départ des agents publics, des membres des cabinets ministériels et des cabinets des autorités locales vers le secteur privé et le secteur public concurrentiel. La saisine de cette commission est obligatoire pour les membres de cabinets ministériels ; elle l'est aussi pour les autres agents publics lorsqu'ils envisagent d'intégrer une entreprise dont ils ont assuré le contrôle ou la surveillance, qu'ils ont conclu des contrats de toute nature avec cette entreprise ou formulé un avis sur ces contrats, proposé des décisions relatives à des opérations effectuées par cette entreprise ou formulé un avis sur ces décisions. La saisine de la Commission est facultative dans les autres cas.

À titre de sanction, une disposition prévue à l'article 432-13 du code pénal¹²⁸ punit le fait pour un agent public de prendre des responsabilités dans une entreprise avec laquelle il entretenait des relations dans le cadre de ses fonctions. À l'origine, le délai pendant lequel un agent public ne pouvait occuper des fonctions dans une telle entreprise était de cinq ans ; il a été ramené à trois ans en 2007¹²⁹.

Avant l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique, cet encadrement était réservé aux seuls agents publics. Le Conseil d'État avait par exemple estimé en 2005 que l'article 432-13 du code pénal n'était pas applicable aux anciens membres du Gouvernement, qui ne peuvent être assimilés à cet égard à des agents publics¹³⁰.

C'est pourquoi le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique proposait de soumettre les membres du Gouvernement aux dispositions de l'article 432-13 du code pénal et de substituer au mécanisme d'avis de la Commission de déontologie de la fonction publique un dispositif d'autorisation par une autorité administrative indépendante¹³¹.

Tel est désormais le cas : aux termes de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, la Haute Autorité est compétente pour se prononcer sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou privée rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant dans un secteur concurrentiel avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

127_ Créée par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

128_ Il s'agit de dispositions anciennes, introduites par la loi du 6 octobre 1919 et anciennement codifiées à l'article 175-1 du code pénal.

129_ Article 17 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

130_ Avis du Conseil d'État n° 371475 du 22 mars 2005 (EDCE 2006, p. 209).

131_ Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011, p. 82-84.

LES COMPÉTENCES RESPECTIVES DE LA HAUTE AUTORITÉ ET DE LA COMMISSION DE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La Commission de déontologie de la fonction publique et la Haute Autorité peuvent être amenées à se prononcer sur le départ dans le secteur privé de mêmes personnes au titre de fonctions différentes. Par exemple, si un ancien ministre, par ailleurs fonctionnaire en disponibilité, souhaite rejoindre le secteur privé, il doit à l'heure actuelle demander l'avis de la Haute Autorité en qualité d'ancien ministre et celui de la Commission en qualité d'agent public.

C'est pourquoi le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires dispose que la Haute Autorité serait seule compétente dès lors qu'une personne entrerait dans son champ d'intervention.

Le projet de loi prévoit aussi que la Haute Autorité et la commission de déontologie seront autorisées à s'échanger les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives, comme les avis qu'elles rendent. Ceci permettra d'assurer la cohérence des jurisprudences et l'efficacité de l'instruction des demandes. Il est également prévu que les deux institutions se communiquent systématiquement les avis qu'elles rendent à l'égard des personnes dont la situation entre dans le champ de la Haute Autorité lorsqu'elles sont en fonctions mais qui doivent saisir la Commission de déontologie lorsqu'elles quittent leurs fonctions (membres de cabinets ministériels et hauts-fonctionnaires).

1. LA SAISINE DE LA HAUTE AUTORITÉ

La Haute Autorité doit être saisie par la personne concernée préalablement au début de l'exercice de l'activité envisagée.

Doivent ainsi obligatoirement saisir la Haute Autorité :

- > les anciens membres du Gouvernement ;
- > les présidents de conseil régional, de l'Assemblée de Corse, du conseil exécutif de Corse, de l'assemblée de Guyane, de l'assemblée de Martinique, du conseil exécutif de Martinique, d'une assemblée territoriale d'outre-mer ;
- > les présidents de conseil départemental, du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer ;
- > les maires d'une commune de plus de 20 000 habitants, les présidents élus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros, les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros.

À défaut, elle peut s'autosaisir, par l'intermédiaire de son président, dans un délai de deux mois à compter de la connaissance de l'exercice d'une activité libérale ou privée rémunérée.

En pratique, les deux premières années de fonctionnement de la Haute Autorité ont montré que cette procédure était largement méconnue, notamment par les élus locaux. En effet, si trois anciens membres du Gouvernement ayant repris une activité professionnelle ont saisi la Haute Autorité préalablement à cette reprise, aucun élu local n'a fait de même jusqu'à présent.

Les services de la Haute Autorité ont recherché, parmi les élus locaux entrant dans le champ de l'article 23 et n'exerçant plus leurs fonctions depuis moins de trois ans, ceux qui ont repris une activité professionnelle et auraient donc dû, en conséquence, la saisir. Comme le résume le tableau ci-dessous, il résulte de ces recherches que parmi les 586 élus locaux qui ont quitté leur mandat depuis le 1^{er} octobre 2012 au moins 35 personnes ont repris une activité privée pour laquelle une saisine préalable de la Haute Autorité était légalement obligatoire.

Des courriers ont été systématiquement adressés aux élus locaux concernés, afin qu'ils sollicitent la Haute Autorité sur le fondement de l'article 23. S'ils s'en abstiennent, cette dernière procédera à des autosaisines.

L'APPLICATION DE L'ARTICLE 23 AUX ÉLUS LOCAUX

Fonction	Nombre de fonctions concernées	Personnes ayant quitté ces fonctions depuis octobre 2012	Personnes ayant repris une activité normalement soumise au contrôle de la HATVP
Exécutif régional	26	10	0
Exécutif départemental	102	65	3
Exécutif municipal	448	184	21
Président d'EPCI	638	327	11
Total	1214	586	35

Nb : ces chiffres sont à jour au 1^{er} octobre 2015 et ne portent que sur les activités dont la Haute Autorité a eu connaissance.

2. LA PROCÉDURE D'AVIS

La procédure applicable aux demandes d'avis de l'article 23 est déterminée par les articles 28 à 31 du règlement général de la Haute Autorité. Il s'agit d'une procédure rapide, dans la mesure où la Haute Autorité doit rendre son avis dans un délai de trois semaines à compter de sa saisine, qui peut toutefois être prorogé d'une semaine par une décision de son président¹³².

Dès réception, un premier contrôle de la demande d'avis est opéré afin de déterminer si la demande est recevable au regard des deux conditions fixées par l'article 23 :

- > la personne doit avoir exercé une fonction exécutive nationale ou locale dans les trois années précédant sa demande ;
- > l'activité envisagée doit être une activité libérale ou une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant dans un secteur concurrentiel.

La Haute Autorité considère par exemple comme irrecevables :

- > la demande effectuée par un maire d'une commune de moins de 20 000 habitants ;
- > la demande d'un maire qui souhaite exercer une activité professionnelle en parallèle de son mandat exécutif local, les dispositions de l'article 23 n'étant applicable qu'aux activités exercées à l'issue du mandat ;
- > la demande adressée par un ancien ministre souhaitant participer, à titre bénévole, aux organes dirigeants d'une société commerciale, l'article 23 ne trouvant à s'appliquer qu'aux activités rémunérées ou exercées à titre libéral ;
- > la demande d'un ancien ministre relative à une prise de participation dans une société commerciale qui ne s'accompagne d'aucune fonction rémunérée au sein de cette société.

Une fois la recevabilité de la demande établie, son instruction implique généralement que la Haute Autorité échange avec le demandeur, notamment pour obtenir des précisions sur l'activité qu'il envisage d'exercer, et sollicite toute personne susceptible de fournir des informations utiles. Par exemple, les services anciennement placés sous l'autorité de l'intéressé peuvent être interrogés sur les liens qu'ils entretiennent ou ont pu entretenir avec la structure dans laquelle ce dernier envisage d'exercer son activité. Si ces échanges sont indispensables à l'instruction des demandes fondées sur l'article 23, ils sont parfois peu compatibles avec le délai d'un mois dont dispose la Haute Autorité pour rendre son avis, les réponses des personnes sollicitées ne pouvant pas toujours être reçues dans ce délai.

¹³²_ Comme le prévoit l'article 23 précité.

DÉLAIS MOYENS D'INSTRUCTION DES DEMANDES FONDÉES SUR L'ARTICLE 23

2014	2015
42 jours	25 jours

PROPOSITION N° 7

Modifier l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 pour étendre à deux mois le délai dans lequel la Haute Autorité doit rendre ses avis sur le fondement de cet article¹³³.

3. LE CONTRÔLE EXERCÉ

Lorsqu'elle est saisie sur le fondement de l'article 23, la Haute Autorité se livre à un double examen. Elle vérifie d'une part, que l'activité professionnelle envisagée par le demandeur ne conduirait pas ce dernier à commettre l'infraction pénale de prise illégale d'intérêts prévue à l'article 432-13 du code pénal et d'autre part, que cette activité ne pose pas de difficulté de nature déontologique au regard des fonctions publiques précédemment exercées par l'intéressé.

1. L'appréciation du risque en matière pénale

Le premier examen auquel se livre la Haute Autorité est de s'assurer, sans se substituer au juge pénal, que le projet envisagé par le demandeur n'est pas constitutif d'une prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions, plus communément appelé délit de pantouflage.

En effet, aux termes des dispositions de l'article 432-13 du code pénal, constitue une infraction pénale « *le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions* ».

¹³³_ Le projet de loi relatif à la déontologie des fonctionnaires, dans sa version adoptée à l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015, prévoit que la Haute Autorité puisse rendre son avis dans un délai de deux mois, plus cohérent avec le déroulement d'une instruction approfondie.

Pour la Haute Autorité, l'examen du risque en matière pénale consiste donc à s'assurer que l'intéressé n'a pas eu à connaître des affaires de l'organisme privé qu'il souhaite rejoindre lorsqu'il exerçait d'anciennes fonctions exécutives locales ou en tant que membre du Gouvernement.

La Haute Autorité a par exemple considéré que :

- > la reprise d'une activité d'avocat n'est pas susceptible de constituer une prise illégale d'intérêts lorsque d'une part, le cabinet dans lequel l'intéressé compte exercer son activité n'existait pas au moment où il occupait ses fonctions publiques et que d'autre part, le cabinet dans lequel l'intéressé sera domicilié atteste n'avoir jamais entretenu de relations contractuelles avec l'administration placée sous son autorité ;
- > la participation rémunérée aux organes dirigeants de sociétés privées, qui ne sont soumises à aucune forme de tutelle de la part d'une collectivité publique, n'est pas susceptible de constituer une prise illégale d'intérêts, dès lors que ces sociétés n'ont entretenu, pendant que l'intéressé était en fonction, aucun lien de nature contractuelle avec les services placés sous son autorité ;
- > la création de sociétés commerciales n'est pas de nature, en tant que telle, à caractériser le délit de prise illégale d'intérêts. L'intéressé doit toutefois se montrer particulièrement vigilant dans le choix des entreprises avec lesquelles ces sociétés vont entretenir des relations commerciales. Aucune relation contractuelle ne doit en effet être nouée, pendant une période de trois ans à compter de la fin des fonctions, avec des entreprises publiques qui étaient sous la tutelle des services placés sous l'autorité de l'intéressé ou des entreprises avec lesquelles ces services ont entretenu des relations contractuelles ou auxquelles ils ont accordé des financements pendant cette période ;
- > le fait que des contacts aient eu lieu entre l'intéressé et les dirigeants de l'organisme privé lorsqu'il était en fonctions ne suffit pas à caractériser le délit de prise illégale d'intérêts dès lors que ces contacts ne se sont traduits par aucun engagement contractuel, de quelque nature que ce soit, ni par le versement d'aucune subvention.

2. L'appréciation du risque en matière déontologique

La Haute Autorité vérifie que le projet professionnel de l'intéressé ne porte pas atteinte aux fonctions publiques qu'il a exercées. Ainsi, en s'inspirant des critères dégagés par la jurisprudence de la Commission de déontologie de la fonction publique, la Haute Autorité s'assure que ce projet ne remette pas en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'institution dans laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions.

Le respect de cette condition implique à la fois que l'intéressé n'a pas profité de ses fonctions publiques pour préparer sa future activité privée et qu'il n'utilisera pas les liens qu'il entretient encore avec son ancien service au bénéfice de sa nouvelle activité.



La Haute Autorité a ainsi pu estimer que le fait que l'intéressé ait procédé, lorsqu'il était en fonction, à une visite officielle des locaux de l'entreprise qu'il entend rejoindre et qu'il ait rencontré ses dirigeants à cette occasion, ne suffit pas à établir qu'il a profité de ses anciennes fonctions pour préparer sa nouvelle activité privée.

Il en va de même lorsqu'une rencontre entre l'intéressé et les dirigeants de cette société a eu lieu dans un cadre privé.

4. LES AVIS RENDUS

La Haute Autorité peut rendre trois types d'avis :

- > un avis de compatibilité ;
- > un avis d'incompatibilité. Dans ce cas, les contrats et actes passés avant la notification de l'avis cessent de produire leurs effets. Toutefois, si la Haute Autorité a été saisie par son président, ces actes sont nuls de plein droit ;
- > un avis de compatibilité assorti de réserves.

LES AVIS RENDUS PAR LA HAUTE AUTORITÉ AU TITRE DE L'ARTICLE 23

	2014	2015
Irrecevabilité	0	4
Avis de compatibilité	0	0
Avis de compatibilité sous réserve	1	5
Avis d'incompatibilité	0	0

En pratique, même lorsqu'elle considère que l'activité envisagée par le demandeur ne pose pas de difficulté majeure, notamment au plan déontologique, par rapport aux fonctions publiques antérieurement occupées, la Haute Autorité formule systématiquement des réserves pour garantir que l'exercice de cette nouvelle activité ne perturbera pas le fonctionnement de la collectivité publique à laquelle appartenait l'intéressé.

Exemples de réserves formulées par la Haute Autorité :

- > ne pas se prévaloir de ses anciennes fonctions publiques dans le cadre des nouvelles activités ;
- > ne pas utiliser les liens que l'intéressé peut encore entretenir avec les agents des services anciennement placés sous son autorité pour favoriser le développement de son activité ;
- > ne pas solliciter ses anciens services ou les établissements placés sous leur tutelle, dans le cadre d'une demande de subvention ou en vue de l'obtention d'un contrat ;
- > ne pas utiliser des informations ou documents non publics auxquels l'intéressé aurait eu accès pendant l'exercice de ses anciennes fonctions ;
- > ne pas fournir de prestations payantes à la collectivité publique à laquelle il appartenait.

Ces avis portent sur une période de trois ans à compter de la cessation, par l'intéressé, de ses fonctions publiques. Lorsque les réserves formulées n'ont pas été respectées, la Haute Autorité, après avoir reçu les observations de la personne concernée, publie au *Journal officiel* un rapport spécial auquel est annexé l'avis et transmet ces éléments au procureur de la République. Un tel cas ne s'est pas encore présenté.

Les avis de la Haute Autorité ne sont toutefois pas rendus publics, ce qui constitue une source de difficulté, notamment pour garantir que les réserves formulées seront bien appliquées. En effet, la Haute Autorité n'a généralement pas les moyens de s'assurer elle-même que l'intéressé les respecte, dans la mesure où elle n'a pas connaissance des actes qu'il prend dans le cadre de son activité privée. Il serait en conséquence souhaitable que les avis d'incompatibilité ou de compatibilité sous réserve puissent être publics, afin de diffuser les bonnes pratiques et de sensibiliser le public aux règles déontologiques.

PROPOSITION N° 8

Autoriser la Haute Autorité à publier les avis qu'elle rend sur le fondement de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

L'AGRÈMENT DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les lois sur la transparence de la vie publique prévoient que la Haute Autorité peut être saisie par des associations « *se proposant, par leurs statuts, de lutter contre la corruption, qu'elle a préalablement agréées en application de critères objectifs définis par son règlement général* »¹³⁴. Ce dispositif est complémentaire à celui, prévu par l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, qui permet à des associations de lutte contre la corruption agréées par le ministère de la justice d'exercer les droits reconnus à la partie civile en matière d'infractions à la probité publique¹³⁵.

La procédure d'agrément, ainsi que les critères en vertu desquels un agrément peut être délivré, sont fixés par les articles 12 et 13 du règlement général de la Haute Autorité.

En premier lieu, une association sollicitant un agrément doit satisfaire les conditions de droit commun applicables à toutes les procédures de délivrance d'un agrément par l'État ou ses établissements publics¹³⁶ :

- > répondre à un objet d'intérêt général ;
- > présenter un mode de fonctionnement démocratique ;
- > respecter des règles de nature à garantir la transparence financière.

En deuxième lieu, l'association doit justifier de cinq années d'existence à compter de sa déclaration et d'une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption et les atteintes à la probité publique, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications, de l'organisation de manifestations et de la tenue de réunions d'information dans ces domaines.

Une demande d'agrément doit être accompagnée des pièces justifiant, notamment au regard de ses ressources, que l'association demande-resse remplit les conditions préalablement exposées. Un récépissé de cette demande lui est délivré.

Après avoir été instruite, la demande d'agrément est inscrite à l'ordre du jour d'une séance du collège et donne généralement lieu à l'audition du président de l'association concernée ou à celle de son représentant.

L'agrément est délivré pour une durée de trois ans renouvelable. Il peut être suspendu ou retiré sur décision de la Haute Autorité dès lors que ses conditions d'attribution cessent d'être remplies. L'association est invitée à présenter ses observations préalablement à la suspension ou au retrait de l'agrément.

134_ Deuxième alinéa du II de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

135_ Les conditions de cet agrément ont été précisées par le décret n° 2014-327 du 12 mars 2014 relatif aux conditions d'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile.

136_ Article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

En 2014 et 2015, la Haute Autorité a délivré cet agrément à trois associations. Elles ont aujourd'hui la possibilité de saisir la Haute Autorité, selon les dispositions prévues à l'article 20 de la loi précitée. Les citoyens peuvent ainsi, par l'intermédiaire des associations agréées, adresser des signalements à la Haute Autorité tout en préservant leur anonymat. Jusqu'à présent, deux signalements ont été transmis à la Haute Autorité par ces associations.

LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES PAR LA HAUTE AUTORITÉ



Transparency International France est la section française de *Transparency International*, une organisation non gouvernementale qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. *Transparency International* dispose de plus de 100 sections dans le monde et d'un secrétariat international à Berlin. La section française, créée en 1995 et présidée depuis 2003 par Daniel Lebègue, est une association dont les membres sont des personnes physiques ou morales (entreprises, associations) et qui vise à lutter contre la corruption. L'association, par l'organisation de colloques et de réunions, sensibilise les décideurs et le public aux enjeux de l'intégrité et de la transparence, et milite en faveur du renforcement du cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption selon des orientations que son expertise lui a permis de développer. Elle a été agréée par la Haute Autorité le 5 juin 2014.

Sherpa est une association basée à Paris, créée en 2001, en vue de protéger et défendre les populations victimes de crimes économiques. Elle est présidée par William Bourdon. L'association rassemble des juristes et des avocats, et travaille en collaboration avec des organisations de la société civile. Elle assiste et soutient les victimes de la criminalité économique (flux financiers illégitimes en provenance de pays en développement et dommages environnementaux perpétrés par des acteurs économiques notamment), et sensibilise les dirigeants politiques et la société civile à ces questions. Elle a été agréée par la Haute Autorité le 11 décembre 2014.

L'association pour une démocratie directe a été créée en 2008 et est présidée par Hervé Lebreton. Elle a pour objet, selon l'article 2 de ses statuts « *d'informer, expliquer, proposer et agir afin de montrer dans quelle mesure chaque citoyen a la possibilité ou non de faire véritablement vivre la démocratie* ». Elle soutient notamment les citoyens qui font usage de leurs droits constitutionnels à demander des comptes à l'administration et à connaître l'usage de l'argent public. Elle a été agréée par la Haute Autorité le 9 juillet 2015.

DES ACTIONS CROISSANTES DE FORMATION ET DE PÉDAGOGIE

La Haute Autorité est une institution récente dont le rôle et les missions nécessitent d'être rappelés et expliqués.

À cette fin, la Haute Autorité s'applique à mettre en place des actions de formation à l'égard des personnes qui entrent dans le champ des lois sur la transparence de la vie publique mais aussi auprès des futurs responsables publics, qui seront pour certains d'entre eux déclarants auprès de la Haute Autorité.

Pendant ses deux premières années d'existence, la Haute Autorité s'est principalement attachée à nouer des contacts avec les interlocuteurs compétents sur ces sujets et à répondre, lorsque c'était possible, aux sollicitations qui lui ont été adressées. Elle approfondira ces activités dans les années à venir.

1. FORMER LES RESPONSABLES PUBLICS

L'offre de formation de la Haute Autorité doit s'adresser principalement à ceux qui entrent dans le champ d'application des lois sur la transparence de la vie publique, qu'ils soient élus ou nommés. Il s'agit non seulement d'attirer leur attention sur les obligations qui résultent de ces lois — obligations déclaratives, prévention des conflits d'intérêts, réglementation du pantouflage, etc. — mais aussi de les sensibiliser à la nécessité de développer une culture déontologique, tant à titre individuel que dans les institutions qu'ils représentent. Ces actions de formation ont également vocation à toucher les étudiants qui deviendront les futurs dirigeants du secteur public.

À cette fin, des contacts avec plusieurs écoles et instituts de formation (Sciences Po, ENA, ENM, CNFPT, etc.) ont été noués en 2014 et 2015 et ont permis de confirmer l'intérêt de ces institutions pour la délivrance de formations sur la déontologie des responsables publics. La réalisation de sessions de formations par la Haute Autorité, dans le cadre des formations initiales et continues délivrées par ces établissements, a été initiée en 2015¹³⁷.

La Haute Autorité a en outre présenté son action à plusieurs reprises aux élus locaux, notamment lors de deux séminaires d'information organisés, en 2014 et 2015, à destination des élus municipaux de la ville de Strasbourg. Une présentation rappelait quelles sont les obligations de certains élus locaux auprès de la Haute Autorité et les services qu'elle met à leur disposition pour les aider dans leurs démarches comme dans l'exercice quotidien de leurs fonctions.

Elle a également pris part au cycle de perfectionnement des collaborateurs parlementaires de l'ENA, en délivrant une formation le 30 novembre 2015.

137_ Deux sessions ont été organisées dans le cadre de la formation continue à l'École nationale de la magistrature et à l'École nationale d'administration.

2. DÉBATTRE ET CONCEPTUALISER LES ÉVOLUTIONS EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE

La Haute Autorité participe également à des colloques et à des séminaires. L'objectif de ces interventions est pédagogique. Il s'agit d'expliquer le dispositif prévu par les lois sur la transparence de la vie publique et son utilité, tant pour les responsables publics eux-mêmes que pour la société dans son ensemble.

À titre d'exemples, la Haute Autorité a présenté son activité lors d'un colloque sur la déontologie publique organisé le 14 mai 2014 par le Centre Bentham de l'École de droit de Sciences Po et lors de séminaires organisés par des écoles doctorales, par exemple à l'Université de Rouen le 30 mars 2015 et à l'Université Lille 2 le 15 octobre 2015.

Le développement des partenariats académiques de la Haute Autorité vise à accroître la visibilité de l'institution dans les universités et les instituts de recherche. Il a vocation à se perpétuer par l'organisation de manifestations scientifiques à l'initiative de la Haute Autorité, par la publication d'études sur les thématiques liées à la déontologie et à la transparence de la vie publique et par l'organisation, dès 2016, d'un prix de thèse récompensant des travaux de recherche sur ces thèmes.

LE DÉVELOPPEMENT DES CONTACTS INSTITUTIONNELS EN FRANCE COMME À L'INTERNATIONAL

1. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES EN FRANCE

La Haute Autorité entretient des rapports réguliers avec les pouvoirs publics afin de les informer de son action (dans le respect du secret professionnel qui s'impose à elle) et définir les moyens juridiques, techniques, financiers et humains nécessaires à l'exercice de ses missions.

Par exemple, au début de l'année 2014, la Haute Autorité a noué des relations avec le Secrétariat Général du Gouvernement et les services de plusieurs ministères (Intérieur, Éducation nationale, Affaires étrangères...) pour définir la liste des emplois à la décision du Gouvernement nommés en Conseil des ministres soumis aux obligations de déclarations prévues par les lois du 11 octobre 2013.

Ces échanges passent également par des rencontres avec le collège de la Haute Autorité. Ont par exemple été invités à intervenir devant le collège le président de la Commission de déontologie de la fonction publique, M. Jacques Arrighi de Casanova (le 6 mars 2014), le déontologue de l'Assemblée nationale, Mme Noëlle Lenoir (le 13 mars 2014) puis M. Ferdinand Mélin-Soucramanien (le 16 avril 2015) ou le directeur général des finances publiques, M. Bruno Bézard, (le 7 avril 2014) puis M. Bruno Parent (le 28 avril 2015).

Par ailleurs, la Haute Autorité est régulièrement sollicitée par les assemblées parlementaires à l'occasion de travaux législatifs ou de contrôle. En 2014 et en 2015, le président Jean-Louis Nadal a notamment été auditionné, à l'Assemblée nationale et au Sénat, sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ainsi que sur le projet de loi organique relatif à la déontologie des magistrats et sur le projet de loi portant application des mesures relatives à la Justice du XXI^e siècle.

Il a en outre été auditionné, le 15 septembre 2015, par la Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, dont le rapporteur, M. Jacques Mézard, s'est également déplacé dans les locaux de la Haute Autorité¹³⁸. En 2015, l'avis de la Haute Autorité a également été sollicité à l'Assemblée nationale par le député Romain Colas sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques et, au Sénat, par la mission commune d'information sur la commande publique présidée par le sénateur Philippe Bonneccarrère.

138_ Voir le rapport n° 126 rendu le 28 octobre 2015 par la Commission d'enquête du Sénat sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes.

Enfin, dans le cadre de l'examen des lois de finances, la Haute Autorité répond chaque année aux questionnaires parlementaires et aux sollicitations des rapporteurs de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » qui inclut le budget de la Haute Autorité. Cette exigence s'est traduite, pour le projet de loi de finances pour 2015, par la visite, le 10 novembre 2014 dans les locaux de la Haute Autorité, du sénateur Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la Commission des lois du Sénat; pour le projet de loi de finances pour 2016, la députée Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, s'est rendue dans les locaux de la Haute Autorité. Le secrétaire général de la Haute Autorité a également été auditionné le 2 novembre 2015 par le sénateur Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la Commission des lois du Sénat.

2. LA HAUTE AUTORITÉ À L'INTERNATIONAL

L'action internationale, encore très récente, de la Haute Autorité se structure progressivement autour de trois grandes orientations : son identification par les organisations internationales, le développement de relations avec des institutions homologues à l'étranger et la mise en œuvre d'actions bilatérales.

1. L'identification de la Haute Autorité par les organisations internationales

Plusieurs organisations internationales ont une action importante en matière de lutte contre la corruption et, plus largement, en faveur de l'intégrité des responsables publics, aussi bien au plan régional que global. C'est le cas de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, mais aussi de l'Organisation des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).

Dans ce cadre, la Haute Autorité a cherché, durant ses deux premières années d'exercice, à être identifiée comme un interlocuteur pertinent sur la question de la probité des responsables publics et de la lutte contre la corruption en France.

Des rencontres ont ainsi été organisées afin de présenter les missions et le fonctionnement de la Haute Autorité, par exemple à l'occasion d'un déplacement de son président à Bruxelles, en avril 2015. De même, le président de la Haute Autorité est intervenu pour présenter l'institution dans le cadre de la seizième conférence internationale anti-corruption, organisée à Putrajaya en Malaisie du 2 au 4 septembre 2015.

LA PARTICIPATION DE LA HAUTE AUTORITÉ AU GROUPE DE TRAVAIL DES HAUTS RESPONSABLES DE L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE DE L'OCDE

Dans le cadre des travaux du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a participé, les 30 septembre et 1^{er} octobre 2015, au Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique.

Ce groupe de représentants issus d'une trentaine de pays membres et observateurs de l'OCDE a pour objectif de promouvoir la mise en œuvre de politiques visant à favoriser l'intégrité publique, grâce notamment au partage d'expériences et de bonnes pratiques. Organisée de manière biannuelle au Centre de Conférence de l'OCDE à Paris, cette réunion complète les travaux menés par l'organisation internationale pour fournir aux différents pays des outils destinés au renforcement de leurs systèmes d'intégrité.

En 2015, les discussions étaient centrées sur la **mise à jour de la « Recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public »**. Approuvée par le Conseil de l'OCDE en **1998**, elle constituait alors le premier instrument officiel présentant des lignes directrices au niveau international en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité. Depuis, de nombreux outils et directives ont été élaborés en la matière et mettent en lumière la nécessité de **proposer un cadre rénové et adapté** aux défis de plus en plus complexes que soulève la lutte contre la corruption.

Au cours des débats, les participants ont pu faire part de leurs observations sur la première version du projet de révision de la recommandation, signaler les questions à examiner en priorité et partager des exemples de bonnes pratiques. D'une part, la Haute Autorité s'est vu confier la **modération d'une table ronde** sur l'efficacité des agences autonomes dans la coordination des systèmes d'intégrité. D'autre part, lors d'une session plénière, La Haute Autorité a présenté le **dispositif français de transparence de la vie publique** tel qu'il résulte des lois du 11 octobre 2013.

Les conclusions de ces deux jours de débats ont souligné la nécessité de tenir compte des différentes expériences nationales dans la mise en place d'un cadre d'intégrité des politiques publiques. Ces observations vont permettre l'élaboration d'un nouveau projet de recommandation dans les mois à venir, afin qu'une révision de la recommandation de 1998 soit examinée en marge de la Semaine de l'Intégrité de l'OCDE du 18 au 22 avril 2016.

2. La constitution progressive d'un réseau des autorités nationales compétentes sur les questions déontologiques

De nombreux pays, en Europe comme ailleurs, ont mis en place des institutions dont l'objectif est de garantir l'intégrité des responsables publics et dont le champ de compétence recouvre en tout ou partie celui que les lois du 11 octobre 2013 ont confié à la Haute Autorité.

L'organisation d'échanges et de rencontres entre ces autorités est un facteur important d'enrichissement mutuel. Elle permet de comparer le dispositif français à ses équivalents étrangers, d'identifier les aspects sur lesquels ce dispositif est particulièrement avancé et de mesurer les progrès à accomplir dans certains domaines. De manière plus concrète, il s'agit également, pour la Haute Autorité, de partager son expérience et les difficultés qu'elle peut rencontrer avec d'autres institutions ayant un objet similaire, et d'échanger sur les bonnes pratiques à adopter.

À ce stade, ces échanges ont eu lieu de manière informelle, notamment à l'occasion de déplacements de représentants de la Haute Autorité à l'étranger. Par exemple, un membre du collège de la Haute Autorité s'est rendu à Québec en septembre 2015, pour participer à la réunion annuelle du réseau canadien en matière de conflits d'intérêts¹³⁹. Ce déplacement a également été l'occasion d'échanger avec les différentes autorités québécoises compétentes sur les questions déontologiques et la lutte contre la corruption. Ces contacts mériteraient toutefois, à l'avenir, d'être formalisés dans le cadre d'un réseau des autorités compétentes au plan déontologique.

3. La mise en œuvre d'actions de coopération bilatérale

Au-delà des contacts noués avec des autorités similaires, la Haute Autorité contribue, lorsqu'elle en a la possibilité, à diverses formes de coopération bilatérale.

En premier lieu, elle a été sollicitée à plusieurs reprises pour accueillir des délégations étrangères souhaitant s'informer sur le dispositif français de prévention de la corruption et de transparence de la vie publique, tel qu'il résulte des lois d'octobre 2013. Ces sollicitations sont en constante augmentation, démontrant la visibilité croissante de la Haute Autorité en la matière.

RÉCEPTION DE DÉLÉGATIONS ÉTRANGÈRES

- | | | |
|----------------|------------------|-------------|
| > Algérie | > Égypte | > Malaise |
| > Brésil | > Émirats Arabes | > Moldavie |
| > Burkina Faso | Unis | > Palestine |
| > Chine | > Guinée | > Sénégal |
| > Corée du sud | > Jordanie | > Tunisie |

Au-delà, et compte tenu de ses moyens, notamment humains, la Haute Autorité a pour objectif de formaliser un projet de coopération bilatérale plus approfondi avec un ou deux pays, par exemple un pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne et un pays du voisinage méditerranéen de l'Union, désireux de bénéficier de l'expérience française sur la question de l'intégrité des responsables publics. Afin d'initier ce type de coopération, des agents de la Haute Autorité sont par exemple allés présenter l'activité de l'institution, les 11 et 12 juin 2015, lors d'un séminaire sur la lutte contre la corruption organisé à Chisinau en Moldavie.

¹³⁹ Qui regroupe chaque année les différentes institutions chargées de l'intégrité des responsables publics dans chaque province du Canada.

05

ANNEXES

- Règlement général de la Haute Autorité
- Charte de déontologie de la Haute Autorité
- Organigramme des services
- Autorités administratives indépendantes entrant dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique
- Charte de déontologie de la ville de Paris
- Avis de la Haute Autorité sur la charte de déontologie de la ville de Paris

ANNEXE 1 :

RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

(PUBLIÉ AU JOURNAL OFFICIEL DU 13 SEPTEMBRE 2015)

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique,

Vu la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ;

Vu l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial ;

Vu le décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;

Vu le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

Vu le décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 relatif aux modalités d'organisation des délibérations à distance des instances administratives collégiales ;

Après en avoir délibéré le 10 septembre 2015,

Décide :

TITRE I^{ER} : RÈGLES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT

Chapitre I^{er} : Déontologie des membres, des agents et des rapporteurs

• Article 1^{er} Indépendance

« Dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la Haute Autorité ne reçoivent et ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité. »¹⁴⁰

• Article 2 Déontologie

Chaque membre, rapporteur et agent signe, à l'occasion de son entrée en fonction, une déclaration sur l'honneur par laquelle il s'engage à respecter les obligations qui découlent du présent chapitre durant comme à l'issue de ses fonctions.

Les personnes mentionnées à l'alinéa précédent s'engagent également à respecter la charte de déontologie de la Haute Autorité. Cette charte est adoptée par le collège sur proposition du président.

• Article 3 Déport

« Aucun membre de la Haute Autorité ne peut participer à une délibération ou procéder à des vérifications et contrôles relatifs à une personne ou à un membre d'un organisme à l'égard duquel il détient ou a détenu, au cours des trois années précédant la délibération ou les vérifications et contrôles, un intérêt, direct ou indirect. »¹⁴¹

« Lorsqu'un membre, autre que le président, estime que sa participation à une délibération le placerait en situation de conflit d'intérêts, il en informe par écrit le président dès qu'il a connaissance de cette situation ou, au plus tard, au début de la séance au cours de laquelle l'affaire en cause est délibérée. Le président informe les autres membres sans délai des conflits d'intérêts dont il a connaissance ou de ceux qui le concernent. »¹⁴²

Lorsqu'un agent estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, il saisit son supérieur hiérarchique, qui apprécie s'il y a lieu de confier le dossier ou la décision à une autre personne. S'il a reçu une délégation de signature, il s'abstient d'en user. Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, il est suppléé par un délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions.

Les rapporteurs attestent ne pas posséder d'intérêt dans chacun des dossiers qui leur est confié. Lorsqu'un rapporteur estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, il en informe sans délai le président qui confie le dossier à un autre rapporteur.

La charte de déontologie mentionnée à l'article 2 précise les situations dans lesquelles les membres, rapporteurs et agents de la Haute Autorité doivent s'abstenir de traiter un dossier, ainsi que les modalités de déport pour les membres de la Haute Autorité.

• Article 4 Déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

Les membres et les agents qui ont reçu délégation de signature adressent au président les déclarations initiales et modificatives prévues au I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013. Chacune de ces déclarations est instruite dès sa réception par deux membres du collège désignés par le président. Chacun des membres du collège se déporte lors de la délibération sur ses déclarations.

L'ensemble de ces déclarations est conservé par le secrétaire général et tenu à la disposition des membres.

• Article 5 Représentation de la Haute Autorité, obligation de secret et de discrétion

Les délibérations sont secrètes. Les membres, les rapporteurs et les agents sont soumis au secret professionnel. Ils ne peuvent faire état des informations dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions.

« Les membres de la Haute Autorité ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la Haute Autorité. »¹⁴³ Cette interdiction vaut également pour les rapporteurs et les agents de la Haute Autorité.

La charte de déontologie mentionnée à l'article 2 précise les modalités de mise en œuvre de l'obligation de discrétion qui s'impose aux membres, aux rapporteurs et aux agents, notamment sur les réseaux sociaux.

¹⁴¹_ Deuxième alinéa du IV de l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

¹⁴²_ Article 1^{er} du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

¹⁴³_ Dernier alinéa du I de l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

La Haute Autorité est représentée par son président. Les membres et les agents peuvent représenter la Haute Autorité sur demande ou après accord du président.

Le collège adopte les communiqués de presse.

- **Article 6** Constat d'incompatibilité, d'empêchement ou de manquement

« La Haute Autorité peut suspendre le mandat d'un de ses membres ou y mettre fin si elle constate, à la majorité des trois quarts des autres membres, qu'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations. »¹⁴⁴

S'il apparaît qu'un membre est susceptible de se trouver en situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations, le président inscrit cette question à l'ordre du jour du collège, après avoir demandé à l'intéressé de produire ses observations dans un délai qui ne peut être inférieur à une semaine.

Le vote a lieu à bulletin secret hors la présence de l'intéressé.

Chapitre II : Séances de la Haute Autorité

- **Article 7** Calendrier, convocation et ordre du jour

Le collège adopte le calendrier semestriel prévisionnel des séances de la Haute Autorité.

« La Haute Autorité se réunit sur convocation de son président. »¹⁴⁵ Il fixe l'ordre du jour des séances, qui est joint à la convocation. La convocation est adressée aux membres par tout moyen, au plus tard trois jours avant la date de la séance, sauf cas d'urgence.

La convocation de la Haute Autorité est de droit à la demande d'au moins trois membres. Cette demande est adressée au président et doit être accompagnée d'un ordre du jour. La séance se tient dans un délai maximal de huit jours.

Les membres peuvent faire inscrire une question à l'ordre du jour. Cette demande est adressée au président ou au secrétaire général au plus tard la veille de la séance concernée.

Les membres signalent, par tout moyen, leur présence ou leur absence à une séance.

Le dossier de séance est tenu à la disposition des membres dans les locaux de la Haute Autorité au plus tard trois jours avant la séance concernée, sauf cas d'urgence. Il peut être en tout ou partie dématérialisé et contient, a minima, le procès-verbal de la séance précédente ainsi que les projets de délibération pour la séance à venir.

Au sein du dossier de séance de chaque membre, sont retirés les dossiers et projets de délibérations pour lesquels le membre doit se déplacer.

¹⁴⁴_ Avant-dernier alinéa du II de l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

¹⁴⁵_ Premier alinéa de l'article 2 du décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2014.

• Article 8 Quorum

« La Haute Autorité ne peut valablement délibérer que si au moins la moitié de ses membres est présente. Lorsque ce quorum n'est pas atteint, le président peut convoquer à nouveau la Haute Autorité sur le même ordre du jour », à l'issue d'un délai minimal de trois jours. Ce délai peut être réduit si le respect des délais prévus par la loi ou le règlement l'impose. « Elle siège alors valablement quel que soit le nombre de membres présents. »¹⁴⁶

Pour chaque délibération, *« (...) il n'est pas tenu compte du membre qui s'abstient de siéger au motif qu'il s'estime en situation de conflit d'intérêts. »¹⁴⁷*

• Article 9 Déroulement des séances

Le président dirige les débats et exerce la police des séances de la Haute Autorité.

Le quorum est vérifié à l'ouverture de la séance. Le président fait état des dossiers dans lesquels il possède un intérêt puis donne lecture de la liste des dossiers pour lesquels les membres doivent se déporter sur le fondement de l'article 3. Le président demande ensuite à chaque membre s'il estime se trouver en conflit d'intérêts dans d'autres dossiers. Le membre du collège qui se déporte ne peut émettre aucun avis en rapport avec le dossier en cause et se retire de la salle de délibération. Mention en est faite au procès-verbal.

« Les délibérations sont adoptées à la majorité des voix des membres présents. » Le vote a lieu à main levée. Si la majorité des membres le décide, le vote a lieu à bulletin secret. *« Le président a voix prépondérante en cas de partage des voix. »¹⁴⁸*

« Les séances de la Haute Autorité ne sont pas publiques. »¹⁴⁹ *« Toute personne dont la contribution paraît utile peut être entendue sur invitation du président. »¹⁵⁰*. Son audition peut être réalisée par des moyens de visioconférence ou de télécommunication permettant son identification et son audition effective. Elle ne peut pas assister ou participer à la délibération.

Les personnes invitées à s'exprimer devant la Haute Autorité peuvent, après information du président, être accompagnées des personnes de leur choix.

Sauf décision contraire du président, le secrétaire général et le secrétaire général adjoint assistent aux séances, ainsi que les agents qu'il désigne.

Dans les cas où le président est empêché ou s'est déporté, la présidence de séance est assurée par le membre le plus ancien. Si plusieurs membres ont la même ancienneté, elle est exercée par le plus âgé d'entre eux. Il n'a pas voix prépondérante en cas de partage de voix.

¹⁴⁶_ Article 4 du décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013.

¹⁴⁷_ Article 3 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

¹⁴⁸_ Article 5 du décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013.

¹⁴⁹_ Première phrase du deuxième alinéa de l'article 2 du décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013.

¹⁵⁰_ Dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013.

• Article 10 Examen des délibérations

L'examen d'un projet de délibération en séance est précédé par la présentation du rapport oral du membre, du rapporteur ou de l'agent chargé de l'instruire. En cas d'empêchement d'un membre, son rapport est présenté par le président. En cas d'empêchement d'un rapporteur, son rapport est présenté par le secrétaire général.

Tout membre peut présenter des amendements à un projet de délibération ou un projet alternatif avant son examen en séance. Ceux-ci sont mis à la disposition des autres membres.

La Haute Autorité peut décider de renvoyer la délibération à une séance ultérieure.

• Article 11 Procès-verbal

Un procès-verbal des séances de la Haute Autorité est rédigé par le secrétaire général. Il doit comporter les éléments suivants : la liste des membres présents et des membres qui se sont déportés, les questions abordées, les interventions des membres lorsqu'ils demandent qu'elles figurent au procès-verbal et le relevé de décisions.

Il est approuvé par le collège lors de la séance suivante. Une fois approuvé, l'original est signé par le président et conservé par le secrétaire général.

Chapitre III : Agrément des associations

• Article 12 Conditions d'agrément

Conformément à l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, toute association peut se voir délivrer un agrément si elle répond à un objet d'intérêt général, présente un mode de fonctionnement démocratique et respecte des règles de nature à garantir la transparence financière, à condition de justifier, en outre, des conditions suivantes :

- 1° Cinq années d'existence à compter de sa déclaration ;
- 2° Une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption et les atteintes à la probité publique, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications, de l'organisation de manifestations et de la tenue de réunions d'information dans ces domaines.

• Article 13 Procédure d'agrément

L'association qui sollicite un agrément adresse à la Haute Autorité une demande écrite, accompagnée des pièces justifiant, notamment au regard de ses ressources, qu'elle remplit les conditions de l'article 12 du présent règlement. Un récépissé de cette demande lui est délivré.

La demande d'agrément est inscrite à l'ordre du jour d'une séance et donne lieu, sauf décision contraire de la Haute Autorité, à l'audition du président de l'association concernée ou à celle de son représentant. La délibération est prise sur le rapport du secrétaire général.

L'agrément est délivré pour une durée de trois ans renouvelable. Il peut être suspendu ou retiré sur décision de la Haute Autorité dès lors que ses conditions d'attribution cessent d'être remplies. L'association est invitée à présenter ses observations préalablement à la suspension ou au retrait de l'agrément.

Les décisions d'attribution, de refus, de suspension ou de retrait d'agrément sont notifiées à l'association concernée.

Chapitre IV : Correspondance et saisine

• Article 14 Correspondance

La correspondance postale avec la Haute Autorité doit être adressée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 98/102, rue de Richelieu, CS 80202, 75082 Paris Cedex 02.

• Article 15 Modalités de saisine par les associations agréées

Les associations agréées saisissent la Haute Autorité par lettre recommandée avec avis de réception ou par voie électronique à l'adresse suivante : secretariat.sg@hatvp.fr. Il est accusé réception de cette demande par voie électronique.

La saisine est accompagnée des éléments de faits et des griefs tirés du non-respect des obligations prévues aux articles 1^{er}, 2, 4, 11 ou 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

Chapitre V : Fonctionnement interne

• Article 16 Organisation des services

L'organisation des services de la Haute Autorité est déterminée par décision du président, prise sur proposition du secrétaire général. Le président en informe le collège lors de sa plus proche séance.

• Article 17 Budget de la Haute Autorité

Le président informe, chaque trimestre, le collège de l'exécution du budget de l'année en cours et lui communique les résultats de l'exécution de celui de l'année écoulée. Il arrête le projet de budget de l'année suivante après avoir recueilli l'avis du collège.

TITRE II : RÈGLES DE PROCÉDURE

• Article 18 Actes de la Haute Autorité

Pour l'exercice de ses missions, la Haute Autorité adopte par ses délibérations des appréciations, des avis, des injonctions, des recommandations et des rapports ainsi que tout acte qui lui paraît nécessaire à l'exercice de ses attributions selon les procédures définies au présent titre.

Ces actes peuvent faire l'objet d'une instruction par une personne désignée par le président parmi les membres du collège, les rapporteurs auprès de la Haute Autorité et le secrétaire général.

Les dossiers ne sont consultés que dans les locaux de la Haute Autorité. Les services de la Haute Autorité sont à la disposition des membres désignés et des rapporteurs pour l'exercice de leurs fonctions.

Une fois l'instruction achevée, le projet de rapport et, le cas échéant, de délibération sont transmis au président, au plus tard une semaine avant la séance à l'ordre du jour de laquelle le dossier est inscrit.

Chapitre VI : Procédures applicables aux déclarations de situation patrimoniale, d'intérêts et d'activités

• Article 19 Programmation des contrôles

Les orientations et le programme de contrôle des déclarations adressées à la Haute Autorité sont définis par le collège, sur proposition du président.

• Article 20 Absence de déclaration

En l'absence de déclaration à l'issue du délai légal, le secrétaire général met en demeure par lettre recommandée avec avis de réception la personne concernée de déposer sa déclaration dans un délai de huit jours.

À défaut de réponse dans le délai imparti, le collège est saisi d'un projet d'injonction visant au dépôt de la déclaration en cause.

• Article 21 Instruction des déclarations et désignation d'un rapporteur

Un rapporteur est systématiquement désigné pour examiner les déclarations des membres du Gouvernement.

Dans le cadre des orientations et du programme mentionnés à l'article 19, les services de la Haute Autorité vérifient le caractère exhaustif, exact et sincère des autres déclarations qui lui sont adressées.

À cette fin, ils sollicitent toute précision utile auprès du déclarant et mettent en œuvre les prérogatives accordées par la loi à la Haute Autorité.

Lorsque l'instruction d'une déclaration fait apparaître une question nouvelle ou une difficulté sérieuse, le président désigne un rapporteur.

• Article 22 Procédure simplifiée

Les déclarations qui n'ont pas donné lieu à désignation d'un rapporteur sont mentionnées sur une liste comprenant, pour chaque déclaration :

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

Cette liste est tenue à la disposition des membres, de même que les dossiers sur lesquels elle porte, trois jours avant la séance à l'ordre du jour de laquelle elle est inscrite.

Lorsqu'un membre estime qu'une déclaration figurant sur la liste doit faire l'objet d'un examen complémentaire, le président désigne un rapporteur.

• Article 23 Recueil des observations du déclarant

Tout déclarant peut se faire représenter par une personne dûment mandatée à cet effet dès lors que ce mandat est transmis à la Haute Autorité.

Les échanges se déroulent par écrit. Toutefois, si le rapporteur désigné en application de l'article 21 l'estime utile, il peut proposer au déclarant de l'auditionner dans les locaux de la Haute Autorité, en présence d'un représentant des services. Cette audition est de droit à la demande du déclarant. Ce dernier peut se faire accompagner par la personne de son choix.

Quand la Haute Autorité envisage d'assortir une déclaration d'une appréciation ou de transmettre un dossier au procureur de la République sur le fondement de l'article LO. 135-5 du code électoral ou de l'article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 susvisée, le président invite le déclarant à formuler, dans un délai qu'il fixe, ses observations par écrit. À l'issue de ce délai, le président inscrit le dossier à l'ordre du jour du collège et saisit un rapporteur qui accompagne, le cas échéant, son projet de délibération d'un projet de rapport spécial.

• Article 24 Recueil des observations des électeurs

Les observations des électeurs relatives aux déclarations mises en ligne sur le site internet de la Haute Autorité ou mises à disposition en préfecture sont instruites par les services de la Haute Autorité quand elles ont été adressées dans les formes légales et réglementaires.

Chapitre VII : Procédure applicable à la situation des membres du Gouvernement

• Article 25 Vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement

Le collège est informé de la saisine, par son président, de l'administration fiscale aux fins de procéder à la vérification fiscale prévue à l'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

Les constats réalisés par l'administration fiscale sont tenus à la disposition des membres et donnent lieu à une information régulière du collège par le président. Il accompagne, le cas échéant, son rapport d'un projet de délibération tendant à la demande de nouvelles informations ou investigations.

Chapitre VIII : Procédures applicables aux conflits d'intérêts et aux manquements à la dignité, à la probité et à l'intégrité

• Article 26 Instruction

Lorsqu'il apparaît qu'une des personnes mentionnées aux articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, à l'exception du Premier ministre¹⁵¹ et des représentants français au Parlement européen¹⁵², est susceptible de se trouver en situation de conflit d'intérêts, les services de la Haute Autorité recueillent toute information utile pour caractériser la situation. La même procédure est applicable en cas de manquement à l'article 1^{er} de la loi précitée.

151_ II de l'article 10 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

152_ V de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

À l'issue de cette instruction, si un risque de conflit d'intérêts est identifié, le président inscrit cette question à l'ordre du jour du collège.

Le collège, sur proposition d'un de ses membres, peut, à tout moment, demander au président de mettre en œuvre la procédure mentionnée aux deux alinéas précédents. Dans ce cas, le collège est informé des suites données à sa demande.

- **Article 27** Procédure d'injonction

Les injonctions de faire cesser une situation de conflit d'intérêts exposent les motifs de faits et de droit pour lesquels la Haute Autorité estime que la situation de conflit d'intérêts est caractérisée.

À l'issue d'un délai d'un mois à compter de la notification de cette injonction, le président inscrit à l'ordre du jour le dossier qui comprend, le cas échéant, les observations de l'intéressé. S'il n'a pas été mis fin à la situation de conflit d'intérêts, la Haute Autorité peut décider de rendre l'injonction publique.

Chapitre IX : Procédures applicables aux avis rendus en matière d'exercice d'activités privées

- **Article 28** Modalités d'instruction et de réponse

Quand, en application de l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, la Haute Autorité est saisie de la question de la compatibilité d'une activité avec d'anciennes fonctions gouvernementales ou exécutives locales, les services recueillent les observations de la personne concernée et le président désigne un rapporteur.

Toutefois, quand la Haute Autorité est saisie préalablement à l'exercice de l'activité envisagée, qu'elle a jugé, dans des cas analogues, que l'activité envisagée était compatible et que la demande ne soulève pas de question nouvelle, le président rend un avis de compatibilité et en informe le collège à sa plus proche séance.

- **Article 29** Prolongation du délai

Le président peut, durant les trois semaines imparties à la Haute Autorité pour statuer, en application de l'avant-dernier alinéa du I de l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, décider de porter ce délai à un mois. Cette décision est notifiée à la personne concernée.

- **Article 30** Portée des avis

Les avis rendus par la Haute Autorité concluent à la compatibilité de l'activité envisagée, éventuellement avec réserves, ou à son incompatibilité. Ils sont notifiés par lettre recommandée avec avis de réception à la personne concernée et, le cas échéant pour les avis d'incompatibilité, à l'organisme ou à l'entreprise au sein duquel celle-ci exerce ses fonctions.

- **Article 31** Violation d'un avis

Quand il apparaît qu'une personne exerce une activité professionnelle en violation d'un avis rendu en application du présent chapitre, les services recueillent les observations de l'intéressé et le président désigne un rapporteur.

Le rapporteur accompagne, le cas échéant, son projet de délibération d'un projet de rapport spécial mentionné au dernier alinéa de l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

Chapitre X : Procédure applicable aux rappels et injonctions de la Haute Autorité

• Article 32 Notification

Les injonctions de la Haute Autorité sont notifiées par lettre recommandée avec avis de réception. Elles mentionnent le délai imparti et les modalités requises pour y répondre.

• Article 33 Injonctions et demandes non suivies d'effets

Quand une personne ne défère pas aux injonctions de la Haute Autorité dans les délais qui lui sont impartis ou n'a pas communiqué les informations, explications ou documents qui lui ont été demandés, le président inscrit cette question à l'ordre du jour du collège, sur le rapport du secrétaire général.

Chapitre XI : Procédures applicables aux avis, rapports et recommandations

• Article 34 Demande d'avis

Quand la Haute Autorité est saisie d'une demande d'avis sur une question d'ordre déontologique rencontrée dans l'exercice du mandat ou des fonctions¹⁵³ et que cette demande soulève une question nouvelle et sérieuse, le membre, le rapporteur ou l'agent désigné par le président rédige un projet d'avis.

Le président répond aux demandes d'avis qui sont dépourvues de caractère sérieux ou qui ne soulèvent pas de question nouvelle.

• Article 35 Rapports et recommandations

La Haute Autorité peut confier la rédaction d'un rapport ou d'une recommandation à un ou plusieurs de ses membres ou rapporteurs. Les auditions réalisées à cette occasion sont ouvertes à l'ensemble des membres.

Le rapport annuel est élaboré et présenté par le président. Il est adopté par le collège.

Chapitre XII : Dispositions finales

• Article 36 Publication sur le site internet

Sont notamment publiés sur le site internet de la Haute Autorité :

- > le règlement général ;
- > la charte de déontologie mentionnée à l'article 2 du présent règlement général ;
- > le rapport annuel ;
- > les rapports spéciaux prévus à l'article 7 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ;
- > les avis d'incompatibilité rendus sur le fondement du 2° du I de l'article 23 de la même loi ;
- > les rapports spéciaux prévus au IV du même article ;
- > les recommandations que la Haute Autorité décide de rendre publiques ;
- > les décisions d'agrément, de refus, de suspension et de retrait d'agrément d'associations.

• Article 37 Entrée en vigueur

Le président de la Haute Autorité est chargé de l'application du présent règlement, qui entre en vigueur au lendemain de sa publication au Journal officiel et qui remplace le règlement général paru au Journal officiel du 12 mars 2014.

¹⁵³ 3° du I de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

ANNEXE 2 :

CHARTRE DE DÉONTOLOGIE DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

• Article 1^{er} Principes directeurs de la Haute Autorité

Les membres, rapporteurs et personnels de la Haute Autorité exercent leurs fonctions avec intégrité et probité, dans le respect des principes de transparence, d'impartialité et d'indépendance.

Ils veillent, dans leurs activités professionnelles comme privées, à ne pas contrevenir à ces exigences et principes et à ne pas compromettre la réputation de la Haute Autorité.

Le président de la Haute Autorité est chargé de la mise en œuvre des principes fixés dans la présente charte.

• Article 2 Conformité aux obligations fiscales

Au moment de son entrée en fonction, chaque membre, rapporteur et membre du personnel de la Haute Autorité atteste sur l'honneur être en conformité avec ses obligations fiscales.

Chapitre I^{er} : Prévention des conflits d'intérêts

• Article 3 Prévention des conflits d'intérêts à l'égard des déclarants

Les situations suivantes constituent un lien d'intérêt impliquant le déport du membre, du rapporteur ou du membre du personnel concernant un dossier :

- > un lien de parenté, y compris par alliance ;
- > une relation professionnelle directe, qu'il s'agisse d'une relation hiérarchique ou non ;
- > l'appartenance à un même corps de la fonction publique ;
- > l'appartenance à un même organisme public ou privé, à but lucratif ou non.

Cette liste n'est pas limitative. Chaque membre, rapporteur et membre du personnel doit prendre en compte, pour estimer si un lien d'intérêt est de nature à engendrer un déport, l'intensité du lien, sa nature et ses effets au regard des missions et des valeurs de la Haute Autorité, telles que précisées à l'article 1^{er}.

En cas de doute, il prend l'attache de son supérieur hiérarchique ou, pour les membres et rapporteurs, du président de la Haute Autorité.

Chaque membre du personnel de la Haute Autorité communique au secrétaire général et à son supérieur hiérarchique, au moment de son entrée en fonctions puis à chaque fois que nécessaire, la liste des déclarants avec lesquels il dispose d'un lien d'intérêt.

- **Article 4** Activités annexes des personnels de la Haute Autorité

Les personnels de la Haute Autorité peuvent exercer des activités privées, lucratives ou non, à titre accessoire, dans le respect des dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Dès lors que ces activités sont susceptibles d'interférer avec l'exercice de leurs fonctions, de quelque manière que ce soit, ils les portent à la connaissance de leur supérieur hiérarchique.

- **Article 5** Activités des membres et des rapporteurs

Les membres et les rapporteurs de la Haute Autorité veillent à ce que leurs autres activités, qu'elles soient ou non lucratives, ne les placent pas en situation de conflit d'intérêts. En cas de doute, ils saisissent le président de la Haute Autorité.

- **Article 6** Prévention du pantouflage

Les membres, rapporteurs et personnels de la Haute Autorité veillent à ne pas utiliser leurs fonctions et les informations auxquelles ils ont accès à des fins personnelles, notamment en vue de favoriser leur nomination ou leur recrutement dans un organisme public ou privé.

Les membres de la Haute Autorité qui exercent, durant ou à l'issue de leur mandat, une activité professionnelle privée ne peuvent, dans l'exercice de cette activité, mentionner ou laisser mentionner leur qualité.

À l'issue de leurs fonctions au sein de la Haute Autorité, et pendant un délai de trois ans, les personnels de la Haute Autorité saisissent la commission de déontologie de la fonction publique préalablement à l'exercice de toute activité libérale ou de toute activité lucrative, salariée ou non, exercée dans un organisme privé ou dans un organisme public exerçant dans un secteur concurrentiel.

Chapitre III : Utilisation des moyens publics dévolus à la Haute Autorité

- **Article 7** Bonne utilisation des deniers publics

Les membres, rapporteurs et personnels de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique veillent à faire une utilisation raisonnable des moyens qui sont mis à leur disposition dans l'exercice de leurs fonctions et s'interdisent tout emploi de ces moyens à des fins privées.

Une charte des achats détermine les règles applicables aux achats de la Haute Autorité.

- **Article 12** Processus de recrutement

Les recrutements des personnels de la Haute Autorité sont effectués à l'issue d'une procédure transparente et ouverte.

La rémunération des personnels de la Haute Autorité est fixée en fonction de critères objectifs, liés notamment à leur expérience professionnelle.

Chapitre IV : Relations avec les tiers

• Article 13 Cadeaux et invitations

Les membres, rapporteurs et personnels de la Haute Autorité n'acceptent aucun cadeau ni aucune invitation de la part d'un déclarant, à l'exception des cadeaux et invitations protocolaires.

Ils n'acceptent aucun cadeau ou invitation, quelle que soit son origine, dont ils estiment qu'il serait de nature à les placer en situation de conflit d'intérêts.

Les cadeaux qui ne sont pas susceptibles de placer leur bénéficiaire en situation de conflit d'intérêts, notamment les cadeaux protocolaires, font l'objet d'une déclaration au président de la Haute Autorité et sont remis au responsable des affaires générales, dès lors que leur valeur excède 30 €.

Les membres, rapporteurs et personnels de la Haute Autorité ne peuvent accepter un déplacement à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique, que sur autorisation du président.

Les cadeaux reçus et les voyages à l'invitation de tiers mentionnés aux alinéas précédents sont rendus publics sur le site internet de la Haute Autorité.

• Article 14 Devoir de réserve

Outre le respect du secret professionnel fixé à l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et à l'article 5 du règlement général de la Haute Autorité, les membres, rapporteurs et personnels font preuve de réserve dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de celles-ci.

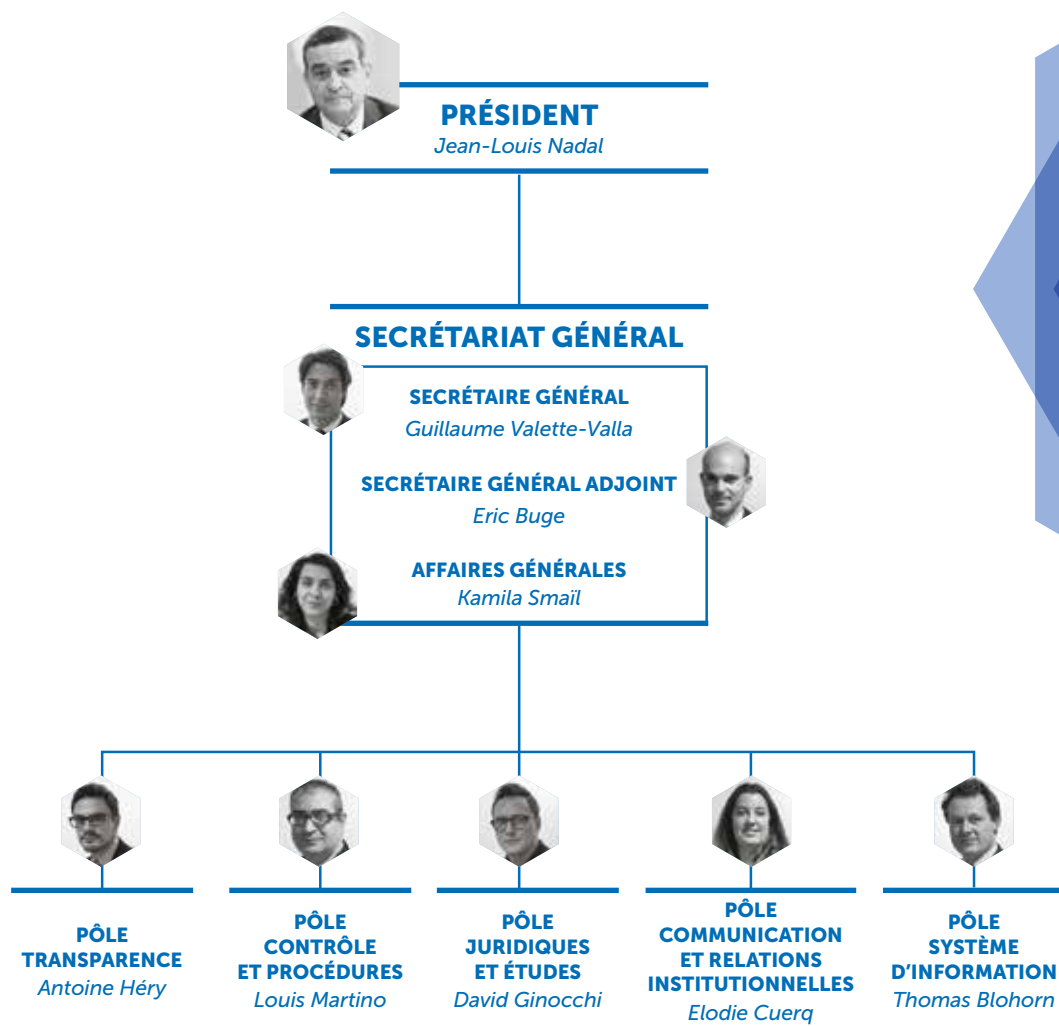
Ils s'abstiennent de toute prise de position publique, y compris sur les réseaux sociaux, susceptible d'être préjudiciable au bon fonctionnement de la Haute Autorité ou à l'une des personnes assujetties aux obligations prévues par les lois relatives à la transparence de la vie publique.

• Article 15 Transparence des activités de la Haute Autorité

Il est fait mention, sur le site internet de la Haute Autorité, des auditions, rencontres, conférences et autres manifestations publiques auxquelles participent les membres, rapporteurs et personnels de la Haute Autorité.

ANNEXE 3 :

ORGANIGRAMME DES SERVICES DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE



ANNEXE 4 : AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ENTRANT DANS LE CHAMP DES LOIS RELATIVES À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

	Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)
	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)
	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)
	Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)
	Autorité de la concurrence
	Autorité des marchés financiers (AMF)
	Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)
	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)
	Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)
	Autorité de sûreté nucléaire (ASN)
	Bureau central de tarification (BCT)
	Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)
	Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)
	Commission centrale des impôts directs compétente en matière de bénéfices agricoles
	Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)
	Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
	Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)
	Commission de régulation de l'énergie (CRE)
	Commission des infractions fiscales (CIF)

	Commission des participations et des transferts
	Commission des sondages
	Commission nationale d'aménagement cinématographique
	Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)
	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)
	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)
	Commission nationale du débat public (CNDP)
	Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)
	Conseil supérieur de l'agence France Presse
	Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
	Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)
	Défenseur des droits (DDD)
	Haute Autorité de santé (HAS)
	Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)
	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)
	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
	Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)
	Médiateur du cinéma
	Médiateur du livre
	Médiateur national de l'énergie

ANNEXE 5 :

CODE DE DÉONTOLOGIE DES CONSEILLER-E-S DE PARIS

Les dispositions de ce code s'appliquent aux Conseiller-e-s de Paris, membres du Conseil de Paris siégeant en formation de conseil municipal ou de conseil général, y compris les adjoint-e-s au Maire de Paris.

1. DES VALEURS

Les élu-e-s parisiens, dans le cadre de leur mandat, sont tenus de faire prévaloir l'intérêt public dont ils ont la charge et qu'ils représentent. Ils s'engagent à respecter les principes d'intégrité, de probité, d'impartialité et d'exemplarité.

1. L'intérêt public

Les élu-e-s parisiens doivent, à l'occasion de leurs fonctions et pour les décisions qu'ils prennent, faire prévaloir l'intérêt public dont ils ont la charge, à l'exclusion de toute considération d'intérêt d'un groupe ou d'intérêt personnel ou familial.

2. La probité

Les élu-e-s de la Collectivité parisienne doivent exercer leurs missions avec intégrité et probité. Ils ne peuvent recevoir une quelconque somme d'argent dont ils savent qu'elle n'est pas due.

Les moyens en personnel et en matériel, ainsi que les locaux mis à disposition, sont exclusivement réservés à l'accomplissement des tâches relatives à l'exercice du mandat.

L'ensemble des indemnités et moyens mis à la disposition des élu-e-s fait l'objet d'une publication annuelle au moment du vote du budget.

La Maire, les adjoints à la Maire et les présidences des groupes politiques du Conseil de Paris déclarent avoir pris connaissance de la Charte du bon usage du service automobile et s'engagent à la respecter.

Les élu-e-s siégeant dans la commission d'appel d'offres de la Collectivité parisienne déclarent avoir pris connaissance de la Charte du service des achats et s'engagent à la respecter.

Les élu-e-s parisiens s'engagent à ne pas accéder ni disposer d'un logement locatif social, au sens de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, géré par un bailleur social de la Ville de Paris, ou, s'ils considèrent être dans une situation les obligeant à demeurer dans un tel logement, à saisir la collectivité parisienne des raisons objectives justifiant ce maintien.

Les élu-e-s de la Collectivité parisienne déclarent avoir pris connaissance de l'article 432-14 du code pénal¹⁵⁴ relatif au délit de favoritisme dans les marchés et délégations de service public.

¹⁵⁴_ Article 432-14 du code pénal « Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».

3. L'impartialité et l'indépendance

Les élu-e-s parisiens ne peuvent utiliser les prérogatives de leur mandat pour favoriser, ou au contraire, léser tel ou tel administré.

Ils ne peuvent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui les conduirait à ne pas respecter les dispositions du présent code.

Les élu-e-s parisiens renoncent à participer aux débats et aux votes sur toutes les questions, sujets ou dossiers pour lesquels ils ont un intérêt personnel, familial ou professionnel à l'affaire. Ils déclarent avoir pris connaissance de l'article L. 2131-11 du Code Général des Collectivités Territoriales¹⁵⁵ (CGCT) relatif à l'illégalité des délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil, intéressés à l'affaire.

L'exemplarité

Les élu-e-s parisiens s'attacheront à promouvoir, dans le cadre de leur action, les principes énoncés dans le présent code.

Les élu-e-s s'engagent à participer pleinement et régulièrement aux séances du conseil de Paris et aux commissions auxquelles ils appartiennent ainsi qu'aux instances au sein desquelles ils ont été désignés. Un tableau recensant les élu-e-s présents fera l'objet d'une publication régulière.

2. DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Constitue un conflit d'intérêt, aux termes de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « 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 ».

Afin d'éviter une telle situation, les élu-e-s parisiens :

- > doivent faire connaître tout intérêt particulier susceptible d'interférer avec leur action publique et prendre les dispositions utiles pour mettre un terme au conflit d'intérêt qui en résulte ;
- > ne doivent pas solliciter ou accepter des offres, des cadeaux ou des avantages pour eux-mêmes ou pour autrui en contrepartie de l'accomplissement ou de l'abstention de l'accomplissement d'un acte de leurs fonctions, ou pour abuser de leur influence pour peser sur la décision prise. Ils déclarent avoir pris connaissance de l'article 432-12 du code pénal¹⁵⁶ relatif à la prise illégale d'intérêt ;
- > déclarent tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique et si les frais exposés lors de ce voyage ont été totalement ou partiellement pris en charge par cette personne. Ils déclarent aussi tout voyage effectué durant l'exercice de leur mandat en rapport avec leurs fonctions. Ces éléments sont rendus publics. Pour les uns comme pour les autres, ils déclarent les frais y afférant (notamment les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement). Les conseiller-e-s de Paris doivent être en mesure de justifier ces frais (notamment les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement) ;

¹⁵⁵ Article L. 2131-11 CGCT « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

¹⁵⁶ Article 432-12 du code pénal « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.»

> refusent les cadeaux, libéralités et invitations d'une valeur supérieure à 150 euros. Ils déclareront à la collectivité parisienne les cadeaux d'une valeur inférieure à 150 euros reçus, au cours de leur mandat, dans le cadre de leurs fonctions. Cette déclaration sera annuelle. Les cadeaux reçus à ce titre seront remis à la collectivité. La commission de déontologie parisienne précisera la portée de ces obligations, s'agissant notamment des biens consommables et des invitations.

Pour prévenir une situation de conflit d'intérêt, les élu-e-s parisiens sont invités à remplir une déclaration d'intérêts et à l'adresser à la Commission de déontologie dans les 4 mois après l'élection et, par dérogation pour la mise en place de la commission, dans les 2 mois à compter de la nomination de ses membres. Cette déclaration est conforme au modèle de déclaration déterminé par le législateur et renseigne :

- > les activités professionnelles exercées depuis les cinq années précédant l'élection et qui ont donné lieu à rémunération ou contrepartie financière ;
- > les participations aux organes dirigeants d'un organisme privé ou public, ainsi que les participations financières dans le capital d'une société, depuis les cinq années précédant l'élection ;
- > les activités bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, exercées depuis les cinq années précédant l'élection ;
- > les fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ;
- > les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années ;
- > les fonctions, mandats électifs et activités professionnelles exercées à la date de l'élection par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin.

Celle-ci sera rendue publique dans les limites définies au III de l'article 5 de la loi du 11 octobre 2013¹⁵⁷ relative à la transparence de la vie publique et dans le strict respect de la vie privée, après autorisation de la CNIL.

157_ Article 5 :

« III. — Ne peuvent être rendus publics les éléments des déclarations suivants :

1° L'adresse personnelle de la personne soumise à déclaration ;

2° Les noms du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin ;

3° Les noms des autres membres de la famille.

Pour la déclaration de situation patrimoniale, ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens ; les noms des personnes qui possédaient auparavant les biens mentionnés dans la déclaration ; pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ; pour les biens en nue-propriété : les noms des usufruitiers ; pour les biens en usufruit : les noms des nus-propriétaires.

Pour la déclaration d'intérêts, ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens. S'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin :

a) Les noms des personnes qui possédaient auparavant des biens mentionnés dans cette déclaration ;

b) Pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ;

c) Pour les biens en nue-propriété, les noms des usufruitiers ;

d) Pour les biens en usufruit, les noms des nus-propriétaires.

Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens mobiliers : les noms des personnes qui détenaient auparavant les biens mobiliers mentionnés dans la déclaration de situation patrimoniale ; les noms des personnes qui détenaient auparavant des biens mobiliers mentionnés dans la déclaration d'intérêts s'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin.

Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des instruments financiers : les adresses des établissements financiers et les numéros des comptes détenus.

Le cas échéant :

> l'évaluation rendue publique de la valeur des biens détenus en communauté correspond à la moitié de leur valeur vénale ;

> l'évaluation rendue publique de la valeur des biens indivis correspond à la part des droits indivis détenus par le déclarant ;

Les éléments mentionnés au présent III ne peuvent être communiqués qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité ».

3. DE LA TRANSPARENCE

3.1 - Sur une base volontaire, les élu-e-s parisiens sont invités à communiquer en vue de sa publication sur le site paris.fr, dans le strict respect de la vie privée et après autorisation de la CNIL, une déclaration de patrimoine les concernant, dans les 4 mois après l'élection et, par dérogation pour la mise en place de la commission, dans les 2 mois à compter de la nomination de ses membres, puis un mois avant la fin de leur mandat.

3.2 - Celle-ci comprendra des informations relatives à l'ensemble des biens détenus, sur le modèle de la déclaration de situation patrimoniale instituée par la loi^o 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : immeubles bâtis et non bâtis, valeurs mobilières, les valeurs cotées en bourse et les placements divers, assurances-vie, comptes bancaires et divers actifs, les biens mobiliers divers d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 euros, les véhicules terrestres à moteur, bateaux, avions, les fonds de commerce ou clientèles, charges et offices, les autres biens, dont les comptes courants de société d'une valeur égale ou stock-options d'une valeur supérieure à 10 000 euros, les biens mobiliers, immobiliers et comptes détenus à l'étranger, le passif, les revenus perçus depuis le début du mandat, les événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine.

3.3 - La déclaration de patrimoine ne comprendra pas les informations suivantes :

- > l'adresse personnelle ;
- > le nom du conjoint du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin ;
- > le nom des autres membres de la famille ;

S'agissant des biens immobiliers :

- > les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens ;
- > les noms des personnes qui possédaient auparavant les biens mentionnés dans la déclaration ;
- > pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ;
- > pour les biens en nue-propriété : les noms des usufruitiers ;
- > pour les biens en usufruit : les noms des nus-propriétaires ;

S'agissant des biens mobiliers :

- > les noms des personnes qui détenaient auparavant les biens mobiliers mentionnés dans la déclaration de situation patrimoniale ;
- > les noms des personnes qui détenaient auparavant des biens mobiliers mentionnés dans la déclaration d'intérêts s'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin ;

S'agissant des instruments financiers :

- > les adresses des établissements financiers ;
- > numéros des comptes détenus.

ANNEXE 6 :

AVIS DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE SUR LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES CONSEILLER-E-S DE PARIS

DÉLIBÉRATION N° 2014-43 DU 17 JUILLET 2014 RELATIVE À LA DEMANDE D'AVIS DE LA MAIRE DE PARIS

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique,

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et notamment son article 20 ;

Vu la lettre, en date du 13 juin 2014, par laquelle la Maire de Paris a transmis à cette autorité, pour avis, le code de déontologie adopté par le Conseil de Paris lors de sa séance du 29 mai 2014 ;

Vu le projet de délibération relatif à la création d'une commission de déontologie des conseillers de Paris transmis par les services de la direction juridique de la Ville de Paris le 26 juin 2014 ;

Ayant entendu, lors de ses séances du 19 juin et du 17 juillet 2014, Mme Catherine Bergeal en son rapport,

A adopté l'avis dont la teneur suit :

Sur le code de déontologie adopté par le Conseil de Paris :

1. La Haute Autorité approuve l'initiative de la Ville de Paris d'adopter un code de déontologie des conseillers de Paris. Elle observe que cette initiative est conforme aux objectifs que le législateur a fixés par les lois n° 2013-906 et 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Elle est favorable à ce que la pratique de tels codes se développe dans l'ensemble des collectivités publiques et concerne tant les élus que les agents.
2. La Haute Autorité prend acte que les cinq valeurs d'intérêt public, de probité, d'impartialité, d'indépendance et d'exemplarité sont celles que le Conseil de Paris a tout particulièrement décidé de distinguer comme celles qu'il entend voir guider son action.
3. La Haute Autorité approuve le rappel exprès dans le code des termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 définissant le conflit d'intérêts, notamment en ce que cette définition met en évidence qu'un conflit d'intérêts peut naître non seulement entre un intérêt public et un intérêt privé, mais aussi entre deux intérêts publics.

4. Il résulte de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 que la Maire, les adjoints au Maire et les conseillers de Paris titulaires d'une délégation de signature sont tenus d'adresser à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts établies dans les conditions prévues à l'article 4 de la même loi. La Haute Autorité prend acte de ce que l'ensemble des conseillers de Paris ont décidé d'adresser à la Ville de Paris une déclaration d'intérêts dans les quatre mois suivant leur élection et, dans le même délai et un mois avant la fin de leur mandat, une déclaration de situation patrimoniale, pour publication pour ceux qui le souhaitent sur le site www.paris.fr. Elle observe que ces obligations ont été adoptées à l'unanimité du Conseil de Paris et sur le fondement du volontariat.
5. En ce qui concerne la déclaration d'intérêt, la Haute Autorité s'interroge sur les raisons ayant conduit le Conseil de Paris à retenir un contenu plus restrictif que celui déterminé par le législateur à l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013, en n'incluant pas dans ces déclarations les activités de consultant (3° de l'article 4), les fonctions et mandats électifs (9° de l'article 4) et les activités professionnelles exercées par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin (6° de l'article 4). Ces exclusions ne paraissent pas cohérentes avec les objectifs des lois du 11 octobre 2013 et la définition du conflit d'intérêt donné par son article 2 dont les dispositions sont rappelées par le code adopté par le Conseil de Paris.
6. La Haute Autorité rappelle enfin qu'en tout état de cause, la Maire, ses adjoints et les conseillers de Paris titulaires d'une délégation de signature resteront tenus d'adresser à la Haute Autorité la déclaration complète prévue par le législateur.
7. En ce qui concerne la déclaration de patrimoine, la Haute Autorité observe que le code devrait indiquer avec davantage de précision le contenu de la déclaration, notamment s'il s'agit de la reproduction exacte de tout ou partie de la déclaration de situation patrimoniale mentionnée au II de l'article 4 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013.
8. En ce qui concerne l'option de rendre publiques, sur la base du volontariat, les déclarations de situation patrimoniale et non les déclarations d'intérêts, la Haute Autorité souligne que le législateur a fait un choix inverse, compte tenu notamment du cadre juridique fixé par le conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.

Il résulte en effet de la loi que seuls les membres du Gouvernement voient leurs déclarations patrimoniales et leurs déclarations d'intérêts rendues publiques, sur le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. En ce qui concerne les parlementaires, seules les déclarations d'intérêts sont rendues publiques sur le site de la Haute Autorité ; les déclarations de situation patrimoniale ne sont rendues accessibles qu'en préfecture et selon des modalités particulières. Pour les élus locaux mentionnés à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, seules les déclarations d'intérêts sont rendues publiques sur le site de la Haute Autorité ; leurs déclarations de situation patrimoniale ne le sont pas. Par sa décision n° 2013-676 DC, le Conseil constitutionnel a jugé en effet que si la publication de la déclaration d'intérêts des élus ne portait pas une atteinte disproportionnée à la vie privée au regard de l'objectif de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci, il n'en allait en revanche pas de même pour la publication de leur situation patrimoniale. La disposition législative prévoyant cette publicité a donc été invalidée par le Conseil constitutionnel.

Le choix fait par le Conseil de Paris aboutit donc à la situation où seraient rendues publiques, d'une part, les déclarations d'intérêt des élus dirigeants de la Ville de Paris sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et sur le site de cette autorité et, d'autre part, des déclarations de situation patrimoniales de quelques élus sur le site de la Ville sous la seule responsabilité des déclarants. La Haute Autorité suggère, dans ces conditions, de soumettre à une nouvelle réflexion du conseil de Paris tant le contenu de la déclaration d'intérêt, que la question de la publicité.

Elle rappelle qu'en tout état de cause, seront rendues publiques sur son site internet les déclarations d'intérêts de la Maire de Paris, de ses adjoints et des conseillers de Paris titulaires d'une délégation de signature. Elle attire par ailleurs l'attention de la Ville de Paris sur la nécessité, s'il est procédé à la mise sur le site internet de la ville de certaines déclarations, de ne pas publier les éléments mentionnés au III de l'article 5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, dans tous les cas, de prendre préalablement l'attache de la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour déterminer les conditions de cette mise en ligne.

9. La Haute Autorité rappelle que s'appliquent à la Maire de Paris, à ses adjoints et aux conseillers de Paris détenteurs d'une délégation de signature les règles de déport mentionnées aux articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013. Elle approuve le rappel par le code du principe selon lequel les élus ne peuvent participer aux débats et aux votes sur toutes les questions pour lesquelles ils ont un intérêt personnel, familial ou professionnel. Elle observe que cette règle du déport sera d'autant plus efficace que la déclaration d'intérêts sera remplie avec rigueur (voir point 5.).
10. La Haute Autorité suggère que la déclaration par laquelle la Maire, les adjoints et les présidents des groupes politiques du Conseil de Paris déclarent avoir pris connaissance de la Charte du bon usage du service automobile et s'engagent à la respecter soit complétée par une déclaration de l'ensemble des élus parisiens, à tout le moins de tous ceux appelés à siéger dans des commissions d'appel d'offres, par lesquels ils déclarent avoir pris connaissance de la Charte du service des achats et s'engagent à la respecter. Elle suggère, de même, qu'à la mention de la connaissance de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales soit ajoutée celle de l'article 432-14 du code pénal relatif au délit de favoritisme dans les marchés et délégations de service public et propose que les textes de ces deux articles soient reproduits.
11. La Haute Autorité prend acte de l'institution de l'obligation de déclarer les voyages effectués en rapport avec les fonctions lorsque ceux-ci ont été pris en charge par un tiers. Elle prend acte également de l'obligation de refuser les cadeaux supérieurs à une valeur de 150 euros et de déclarer annuellement les cadeaux inférieurs à cette valeur. Elle s'interroge sur la portée de l'obligation de remise de ces derniers à la collectivité, lorsqu'il s'agit de biens consommables.
12. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique prend acte de l'engagement des élus parisiens de ne pas accéder à, ni disposer d'un logement locatif social dans les limites et conditions prévues par le code de déontologie.

Sur le projet de délibération portant création d'une commission de déontologie :

13. La Haute Autorité approuve l'initiative de la Ville de Paris de proposer à son Conseil la création d'une commission de déontologie chargée d'aider à la mise en œuvre du code décidé par ce dernier.
14. Pour que cette commission remplisse son office, il importe que sa composition offre des garanties de compétence, d'indépendance et d'impartialité. Il appartient au Conseil de Paris de décider de cette composition. Dans le projet envisagé, elle comprendrait un universitaire, deux magistrats administratifs et judiciaires en activité ou honoraire et deux anciens conseillers de Paris n'exerçant plus de fonctions électives. Cette composition n'appelle pas d'observations. La Haute Autorité attire cependant l'attention de la Ville de Paris sur la nécessité de se rapprocher des services du ministère de la justice et du Conseil d'État en ce qui concerne la participation de magistrats en activité, au regard notamment des dispositions de l'article R. 237-2 du code de justice administrative, aux termes desquelles « *toute disposition prévoyant la participation des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à d'autres fonctions que celles mentionnées à l'article R 213-1 est soumise pour avis au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* ».
15. La Haute Autorité considère pertinents les choix opérés par le projet en ce qui concerne tant le nombre des membres de cette commission, la durée du mandat et son caractère non reconductible, que le décalage dans la durée des premiers mandats qui permet de ne pas renouveler en même temps l'ensemble des membres, assurant ainsi la continuité de la pratique de la commission, sur le modèle de ce que le législateur a voulu pour la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique elle-même.
16. La Haute Autorité ne peut approuver le b° du point 2 du projet aux termes duquel la commission « *transmet à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique les déclarations d'intérêts et de patrimoine des conseillers de Paris qui relèvent du champ de contrôle de cette autorité* ». L'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 fait en effet obligation à ces derniers de transmettre directement ces déclarations et leurs modifications substantielles au Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans les deux mois de leur entrée en fonction, libre à eux, s'ils le souhaitent, d'en adresser par ailleurs copie à la commission de déontologie. La Haute Autorité peut en revanche être saisie, comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 2 du projet de délibération, par la commission de déontologie de tout élément que cette dernière estimerait devoir porter à sa connaissance et relatif à la situation d'un conseiller de Paris relevant du champ de contrôle de la Haute Autorité.
17. Si la Ville de Paris souhaite se prévaloir ou donner quelque diffusion que ce soit au présent avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique cet avis ne vaut et ne peut, par suite, être mentionné que dans son intégralité.

TABLE DES MATIÈRES

→ PREMIÈRE PARTIE

UNE NOUVELLE AUTORITÉ POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

- P. 14 **I. Des lois ambitieuses et novatrices, votées en urgence**
- P. 14 1. Des réflexions préalables à la création de la Haute Autorité
- P. 15 2. La révélation des lacunes du dispositif antérieur
- P. 17 3. Les projets de loi déposés au Parlement et la discussion parlementaire
- P. 21 4. Les principales dispositions des lois du 11 octobre 2013
- P. 23 5. Une adoption rapide des textes réglementaires
- P. 24 **II. Une Haute Autorité rapidement opérationnelle**
- P. 24 1. La désignation du Président et des membres
- P. 25 2. Une entrée en vigueur rapide
- P. 27 3. Un règlement général pour garantir le respect d'une procédure contradictoire
- P. 30 4. Les recrutements effectués au cours des années 2014 et 2015
- P. 31 **III. L'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité**
- P. 31 1. Le collège, organe délibérant
- P. 33 2. Les services de la Haute Autorité
- P. 35 3. Les moyens de la Haute Autorité
- P. 36 4. Le développement informatique de la Haute Autorité, une priorité

→ DEUXIÈME PARTIE

UNE PREMIÈRE ANNÉE D'ACTIVITÉ TRÈS PARTICULIÈRE DU FAIT DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

- P. 40 **I. Plus de 20 000 déclarations reçues en l'espace d'un an**
- P. 40 1. Une extension du champ des personnes soumises aux obligations déclaratives
- P. 48 2. Les différentes déclarations adressées à la Haute Autorité
- P. 50 3. 2014, une année exceptionnelle
- P. 51 4. L'accompagnement des déclarants
- P. 53 **II. Plus de 2 000 déclarations rendues publiques**
- P. 53 1. La recherche d'un équilibre entre transparence et respect de la vie privée
- P. 54 2. Des déclarations rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité et en préfecture
- P. 56 3. Vers des déclarations accessibles en open data

→ TROISIÈME PARTIE

TIRER LES ENSEIGNEMENTS DU PREMIER CYCLE DE CONTRÔLE

- P. 60 **I. La mise en œuvre, par la Haute Autorité, de ses prérogatives de contrôle patrimonial**
- P. 60 1. La vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement
- P. 60 1.1 La mise en œuvre de la procédure
- P. 61 1.2 Les améliorations envisageables
- P. 62 2. Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement et du Parlement
- P. 62 2.1 La mise en œuvre du contrôle
- P. 64 2.2 Le choix d'une procédure respectueuse des droits des déclarants
- P. 71 2.3 Les décisions prises par la Haute Autorité
- P. 74 3. Les difficultés rencontrées dans le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et les évolutions souhaitables
- P. 74 3.1 Le respect des délais de publication
- P. 75 3.2 Les modalités de déclaration
- P. 77 3.3 L'articulation des compétences de la Haute Autorité et de l'administration fiscale
- P. 79 4. Le contrôle de la gestion sous mandat des instruments financiers
- P. 81 **II. La mise en œuvre d'un contrôle nouveau des intérêts**
- P. 81 1. Près de 2000 déclarations d'intérêts examinées en 2014 et 2015
- P. 82 2. La nécessité d'une résolution rapide des conflits d'intérêts
- P. 82 2.1 Un examen en deux temps des déclarations d'intérêts
- P. 84 2.2 La caractérisation des conflits d'intérêts
- P. 88 2.3 Une procédure fondée sur l'échange avec le déclarant
- P. 90 **III. Le contrôle des déclarants de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013**
- P. 90 1. Un contrôle étendu à toutes les catégories de déclarants et soumis à des contraintes spécifiques
- P. 92 2. Les principales étapes du contrôle
- P. 92 2.1 La mise en œuvre de contrôles systématiques
- P. 93 2.2 La priorisation des contrôles approfondis

P. 96	I. Promouvoir une culture déontologique
P. 96	1. Les principales questions posées à la Haute Autorité
P. 97	2. L'examen des demandes d'avis
P. 97	3. Le contenu des avis
P. 97	3.1 L'appréciation des risques de nature pénale
P. 98	3.2 L'appréciation des risques de conflit d'intérêts
P. 100	II. La compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales ou nationales et l'exercice d'une activité privée
P. 101	1. La saisine de la Haute Autorité
P. 103	2. La procédure d'avis
P. 104	3. Le contrôle exercé
P. 104	3.1 L'appréciation du risque en matière pénale
P. 105	3.2 L'appréciation du risque en matière déontologique
P. 106	4. Les avis rendus
P. 108	III. L'agrément des associations de lutte contre la corruption
P. 110	IV. Des actions croissantes de formation et de pédagogie
P. 110	1. Former les responsables publics
P. 111	2. Débattre et conceptualiser les évolutions en matière de transparence
P. 112	V. Le développement des contacts institutionnels en France comme à l'international
P. 112	1. Les relations institutionnelles en France
P. 113	2. La Haute Autorité à l'international
P. 113	2.1 L'identification de la Haute Autorité par les organisations internationales
P. 114	2.2 La constitution progressive d'un réseau des autorités nationales compétentes sur les questions déontologiques
P. 115	2.3 La mise en œuvre d'actions de coopération bilatérale

**Directeur de la publication
et responsable de la rédaction**

Jean-Louis Nadal

Éditeur

Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique
98-102 rue de Richelieu
75002 - Paris

Conception et réalisation

LUCIOLE - 75002 Paris

Impression

Imprimé sur les presses de l'imprimerie
Desbouis Grésil sur un papier Magno
satiné certifié PEFC pour une gestion
durable des forêts.

HATVP

ÉDITION 2015

98-102 RUE DE RICHELIEU
75002 PARIS
WWW.HATVP.FR