

HAUTE
AUTORITÉ
POUR LA
TRANSPARENCE
DE LA VIE
PUBLIQUE

—

RAPPORT
D'ACTIVITÉ
2016

HAUTE
AUTORITÉ
POUR LA
TRANSPARENCE
DE LA VIE
PUBLIQUE



RAPPORT
D'ACTIVITÉ
2016

Établi en application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013
relative à la transparence de la vie publique.

AVANT-PROPOS



JEAN-LOUIS NADAL

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

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

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

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

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

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

SOMMAIRE

| | |
|---|--------------|
| CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2016 | – 9 |
| L'ANNÉE 2016 EN UN COUP D'ŒIL | – 10 |
| L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA HAUTE AUTORITÉ | – 13 |
| <hr/> | |
| PREMIÈRE PARTIE : LA HAUTE AUTORITÉ, INSTITUTION RECONNUE DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE APRÈS TROIS ANS D'ACTIVITÉ | – 20 |
| <hr/> | |
| CHAPITRE 1 : LE RESPECT DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES : UN NIVEAU DE CONFORMITÉ DE PLUS EN PLUS SATISFAISANT | – 22 |
| 1. EN 2016, LE NOMBRE DE DÉCLARATIONS REÇUES PAR LA HAUTE AUTORITÉ SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ ET LE NOMBRE DE DÉCLARATIONS PUBLIÉES CROÎT SENSIBLEMENT | – 22 |
| 2. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU CHAMP DES DÉCLARANTS, QUI DEMEURE TOUTEFOIS PERFECTIBLE | – 31 |
| <hr/> | |
| CHAPITRE 2 : UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF DU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS | – 44 |
| 1. LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS CYCLES DE CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS | – 44 |
| 2. UN AFFINEMENT DE LA DOCTRINE DU COLLÈGE DE LA HAUTE AUTORITÉ SUR LES QUESTIONS PATRIMONIALES | – 52 |
| 3. UNE PROCÉDURE DE CONTRÔLE CONSOLIDÉE ET DES OUTILS RENFORCÉS | – 64 |
| 4. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE DÉTECTION RAPIDE DES SITUATIONS DE CONFLIT D'INTÉRÊTS | – 72 |
| <hr/> | |
| CHAPITRE 3 : LA DIFFUSION D'UNE CULTURE DE L'INTÉGRITÉ | – 76 |
| 1. UN ESSOR DU CONSEIL DÉONTOLOGIQUE | – 76 |
| 2. UNE PLUS GRANDE COLLABORATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE | – 92 |
| 3. LA CRÉATION D'UN RÉSEAU DE COOPÉRATION INTERNATIONALE | – 101 |

DEUXIÈME PARTIE : 2017, UNE ANNÉE RICHE EN DÉFIS POUR LA HAUTE AUTORITÉ — 106

CHAPITRE 1 : UN CHAMP DE COMPÉTENCE ÉLARGI DU FAIT DE L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE DÉCLARANTS — 109

1. L'EXTENSION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES À CERTAINES CATÉGORIES
DE FONCTIONNAIRES ET DE MILITAIRES — 109
 2. L'EXTENSION PARTIELLE DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES POUR LES MAGISTRATS — 115
-

CHAPITRE 2 : UNE MISSION DE CONTRÔLE FORTEMENT AFFECTÉE PAR LE CALENDRIER ÉLECTORAL DE 2017 — 120

1. UN NOMBRE IMPORTANT DE DÉCLARATIONS ATTENDUES EN 2017,
ANNÉE ÉLECTORALE PARTICULIÈREMENT DENSE — 120
 2. DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE
EXCESSIVEMENT CONTRAINTS — 125
-

CHAPITRE 3 : UNE NOUVELLE MISSION, ASSURER LA TRANSPARENCE ENTRE LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ET LES RESPONSABLES PUBLICS — 129

1. L'ORIGINE DE LA CRÉATION D'UN RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS — 129
 2. UN PROJET DE LOI SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉ — 132
 3. UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS RAPIDE — 141
-

ANNEXES

ANNEXE 1 : CATÉGORIES D'EMPLOIS VISÉS PAR LE DÉCRET N° 2016-1967 DU 28 DÉCEMBRE 2016
RELATIF À L'OBLIGATION DE TRANSMISSION D'UNE DÉCLARATION D'INTÉRÊTS PRÉVUE
À L'ARTICLE 25 TER DE LA LOI N° 83-634 DU 13 JUILLET 1983 PORTANT DROITS
ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES — 146

ANNEXE 2 : DÉONTOLOGIE DES RESPONSABLES PUBLICS, QUI FAIT QUOI ? — 148

ANNEXE 3 : AVIS RENDUS À LA RÉGIE IMMOBILIÈRE DE LA VILLE DE PARIS AU TITRE
DE L'ARTICLE 20 DE LA LOI DU 11 OCTOBRE 2013 — 152

ANNEXE 4 : AVIS RENDU À UN PRÉSIDENT DE CONSEIL DÉPARTEMENTAL AU TITRE
DE L'ARTICLE 20 DE LA LOI DU 11 OCTOBRE 2013 — 156

ANNEXE 5 : TABLEAU DE SUIVI DES PROPOSITIONS DU RAPPORT D'ACTIVITÉ 2015 — 161

LISTE DES PROPOSITIONS — 162

LES CHIFFRES CLÉS DE 2016

15 800

fonctions soumises aux obligations déclaratives¹

23

réunions du collège

930 000

pages vues sur hatvp.fr

141

délibérations du collège

280 000

visiteurs uniques

33

avis déontologiques rendus

6 006

déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues

2 045

appels reçus (assistance aux déclarants)

16

délégations étrangères reçues

2 534

déclarations de patrimoine et d'intérêts publiées

64

injonctions adressées

14

institutions fondatrices du réseau international pour l'intégrité

12

dossiers transmis à la justice

3 304

déclarations d'intérêts contrôlées²

09

auditions parlementaires

4,3 M€

budget 2016

1 971

examens de variation de patrimoine effectués

60%

des propositions du rapport d'activité 2015 mises en œuvre

40

agents au 31 décembre 2016

833

contrôles de déclarations de situation patrimoniale engagés

37,7 ans

âge moyen

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

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

L'ANNÉE 2016 EN UN COUP D'ŒIL

JAN.

Agrément de l'association anti-corruption Anticor

Renouvellement partiel des membres du collège de la Haute Autorité : désignation de M. Michel Braunstein et de Mme Michèle Froment-Védrine par la Cour des Comptes

FÉV.

Conférence sur la transparence de la vie publique à l'université de nice

MAR.

Signature du protocole entre la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la Direction générale des finances publiques

Conférence sur la transparence de la vie publique à l'Université Lyon 3

JUIL.

Publication des déclarations d'intérêts des adjoints au maire de villes de plus de 100 000 habitants

Remise à la ministre de la culture du rapport «La déontologie dans les établissements publics culturels»

AOÛT

Promulgation de la loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

SEPT.

Participation aux 4^e rencontres de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers sur le thème de la transparence de la vie publique

AVR.

Promulgation de la loi déontologie et droits et obligations des fonctionnaires

Intervention de M. Jean-Louis Nadal lors de la réunion ministérielle du comité de gouvernance publique de l'OCDE

MAI

Publication du décret du décret n° 2016-570 rendant obligatoire la télédéclaration

Audition de M. Jean-Louis Nadal par le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique

JUIN

Nomination de M. Henri Bardet comme membre du collège de la Haute Autorité, sur proposition du Président du Sénat

Audition de M. Jean-Louis Nadal par la commission des lois du Sénat

Intervention sur la prévention des conflits d'intérêts au 99^e congrès des maires

Remise au Président de l'Assemblée nationale du rapport «Les clubs parlementaires»

OCT.

Publication des déclarations d'intérêts des conseillers départementaux titulaires d'une délégation de fonction ou de signature

Entrée en vigueur du décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 rendant obligatoire la télédéclaration

NOV.

Entrée en vigueur des obligations déclaratives des membres de cabinet des collectivités territoriales

Participation au groupe de travail des Hauts responsables de l'intégrité publique de l'OCDE

Publication du rapport «Open data et intégrité publique»

DÉC.

Promulgation de la loi relative à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique

Ouverture à la consultation en préfecture des déclarations de situation patrimoniale des sénateurs de la série 2

La Haute Autorité, partenaire institutionnel du Sommet du Partenariat pour un Gouvernement ouvert

Lancement du Réseau international pour l'intégrité



L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA HAUTE AUTORITÉ

La Haute Autorité dispose du statut d'autorité administrative indépendante³, 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 de la Cour des Comptes.

³ Article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; annexe à la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

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 à minima tous les quinze jours.

Séances du collège de la Haute Autorité

| ANNÉE | NOMBRE DE SÉANCES | NOMBRE DE DÉLIBÉRATIONS |
|-------|-------------------|-------------------------|
| 2014 | 24 | 99 |
| 2015 | 30 | 213 |
| 2016 | 23 | 141 |

2. UN COLLÈGE PARTIELLEMENT RENOUEVÉ

Lors de la réunion d'installation du collège de la Haute Autorité, le 6 février 2014, a eu lieu - conformément aux dispositions du décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 - un tirage au sort 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 premiers membres élus par leurs pairs à la fin de l'année 2013, la durée du mandat des membres de la Cour des Comptes a été fixée à deux ans, celle des membres du Conseil d'État à quatre ans et celle des membres de la Cour de Cassation à six ans. Deux nouveaux membres de la Cour des Comptes ont donc rejoint le collège de la Haute Autorité en janvier 2016.

De même, un tirage au sort a eu lieu pour désigner celui des membres nommés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat dont la durée du mandat serait fixée à trois ans. Indépendamment du résultat de ce tirage au sort, les membres désignés par les présidents des assemblées parlementaires ont démissionné du collège pour raisons personnelles respectivement en octobre 2014 et en janvier 2015. Après de longs mois d'attente, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ont finalement procédé à la nomination d'un nouveau membre respectivement en juin 2016 et en janvier 2017⁴.

4_ À cet égard, l'article 5 de la loi du 20 janvier 2017 précitée prévoit désormais qu'en cas de « décès ou de démission volontaire ou d'office d'un membre, il est pourvu à son remplacement dans les soixante jours. À défaut de nomination d'un nouveau membre à l'expiration de ces délais, le collège de l'autorité, convoqué à l'initiative de son président, propose, par délibération, un candidat à l'autorité de nomination, dans un délai de trente jours ».

Calendrier du renouvellement des membres de la Haute Autorité résultant des tirages au sort effectués lors de la séance d'installation du collège en février 2014

| | |
|----------------------|--|
| DÉCEMBRE 2015 | Renouvellement des membres issus de la Cour des Comptes |
| DÉCEMBRE 2016 | Renouvellement du membre nommé par le président de l'Assemblée nationale |
| DÉCEMBRE 2017 | Renouvellement des membres issus du Conseil d'État |
| DÉCEMBRE 2019 | Renouvellement du Président, des membres issus de la Cour de cassation et du membre nommé par le président du Sénat ⁵ |

5_ En vertu de l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, la nomination d'un nouveau membre en cas de vacance d'un siège n'est valable que pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois.

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 judiciaires⁶, diplômé de l'Institut d'Études Politiques et de la faculté de droit de Toulouse, il est 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.

⁶ Qui précédait l'École nationale de la magistrature.

Catherine Bergeal et **Pierre Forterre**, respectivement conseillère d'État et ancien conseiller d'État en service extraordinaire, ont été élus membres du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par l'assemblée générale du Conseil d'État en décembre 2013.

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 en décembre 2013.

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 et de conseiller à la chambre criminelle de la Cour de Cassation.

Michel Braunstein et **Michèle Froment-Védrine** ont été élus en décembre 2015 membres du collège par la Chambre du conseil de la Cour des comptes. Ils succèdent à Jean-Luc Lebuy et Marie Pittet, dont le mandat arrivait à échéance.

Conseiller-maître honoraire, agrégé d'histoire et ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion Droits de l'Homme), Michel Braunstein a notamment occupé les fonctions d'inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et celles de conseiller pour l'enseignement scolaire, la jeunesse et les sports au cabinet du Premier ministre entre 1997 et 2001. Il siégeait précédemment à la commission pour la transparence financière de la vie politique.

Conseillère-maître à la Cour des comptes, docteur en médecine et spécialiste en santé publique, Michèle Froment-Védrine a précédemment occupé les fonctions de présidente de la Commission de la sécurité des consommateurs et celles de directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET).

Henri Bardet a été nommé membre du collège de la Haute Autorité en juin 2016 par le président du Sénat. Avocat honoraire, Henri Bardet a notamment exercé au sein du cabinet Francis Lefèbvre. Spécialiste en matière de droit fiscal, il est également président d'honneur de l'Institut des avocats conseillers fiscaux (IACF).

Daniel Hochedez a été nommé membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en janvier 2017, par le Président de l'Assemblée nationale. Titulaire d'une maîtrise de droit et diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris, il a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administrateur en 1975. Il y a notamment occupé les fonctions de directeur du service des systèmes d'information, puis, jusqu'en juin 2013, de directeur du service des finances publiques.

3. UN FONCTIONNEMENT DES SERVICES GUIDÉ PAR UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE

Afin d'assurer une meilleure coordination des services et la performance des processus métiers, dans un contexte de création d'activité et de croissance de la maquette budgétaire de la Haute Autorité, trois comités de gestion⁷ ont été créés :

- un **comité des ressources humaines** qui concourt à la définition de la politique des ressources humaines de la Haute Autorité et au suivi de sa mise en œuvre ;
- un **comité des systèmes d'information** qui définit la stratégie de la Haute Autorité en matière de systèmes d'information et de télécommunications ;
- un **comité des achats** qui définit et met en œuvre la politique générale d'achat de la Haute Autorité.

⁷ Présidés par le secrétariat général, le secrétariat des comités est assuré par le pôle administratif et financier.

3.1 UNE CROISSANCE DES EFFECTIFS EN 2016 POUR TENIR COMPTE DE LA CROISSANCE DES EFFECTIFS DE DÉCLARANTS

L'effectif physique a évolué en 2016 pour atteindre 40 agents⁸, dont un travailleur handicapé.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2016, la Haute Autorité disposait d'un plafond d'emploi de 34 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT). Pour faire face à l'accroissement des besoins constatés en cours d'année, ce plafond a été réévalué en cours de gestion à l'équivalent de 40 ETPT afin notamment de prendre en compte l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui a étendu les obligations déclaratives à de nouvelles catégories d'agents publics.

Cette évolution, adaptée à l'élargissement des missions de l'Autorité, s'est accompagnée d'une part plus importante des emplois de catégories A+ et A, à hauteur de 61 % de l'effectif, en lien avec les structures d'emploi des autres AAI. Ces ressources ont été affectées au renforcement des pôles dédiés au contrôle en raison de l'accroissement du périmètre des déclarants.

⁸ Il s'agit des effectifs physiques arrêtés au 31 décembre 2016 incluant les personnels occasionnels (en contrats courts). Les stagiaires et apprentis ne sont pas pris en compte dans ce décompte.

⁹ Les données sont issues des données 2016 pour la CNIL et 2015 pour le Défenseur des droits.

¹⁰ Les données sont issues du rapport annuel sur l'État de la fonction publique (année 2016).

Le profil des agents

La moyenne d'âge est de

37,7 ans

Pour comparaison, la moyenne d'âge des agents de la CNIL et du Défenseur des droits sont respectivement de 40 ans et de 43,5 ans⁹.

57,6 %

des agents sont des femmes.

Pour comparaison, la proportion des femmes au sein de la fonction publique est de 54,7 %¹⁰.

74 % des agents

ont un diplôme de l'enseignement supérieur.

64 % des agents sont des fonctionnaires.

61 % des agents occupent des postes de catégorie A+ et A.

Pour comparaison, le taux est de 71 % à la CNIL et de 70 % au Défenseur des droits.

Pyramide des âges

| | TOTAL | HOMME | FEMME |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| moins de 25 ans | 3 | 1 | 2 |
| 25-34 ans | 19 | 9 | 10 |
| 35-44 ans | 10 | 5 | 5 |
| 45-54 ans | 5 | 3 | 2 |
| plus de 55 ans | 3 | 1 | 2 |
| TOTAL | 40 | 19 | 21 |

3.2 UNE CROISSANCE PROGRESSIVE DES MOYENS BUDGÉTAIRES LIÉE À L'AUGMENTATION DES MISSIONS

Les crédits de la Haute Autorité en 2016 s'élèvent à 3 997 692 € en autorisations d'engagement et à 3 989 630 € en crédits de paiement. Ils se composent de 2 583 558 € en dépenses de personnel (titre 2) et de 1 423 608 € en autorisations d'engagement et 1 414 134 € en crédits de paiement en dépenses de fonctionnement. Les dépenses de personnel représentent donc 64,6 % du budget.

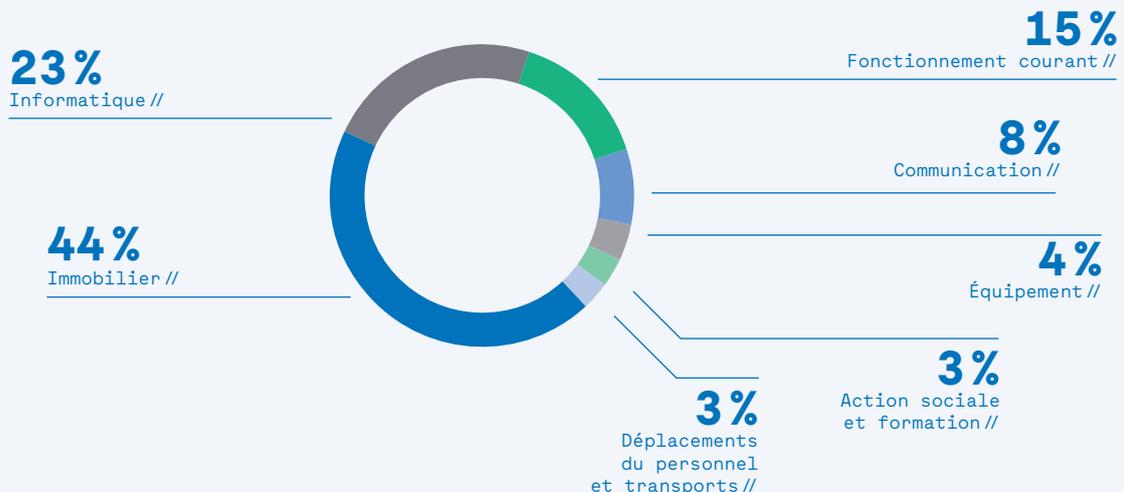
L'année 2016 enregistre une hausse des dépenses qui tient principalement aux éléments de gestion suivants :

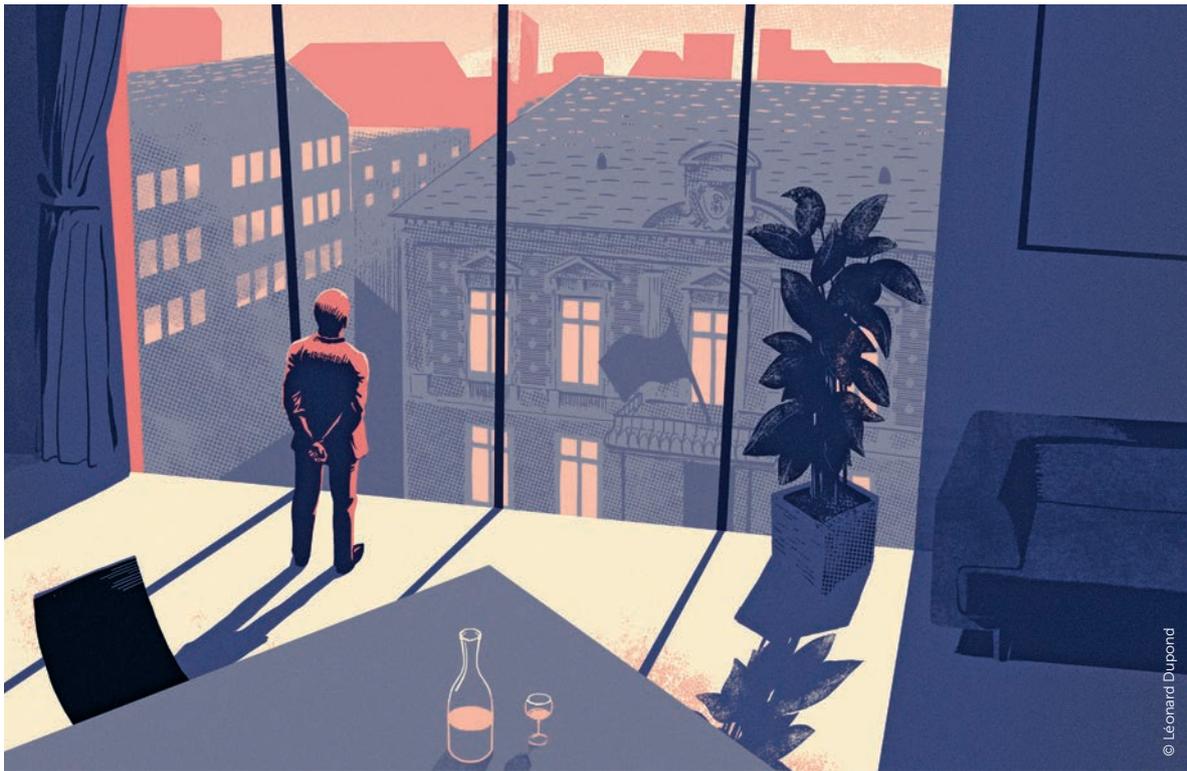
- _ une création d'emplois affectant mécaniquement les dépenses de fonctionnement ;
- _ un investissement spécifique en matière informatique demeurant élevé avec une attention particulière apportée à la sécurité du système d'information : création d'outils métiers, évolution du service de télédéclaration pour le rendre obligatoire¹¹.

¹¹_ Décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 relatif à la transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par l'intermédiaire d'un téléservice.

Hors masse salariale, les crédits de fonctionnement se sont répartis selon les postes de dépenses suivants :

Répartition des dépenses en crédits de paiements





Les moyens de la Haute Autorité font l'objet d'un suivi attentif à une maîtrise des dépenses, un processus achat transparent et un objectif de performance. Une charte des achats a instauré notamment un **comité achats** chargé de la définition, de la mise en œuvre de la politique des achats ainsi que de la bonne application des dispositions en veillant à un usage optimal des deniers publics. Il se prononce sur l'ensemble des achats supérieurs au seuil de 10 000 € hors taxes.

Par ailleurs, la Haute Autorité utilise, pour la grande majorité de ses besoins, les marchés publics mutualisés des services du Premier ministre et de l'UGAP. Elle a en outre confié certaines fonctions (logistique, paie ou plateforme comptable) à la direction des services administratifs du Premier ministre par l'intermédiaire de conventions de délégation de gestion.

PARTIE 1

LA HAUTE AUTORITÉ, INSTITUTION RECONNUE DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE APRÈS TROIS ANS D'ACTIVITÉ

— CHAPITRE

01

Le respect des obligations
déclaratives : un niveau
de conformité de plus
en plus satisfaisant

— CHAPITRE

02

Un bilan globalement
positif du contrôle
des déclarations

— CHAPITRE

03

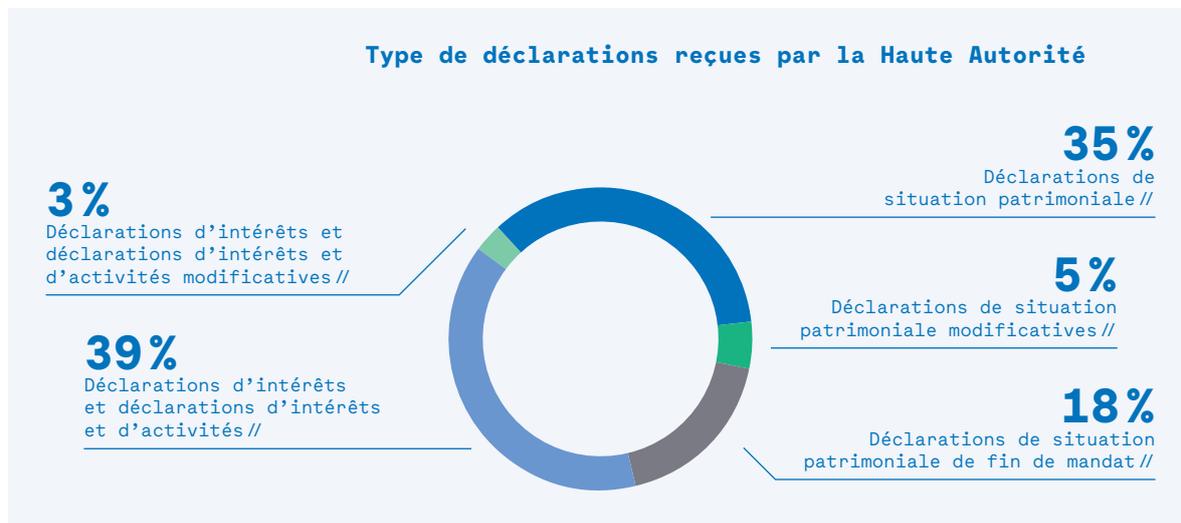
La diffusion d'une
culture de l'intégrité

LE RESPECT DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES : UN NIVEAU DE CONFORMITÉ DE PLUS EN PLUS SATISFAISANT

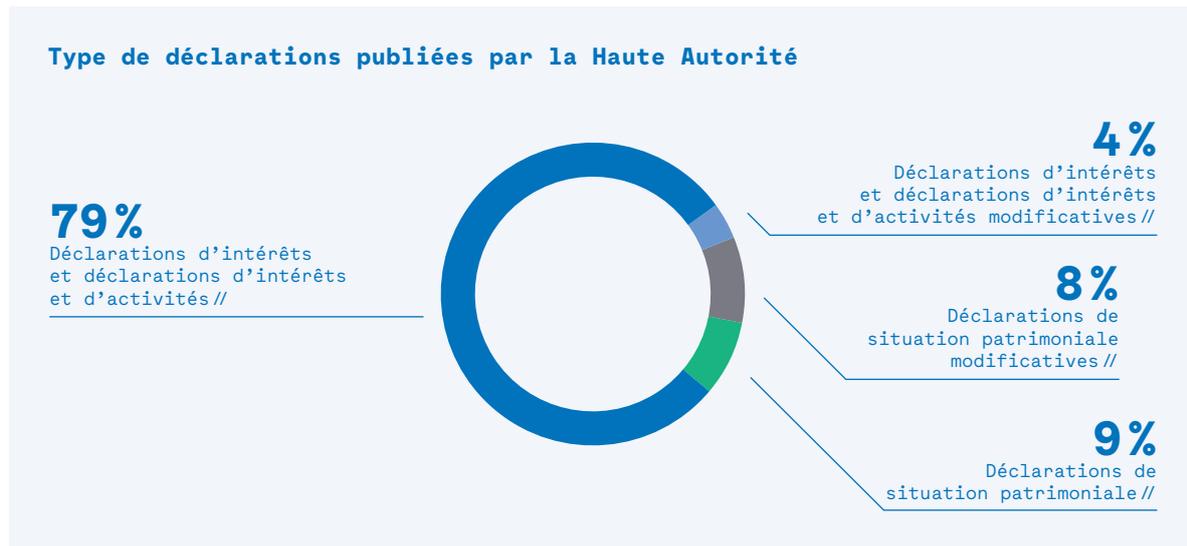
1. EN 2016, LE NOMBRE DE DÉCLARATIONS REÇUES PAR LA HAUTE AUTORITÉ SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ ET LE NOMBRE DE DÉCLARATIONS PUBLIÉES CROÎT SENSIBLEMENT

1.1 BILAN CHIFFRÉ DE LA RÉCEPTION ET DE LA PUBLICATION DE DÉCLARATIONS EN 2016

En 2016, le nombre de déclarations reçues s'est maintenu à un niveau très élevé (6 006 déclarations reçues contre 6 094 en 2015).



En 2016, le nombre de déclarations publiées a crû sensiblement, pour s'établir à 2 344 (contre 1 924 en 2015).



1.2 UNE OPTIMISATION DU CONTRÔLE FORMEL DES DÉCLARATIONS DÉPOSÉES

Le contrôle formel des déclarations est la première opération de contrôle pratiquée sur les déclarations, à l'occasion de leur dépôt. Ce contrôle est double : il consiste à s'assurer que les déclarations émanent de personnes relevant effectivement du champ de la Haute Autorité (*contrôle de l'éligibilité*) et que les déclarations sont complètes (*contrôle de la complétude*).

En 2014 et 2015, deux années atypiques en raison du nombre élevé de déclarations transmises, une large part des ressources de l'institution avait été consacrée au contrôle du respect des obligations déclaratives des publics dont les déclarations devaient être rendues publiques : membres du gouvernement, parlementaires, députés européens et élus locaux. En 2016, l'Autorité a pu renforcer le contrôle des obligations incombant à d'autres catégories de déclarants, dont les membres de cabinet, les membres d'autorités administratives indépendantes et les personnes occupant des emplois à la décision du Gouvernement.

S'agissant du contrôle de la complétude des déclarations, les anomalies les plus fréquemment rencontrées, avant le passage à la télétransmission obligatoire le 15 octobre 2016, sont les suivantes : absence de mention « néant » dans les rubriques vides, pages manquantes et revenus absents ou incomplets dans les déclarations de situation patrimoniale en fin de mandat.

En 2016, deux développements informatiques ont permis de résoudre une grande partie de ces difficultés. Le déploiement d'une application de gestion des télédéclarations (*Ulysse*) permet un meilleur suivi du contrôle formel et du contrôle des obligations déclaratives. En automatisant plusieurs actions, comme le calcul des délais de dépôt, la création des déclarations de fin de mandat ou l'indication du dépassement des délais, cette application permet de faciliter le contrôle des obligations déclaratives.

12_ Articles LO 135-2 du code électoral et 5 et 12 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

Depuis le décret n° 2015-246 du 3 mars 2015, les déclarations déposées auprès de la Haute Autorité pouvaient soit être adressées par lettre recommandée avec accusé de réception, soit remises en mains propres contre récépissé, soit être transmises par l'intermédiaire d'un téléservice (application de télédéclaration, *ADEL*). Le décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 a entièrement dématérialisé le processus déclaratif, en faisant de la télédéclaration la seule modalité de transmission des déclarations. Le passage à la dématérialisation des déclarations, qui permet notamment d'exiger un même niveau de formalisme et de précision de la part de l'ensemble des déclarants, constitue une condition indispensable au respect de l'obligation légale de publier les éléments déclarés dans un format ouvert¹² (*open data*). Au-delà des déclarations, la Haute Autorité recommande que soit généralisée à terme la télétransmission obligatoire de l'ensemble des documents qui lui sont adressés (mandats de gestion, arrêtés de nomination, etc.).

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

LA CONSTRUCTION D'UN SYSTÈME D'INFORMATION RÉPONDANT AUX EXIGENCES DE SÉCURITÉ ET DE PERFORMANCE

La Haute Autorité a fait de la constitution de son système d'information et de la digitalisation de son activité et de ses procédures l'une des priorités de ses trois premières années d'existence. La mission de publication des déclarations qui incombe à la Haute Autorité implique en effet qu'elle dispose des ressources informatiques pertinentes. C'est pourquoi un pôle dédié, composé d'un chef de pôle, de plusieurs développeurs et d'un apprenti, a été constitué.

L'année 2014 a été consacrée à l'édification *ab initio* d'un système d'information et à sa sécurisation. Un site internet a été créé et un réseau informatique a été constitué et sécurisé, notamment par une solution de cryptage homologuée par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Un conseil régulier a été pris auprès du fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information des services du Premier ministre qui continue à être régulièrement sollicité.

L'année 2015 a vu la dématérialisation partielle du processus de déclaration. En effet, l'application de télédéclaration ADEL a été mise en service en mars 2015, en vue des élections départementales. Permettant de déclarer par voie dématérialisée, elle a connu un succès grandissant au cours de l'année 2015, jusqu'à devenir, en fin d'année, le mécanisme de dépôt majoritaire des déclarations.

Nouvelle étape importante, une application métier a commencé à être développée en 2015 et livrée au cours de l'année 2016. Elle permet un suivi plus efficace des obligations déclaratives (auparavant gérées uniquement à l'aide de tableurs) et des procédures de contrôle des intérêts et du patrimoine. Son déploiement se poursuivra au cours de l'année 2017.

La télédéclaration ayant été rendue obligatoire le 15 octobre 2016¹³, l'intégralité des déclarations est désormais dématérialisée. Ceci rend envisageable leur publication en open data¹⁴ en 2017. Il s'agit de l'un des chantiers prioritaires de l'année à venir, avec la conception et la mise en service du registre des représentants d'intérêts, qui est prévue à partir du 1^{er} juillet 2017.

¹³_ En application du décret n° 2016-570 du 11 mai 2016.

¹⁴_ C'est-à-dire dans un format aisément lisible et réutilisable par un ordinateur.

Dans le même temps, à l'occasion du passage à la télédéclaration obligatoire le 15 octobre 2016, les textes d'aide de l'application pour déclarer en ligne (ADEL) ont été entièrement revus afin d'offrir une information exhaustive et précise sur les éléments demandés par la loi.

Si ces différentes évolutions ont permis de simplifier le processus déclaratif pour les personnes soumises aux obligations prévues par les lois relatives à la transparence de la vie publique, remplir une déclaration, notamment de situation patrimoniale, demeure un exercice relativement long et parfois complexe, en fonction de la composition du patrimoine de l'intéressé.

C'est la raison pour laquelle le législateur a prévu que lorsqu'une personne a adressé une déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité, elle est dispensée d'adresser une nouvelle déclaration de situation patrimoniale, sauf modification substantielle, pendant un délai de six mois, même si elle est désignée à des fonctions impliquant normalement une telle déclaration. Ce délai de dispense permet par exemple à un maire de ne pas avoir à adresser une nouvelle déclaration de situation patrimoniale lorsqu'il est élu président d'un établissement public de coopération intercommunale quelques semaines après les élections municipales. Il doit dans ce cas simplement actualiser sa déclaration d'intérêts.

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

Cette évolution est cohérente avec la généralisation de l'obligation de télédéclarer. En effet, le décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 a prévu que les modifications substantielles du patrimoine et des intérêts soient déclarées par une actualisation de la déclaration antérieure. En conséquence, la Haute Autorité devra toujours avoir à disposition une déclaration actualisée, ce qui autorise à allonger le délai de dispense pour les déclarations initiales.

PROPOSITION N° 1

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

1.3 LE RECOURS LIMITÉ AUX PROCÉDURES DE RELANCE TÉMOIGNE D'UNE APPROPRIATION SATISFAISANTE DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

En l'absence de dépôt à l'issue du délai légal ou dans l'hypothèse de déclarations incomplètes, le déclarant est relancé par la Haute Autorité conformément à l'article 20 du règlement général. En effet, le fait pour un assujetti de ne pas déposer l'une des déclarations prévues aux articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 est une infraction punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45000 € d'amende. Cette relance s'organise en trois temps :

- _ mise en demeure du déclarant de déposer sa déclaration dans un délai de huit jours, par lettre recommandée du secrétaire général avec avis de réception ;
- _ à défaut de réponse dans le délai imparti, adoption par le collège d'une injonction de déposer la déclaration en cause dans les trente jours ;
- _ à défaut de dépôt à l'issue de ce délai, saisine du parquet.

En 2016, 6 % des personnes dont les obligations déclaratives ont été vérifiées ont fait l'objet d'une relance par courrier pour absence de dépôt ou pour des éléments manquants dans les déclarations. Au total, 1,4 % ont reçu une injonction de la part de la Haute Autorité. Aucun déclarant n'a fait l'objet d'une transmission au parquet (contre 8 en 2015) : aucune condamnation n'a été prononcée pour ces motifs, alors que quatre avaient été prononcées en 2015¹⁵. Cette évolution laisse envisager une amélioration du respect des obligations déclaratives.

¹⁵ Le parquet s'est assuré que les intéressés avaient régularisé leur situation auprès de la Haute Autorité et a prononcé des peines d'amende de 1000 à 2500€.

1.4 LA PUBLICATION DES DÉCLARATIONS EN 2016

Entre 2014 et 2015, la Haute Autorité avait procédé à la publication d'environ 2 000 déclarations, rendues publiques en sept vagues distinctes.

En 2016, les publications ont crû de près de 20 %, pour atteindre le nombre de 2 344 déclarations publiées. Elles ont été réalisées en trois grandes vagues, qui ont porté sur les déclarations d'intérêts des adjoints au maire de villes de plus de 100 000 habitants en juillet, sur les déclarations d'intérêts des conseillers départementaux en octobre et sur les déclarations de situation patrimoniale des sénateurs de la série 2¹⁶ en décembre.

En outre, la Haute Autorité a publié les déclarations d'intérêts et de patrimoine des ministres du gouvernement Valls III ainsi que des déclarations modificatives de députés, députés européens et sénateurs de la série 1¹⁷.

16_ C'est-à-dire élus à l'occasion du renouvellement sénatorial de septembre 2014.

17_ C'est-à-dire élus à l'occasion du renouvellement sénatorial de septembre 2011.

18_ 173 déclarations de situation patrimoniale et 124 déclarations modificatives de situation patrimoniale.

Calendrier de publication des déclarations pour l'année 2016

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

La densité de l'activité en 2014-2015 (près de 18 000 déclarations reçues) et la très forte sollicitation des capacités de contrôle qu'elle a induit expliquent pour partie les délais d'ouverture à la consultation des déclarations de situation patrimoniale des sénateurs élus en septembre 2014. Pour l'avenir, la Haute Autorité s'est fixé comme objectif une réduction importante des délais d'examen des déclarations des parlementaires. Les échéances électorales de l'année 2017 seront également l'occasion d'ouvrir une réflexion sur l'opportunité de faire évoluer la pratique de l'institution sur le calendrier de publication de ces déclarations¹⁹.

19_ Sur ces deux aspects, voir Partie II.

Les modalités de publicité des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale

| 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 Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Sur le site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Parlementaires | | Consultation en préfecture |
| Députés européens | | Pas de publication |
| Élus locaux | | Pas de publication |
| Collaborateurs du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat et membres des cabinets ministériel | Pas de publication | Pas de publication |
| 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.) | | |
| Collaborateurs des exécutifs locaux | | |
| Agents publics visés par la loi déontologie et droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016 | | |

Trois ans après l'entrée en vigueur des lois sur la transparence de la vie publique, un premier bilan peut être dressé quant à ces modalités de publication.

Il en résulte que la publication, sur le site internet de la Haute Autorité, des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du Gouvernement, des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires et des déclarations d'intérêts des titulaires de fonctions exécutives locales rencontre un intérêt réel mais circonscrit des citoyens. Le site de la Haute Autorité a certes connu ses pics de consultations lors des principales vagues de publication, à l'instar de celle des déclarations des membres du Gouvernement en 2014 mais on peut toutefois relever qu'en règle générale, cet intérêt demeure étale²⁰. Cette consultation en ligne n'induit pas en outre un accroissement significatif des signalements à la Haute Autorité de la part des citoyens.

²⁰ Pour l'année 2016, moins de 40 % des visiteurs du site ont consulté les fiches nominatives des déclarants (Environ 1 000 visites par jour pour l'ensemble du site).

21_ Article 5 de loi du 11 octobre 2013 précitée.

22_ Rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 5 juin 2013 relatif à la transparence de la vie publique.

23_ De très rares incidents mineurs ont été signalés au ministère de l'intérieur par des préfetures depuis 2014.

24_ Les quelques préfetures avec lesquelles la Haute Autorité a pu échanger ont indiqué qu'elles n'avaient reçu qu'une dizaine de demandes de consultations depuis 2015.

25_ Un délit réprimé par une peine d'amende de 45 000 euros est en outre prévu à l'article LO 135-1 du code électoral en cas de publication ou de divulgation, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations de situation patrimoniale, des observations ou des appréciations.

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

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

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

La Haute Autorité n'ayant pas été informée de difficultés particulières à la suite de la publication en ligne de ces déclarations, il semble que l'atteinte à la vie privée des déclarants est demeurée contenue. Les restrictions à la publicité d'éléments possiblement identifiants (adresses, numéros de compte ou de téléphone) apportées par la loi²¹, pour les déclarations de patrimoine des ministres par exemple, ont sans doute permis un juste équilibre entre les nécessités de publicité et la garantie du respect de la vie privée des déclarants concernés comme de leur famille.

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

Si le processus administratif de consultation par les électeurs qui se rendent en préfecture se déroule généralement sans difficulté²³, le nombre de déclarations consultées apparaît globalement très faible²⁴ notamment en raison de l'impossibilité faite pour un électeur de consulter l'ensemble des déclarations des députés ou des sénateurs en se rendant dans la préfecture de son département, ce qui présente une restriction forte à la publicité s'agissant des déclarations des représentants de la Nation et des collectivités territoriales de la République²⁵.

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

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

Eu égard à la situation particulière et aux prérogatives des membres du Parlement, il semble ainsi que la pertinence du système de publicité propre à cette catégorie de déclarations pourrait être modifiée alors que le Conseil constitutionnel relevait justement que la publicité des déclarations est un élément essentiel de prévention des conflits d'intérêts notamment, « *le législateur a entendu permettre à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* »²⁸.

Un rapprochement des modalités de publication des déclarations de patrimoine des membres du Parlement sur celles des membres du Gouvernement²⁹ pourrait dès lors s'envisager dans le sens de ce que prévoyait déjà le Gouvernement lors du dépôt du projet de loi organique ou de ce que le Parlement avait, un temps, envisagé lors de la discussion parlementaire.

²⁹ Modalités de publication sur internet également applicables aux membres du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique depuis l'entrée en vigueur de loi du 20 janvier 2017 précitée.

Le 25 juillet 2013, en nouvelle lecture, le Sénat avait ainsi adopté un article L.O. 135-2 du code électoral qui prévoyait que « *les déclarations de situation patrimoniale, assorties des éventuelles observations du député et appréciations de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sont rendues publiques par la Haute Autorité et publiées au Journal officiel, dans les limites définies au II du présent article. Le fait de publier ou de diffuser des informations mensongères ou délibérément inexactes relatives au contenu des déclarations de situation patrimoniale, ainsi qu'aux éventuelles observations et appréciations qui les accompagnent, est puni de 7 500 € d'amende.* »

Si le législateur décidait de s'emparer de cette proposition, ce serait également l'occasion de s'interroger sur l'opportunité d'étendre l'exigence de publicité aux déclarations de situation patrimoniale des représentants français au Parlement européen. Rien ne semble en effet justifier que les députés européens ne soient pas soumis au même régime de publicité que les autres parlementaires français.

PROPOSITION N° 2

Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité.

2. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU CHAMP DES DÉCLARANTS, QUI DEMEURE TOUTEFOIS PERFECTIBLE

2.1 DES PROGRÈS SIGNIFICATIFS DANS L'APPRÉHENSION DE CERTAINES CATÉGORIES DE DÉCLARANTS

Les élus locaux titulaires d'une délégation de fonction

Dès 2014, la Haute Autorité a été confrontée aux difficultés d'interprétation et d'application de certaines dispositions de la loi du 11 octobre 2013. Au niveau local, la situation - au regard des obligations déclaratives prévues par la loi - des élus titulaires d'une délégation de fonction a rapidement attiré son attention.

30_ CE, 23 décembre 2011, Halfon, n° 323309.

Une difficulté d'interprétation pouvait en effet naître de la contradiction entre la rédaction de l'article 11 de la loi, qui dispose que sont soumis aux obligations déclaratives certains élus locaux titulaires d'une délégation de signature, et la pratique d'une partie des collectivités territoriales, dans lesquelles les titulaires de fonctions exécutives disposent d'une délégation de fonction et non de signature.

Conformément à la jurisprudence administrative, la Haute Autorité a considéré qu'une délégation de fonction vaut également délégation de signature, sauf si l'acte de délégation a expressément exclu la faculté pour le délégataire de signer des actes au nom du président de l'exécutif local³⁰.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a fait œuvre de simplification et de clarification en disposant expressément que sont soumis au contrôle de la Haute Autorité les élus « *titulaires d'une délégation de fonction ou de signature* ». La loi permet ainsi d'harmoniser le régime applicable à l'ensemble des élus titulaires d'une délégation.

Consultée par plusieurs collectivités locales sur l'application de ces dispositions aux titulaires de délégations attribuées antérieurement à la loi du 20 avril 2016, la Haute Autorité a précisé que seuls les élus bénéficiant d'une délégation de fonction excluant toute possibilité de signer des actes postérieure à la date d'entrée en vigueur de cette loi - soit le 21 avril 2016 - sont concernés par le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts.

L'identification des titulaires d'une délégation de fonction ou de signature au sein des collectivités visées par l'article 11 de la loi n° 2013-907 repose sur la disposition selon laquelle « *Les délégations de fonction ou de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ».

Comme lors des exercices précédents, la Haute Autorité a constaté en 2016 que le respect de ces prescriptions – la transmission immédiate des délégations attribuées – était inégal sur le territoire. L'Autorité tient par suite à rappeler leurs obligations aux collectivités visées par la loi et entend poursuivre en 2017 l'effort engagé pour assurer au sein de la sphère locale la connaissance de l'ensemble des dispositifs introduits par les lois relatives à la transparence de la vie publique.

Les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale disposant de recettes annuelles de fonctionnement supérieures à 5M €

Parmi les élus locaux entrant dans le champ des obligations déclaratives instituées par la loi du 11 octobre 2013, l'identification des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont le montant des recettes annuelles de fonctionnement est supérieur à cinq millions d'euros pose un certain nombre de difficultés. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 et le développement des relations entre la Haute Autorité et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) contribuent néanmoins à les réduire.

Durant ses premières années d'activité, la Haute Autorité s'est heurtée en premier lieu à la précision insuffisante de la notion de « *montant des recettes de fonctionnement* », qui créait une incertitude quant à la prise en compte des recettes figurant dans les budgets annexes. Le législateur lui a donc substitué la notion, plus large, de « *montant des recettes totales de fonctionnement* »³¹. Le développement des échanges avec la DGCL devrait permettre de mieux cerner les EPCI dépassant ce seuil.

Les relations avec la DGCL devraient en outre permettre d'appréhender dans les meilleurs délais la liste des EPCI dont le périmètre a été affecté par l'entrée en vigueur des nouveaux schémas de coopération intercommunale prescrits par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République³², dite loi NOTRe. Si elle se traduit au 1^{er} janvier 2017 par une diminution de 40 % du nombre d'EPCI à fiscalité propre³³, cette réforme de la carte intercommunale fait toutefois entrer plusieurs d'entre eux dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique. La loi NOTRe a en effet sensiblement relevé le seuil démographique des intercommunalités³⁴ : elle a ainsi accru le nombre d'EPCI de plus de 20 000 habitants et le nombre d'EPCI disposant de recettes totales de fonctionnement supérieures à 5M € par an.

31_ Article 11 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

32_ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

33_ La France compte 1 266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017.

34_ Article 33 de la loi du 7 août 2015 précitée ; des exceptions sont néanmoins prévues pour les zones peu denses et les zones de montagne, sans néanmoins que la population totale puisse être inférieure à 5 000 habitants.

Les membres de certaines autorités administratives indépendantes ou organismes publics

L'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, dans sa rédaction initiale, soumettait aux obligations déclaratives les membres des « *autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* » sans identifier les autorités incluses dans ce champ.

La qualification d'autorité administrative indépendante (AAI) ou d'autorité publique indépendantes (API) pouvait résulter de la loi, de la jurisprudence ou de la doctrine sans qu'aucun texte législatif n'en donnât une liste exhaustive. Pour déterminer le champ d'application de ces dispositions, la Haute Autorité avait alors pris comme référence, comme indiqué dans son précédent rapport d'activité, la liste des autorités indépendantes recensées sur le site de Légifrance, dont avaient été soustraites la Commission nationale des droits de l'homme et la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du président de la République. La Haute Autorité contrôlait ainsi les déclarations des membres de quarante autorités.

Néanmoins, l'absence d'un cadre général définissant avec exhaustivité le champ et le régime juridique des AAI et API était facteur d'insécurité juridique pour les personnes soumises aux obligations déclaratives.

Face à un tel constat, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2, a modifié le 6^e de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 à deux égards.

D'une part, la loi dresse une liste limitative de 34 organismes entrant dans le champ d'application des lois relatives à la transparence de la vie publique³⁵.

35_ Article 29 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Évolution de la liste des AAI et API et des organismes publics dont les membres sont soumis aux obligations déclaratives

| NOM DE L'ORGANISME | ORGANISME inclus initialement dans le champ du contrôle exercé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | ORGANISME expressément inclus par la loi du 9 décembre 2016 dans le champ du contrôle exercé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | ORGANISME expressément inclus par la loi du 20 janvier 2017 dans le champ du contrôle exercé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | ORGANISME qualifié d'AAI ou d'API par la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API |
|--|--|--|--|---|
| Agence française de lutte contre le dopage | • | • | | • |
| Autorité de la concurrence | • | • | | • |
| Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires | • | • | | • |
| Autorité de contrôle prudentiel et de résolution | • | • | | |
| Autorité de régulation de la distribution de la presse | • | • | | • |
| Autorité des marchés financiers | • | • | | • |
| Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières | • | • | | • |
| Autorité de régulation des communications électroniques et des postes | • | • | | • |
| Autorité de régulation des jeux en ligne | • | • | | • |
| Autorité de sûreté nucléaire | • | • | | • |
| Bureau central des tarifications | • | | | |
| Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé | • | • | | |
| Commission nationale d'aménagement cinématographique | • | • | | |
| Commission nationale d'aménagement commercial | • | • | | |
| Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques | • | • | | • |
| Commission nationale consultative des droits de l'homme | | • | | |
| Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement | • | • | | • |
| Commission nationale du débat public | • | • | | • |
| Commission nationale de l'informatique et des libertés | • | • | | • |

| NOM DE L'ORGANISME | ORGANISME inclus initialement dans le champ du contrôle exercé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | ORGANISME expressément inclus par la loi du 9 décembre 2016 dans le champ du contrôle exercé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | ORGANISME expressément inclus par la loi du 20 janvier 2017 dans le champ du contrôle exercé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | ORGANISME qualifié d'AAI ou d'API par la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API |
|--|--|--|--|---|
| Commission du secret de la défense nationale | ● | ● | | ● |
| Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires | ● | ● | | ● |
| Commission d'accès aux documents administratifs | ● | ● | | ● |
| Commission de sécurité des consommateurs | ● | | | |
| Commission des infractions fiscales | ● | | | |
| Commission des participations et des transferts | ● | ● | | |
| Commission des sondages | ● | | | |
| Commission de régulation de l'énergie | ● | ● | | ● |
| Commission paritaire des publications et agences de presse | ● | | | |
| Conseil supérieur de l'audiovisuel | ● | ● | | ● |
| Contrôleur général des lieux de privation de liberté | ● | ● | | ● |
| Défenseur des droits | ● | ● | | ● |
| Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet | ● | ● | | ● |
| Haute Autorité de santé | ● | ● | | ● |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | ● | ● | | ● |
| Haut Conseil du commissariat aux comptes | ● | ● | | ● |
| Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur | ● | ● | | ● |
| Médiateur national de l'énergie | ● | ● | | ● |
| Médiateur du cinéma | ● | | ● | |
| Médiateur du livre | ● | | ● | |
| Médiateur de la musique | | | ● | |



36_ Article 50 de la loi du 20 janvier 2017 précitée.

La loi Sapin 2 a eu pour effet de faire entrer un organisme dans le champ de compétence de la Haute Autorité (la Commission nationale consultative des droits de l'homme) et d'en faire sortir neuf : le Bureau central de tarification, la Commission de sécurité des consommateurs, la Commission des infractions fiscales, la Commission des sondages et la Commission paritaire des publications et agences de presse, le Médiateur du cinéma et le Médiateur du livre. Ces deux dernières autorités ont toutefois été à nouveau introduites dans le champ de compétence de la Haute Autorité par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017³⁶.

Parmi ces trente-cinq organismes, vingt-six sont qualifiés d'AAI ou d'API. Neuf d'entre eux se voient refuser cette qualification. Il s'agit de :

- _ l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;
- _ du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé ;
- _ de la Commission nationale d'aménagement cinématographique ;
- _ de la Commission nationale d'aménagement commercial ;
- _ de la Commission nationale consultative des droits de l'homme ;
- _ et de la Commission des participations et des transferts ;
- _ du médiateur du cinéma ;
- _ du médiateur de la musique ;
- _ du médiateur du livre.

37_ Article 29 de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

38_ Article 29 de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

La loi Sapin 2 a d'autre part étendu les obligations déclaratives, qui s'appliquaient jusqu'à alors aux seuls membres des autorités indépendantes, aux directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints des organismes précédemment listés³⁷. Les membres des éventuelles commissions investies de pouvoirs de sanctions au sein de ces organismes sont désormais expressément visés par la loi³⁸.

LA LOI N° 2017-55 DU 20 JANVIER 2017 PORTANT STATUT GÉNÉRAL DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES

En novembre 2015, 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 a publié un rapport proposant notamment d'instituer un statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Cette proposition a été reprise par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017. La loi consolide par ailleurs les règles de déontologie applicables aux AAI et aux API en :

- _ précisant le régime relatif au mandat des membres et aux incompatibilités³⁹ ;
- _ contraignant chacune de ces autorités à se doter d'un règlement intérieur dont les dispositions devront notamment préciser « *les règles déontologiques applicables à [leurs] agents et, le cas échéant, [à leurs] collaborateurs et experts* » ainsi que celles applicables à leurs membres⁴⁰ ;
- _ faisant évoluer les règles relatives à la publicité des déclarations des membres. S'agissant de la Haute Autorité, les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de ses membres ont été publiées le 24 février 2017 dans les mêmes conditions que celles relatives aux membres du Gouvernement⁴¹ ; les déclarations d'intérêts des membres des autres AAI et API sont quant à elles à la disposition permanente des autres membres de l'autorité mais ne seront pas publiées⁴² ;
- _ renforçant le contrôle dit de « pantouflage » des membres des AAI ou API. Les dispositions de la loi du 11 octobre 2013 précitée sont modifiées afin d'étendre la compétence de la Haute Autorité au contrôle de la situation des anciens membres des AAI et API souhaitant exercer une nouvelle activité privée salariée ou libérale⁴³ dans les trois ans suivant le terme de leur mandat.

Par ailleurs, en décembre 2016, la loi Sapin 2 a étendu à tous les membres des AAI et API intervenant dans le domaine économique – et plus seulement à leurs présidents – l'obligation de justifier auprès de la Haute Autorité de la gestion désintéressée de leurs instruments financiers⁴⁴.

³⁹_ Articles 5 à 8 de la loi du 20 janvier 2017 précitée.

⁴⁰_ Articles 13 et 14 de la loi du 20 janvier 2017 précitée.

⁴¹_ IV de l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

⁴²_ Article 11 de la loi du 20 janvier 2017 précitée.

⁴³_ Article 50 de la loi du 20 janvier 2017 précitée.

⁴⁴_ Article 29 de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

Une collaboration efficace avec la plupart des administrations pour faciliter l'identification et renforcer le suivi de certaines catégories de déclarants

En 2016, la Haute Autorité a renforcé ses relations avec divers partenaires institutionnels afin d'améliorer la connaissance des dispositifs introduits par les lois relatives à la transparence de la vie publique et de prévenir d'éventuels manquements aux obligations déclaratives.

Des contacts étroits ont ainsi été noués avec les bureaux des cabinets des différents départements ministériels, services administratifs directement rattachés au cabinet du ministre. Ces services, qui sont en charge de la gestion des membres des cabinets ministériels, jouent un rôle central dans la circulation de l'information au sein du cabinet. La Haute Autorité les a sollicités pour diffuser aux conseillers l'information relative aux obligations déclaratives. Parmi les 2 000 supports pédagogiques distribués en 2016, des plaquettes informatives dédiées aux membres des cabinets ministériels ont été massivement diffusées par ce biais tout au long de l'année.

L'année 2016 a également été marquée par l'initiation de relations entre la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du ministère de l'intérieur et la Haute Autorité. Le dialogue avec la DGCL est d'une importance majeure, dans la mesure où seule cette administration dispose de l'information relative au critère financier retenu pour identifier les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) entrant dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique.

Par ailleurs, à l'été 2016, un courrier informant les élus locaux que certains membres de leur cabinet devaient adresser à la Haute Autorité des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts au plus tard le 1^{er} novembre 2016 a été adressé à plus de 1 000 collectivités locales.

L'EXTENSION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES AUX PRINCIPAUX COLLABORATEURS DES AUTORITÉS TERRITORIALES ENTRANT DANS LE CHAMP DES LOIS RELATIVES À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a étendu aux principaux collaborateurs des exécutifs locaux - directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet - le champ des personnes assujetties aux obligations de déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale.

La loi déontologie des fonctionnaires étend ainsi au niveau local le principe introduit en 2013 au niveau national par les lois relatives à la transparence de la vie publique, selon lequel les proches collaborateurs d'un décideur public doivent être soumis aux mêmes règles déontologiques que la personne qu'ils conseillent. Cette logique est déjà appliquée au Président de la République, aux membres du Gouvernement ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Cet élargissement aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, qui avait été proposé par le projet de loi dit Sauvadet déposé en 2011, va dans le sens des recommandations émises en 2011 par la Commission de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique.

En 2016, le législateur a particulièrement veillé à la cohérence de la loi déontologie des fonctionnaires avec les dispositifs institués par les lois relatives à la transparence de la vie publique de 2013. Les seuils démographiques retenus dans les deux textes de loi sont ainsi identiques. Sont donc assujettis aux obligations déclaratives les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales visées par l'article 11 de la loi n° 2013-907, dont les maires de communes de plus de 20 000 habitants et les présidents d'EPCI disposant de recettes totales de fonctionnement supérieures à 5M € par an.

Les travaux préalables à l'adoption de la loi déontologie des fonctionnaires ont estimé à environ 3 000 le nombre de collaborateurs d'élus déclarant auprès de la Haute Autorité. Ces déclarants étaient tenus par la loi d'établir une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts au plus tard le 1^{er} novembre 2016. Compte tenu de ce calendrier, il reviendra au rapport d'activité 2017 de la Haute Autorité de dresser un bilan détaillé du respect des obligations déclaratives.

2.2 UNE MEILLEURE APPLICATION DE LA LOI EST ATTENDUE DE L'IDENTIFICATION DE CERTAINES CATÉGORIES DE DÉCLARANTS

L'identification des collaborateurs des responsables politiques

Les membres des cabinets ministériels sont tenus de déposer auprès de la Haute Autorité des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts. La violation de cette obligation expose les assujettis à une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

La mise en œuvre de ces dispositions par la Haute Autorité a toutefois révélé d'importantes difficultés dans l'identification des conseillers concernés par ces dispositions.

45_ Au-delà, quelques dispositions spécifiques concernent le détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration et des magistrats de l'ordre judiciaire, qui ne peuvent être nommés en cabinet ministériel que s'ils justifient de quatre années de service effectif à compter de leur sortie de leur école respective.

Le seul cadre normatif applicable aux membres des cabinets ministériels date en effet de l'après-guerre et n'a plus été modifié depuis les années 1950. Le décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 fixe ainsi la liste des emplois que peuvent comporter, respectivement, le cabinet d'un ministre, d'un secrétaire d'État ou d'un sous-secrétaire d'État. Ce décret précise également que « *les nominations des membres des cabinets ministériels sont faites par arrêté ministériel publié au Journal officiel. Cet arrêté précise les titres des personnes nommées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet* »⁴⁵.

En pratique, les dispositions du décret de 1948 ne sont plus respectées depuis de nombreuses années. D'une part, le plafond du nombre de collaborateurs dans chaque cabinet a longtemps été fixé – à une limite supérieure à celle du décret – par circulaire du Premier ministre. D'autre part, les membres du Gouvernement ont pris de longue date l'habitude de recruter des conseillers officieux, dont la nomination ne fait pas l'objet d'un arrêté publié au *Journal Officiel*. Cette pratique, qui tient soit à la volonté de contourner les plafonds des effectifs soit de se doter de conseillers spéciaux sans que ces derniers apparaissent publiquement dans les organigrammes, rend particulièrement malaisée l'identification de la composition exacte des cabinets ministériels et méconnaît les dispositions applicables en la matière.

46_ L'auteur de l'amendement de suppression affirmait ainsi : « *il serait assez paradoxal que ceux qui exercent les fonctions importantes, en tout cas pas mineures, ne soient pas assujettis à la déclaration de patrimoine et d'intérêts : non seulement on dissimulerait leur existence en tant que membres de cabinets, mais ils ont les mêmes pouvoirs d'intervention, éventuellement contestables, que les chargés de mission officiels ou les membres officiels de cabinets ministériels* ».

Elle avait d'ailleurs été prise en compte par le législateur lors des débats sur les lois relatives à la transparence de la vie publique. Lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, la commission des lois avait en effet adopté un amendement précisant que n'étaient concernés par les obligations déclaratives que les conseillers « *qui font l'objet d'une nomination au Journal Officiel* », afin justement de faciliter leur identification par la Haute Autorité. Mais cette précision avait été supprimée lors de l'examen du texte en séance publique à l'issue d'un débat nourri, le législateur souhaitant soumettre les cabinets ministériels au nouveau dispositif dans leur intégralité et non se limiter aux seuls conseillers nommés par arrêté⁴⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROPOSITION N° 3

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

S'agissant enfin des collaborateurs parlementaires, la question se pose dans des termes différents à deux égards. D'une part, ce sont des salariés de droit privé, à la différence des membres de cabinet ministériel et des collaborateurs des élus locaux, qui sont des agents publics. D'autre part, ils ne sont à l'heure actuelle pas soumis aux obligations déclaratives prévues par les lois relatives à la transparence de la vie publique.

La mise en œuvre de ces lois est toutefois susceptible d'avoir des conséquences sur l'exercice de leurs fonctions. Ils sont en effet directement concernés par le dispositif d'encadrement des activités des représentants d'intérêts mis en œuvre par la loi du 8 décembre 2016 : constitue ainsi une action de représentation d'intérêts devant faire l'objet d'une déclaration auprès de la Haute Autorité, au sens de ces dispositions, le fait pour une entreprise ou une association d'entrer en contact avec « *un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire* », en vue d'influer sur l'élaboration d'une loi.

Il en résulte que les représentants d'intérêts doivent connaître l'identité des collaborateurs des parlementaires qu'ils rencontrent, dont dépend en partie l'application des obligations fixées par la loi du 8 décembre 2016. Or, si la liste des collaborateurs d'un parlementaire figure sur la déclaration d'intérêts et d'activités qu'il adresse à la Haute Autorité et s'il lui appartient de l'actualiser régulièrement, l'information de la Haute Autorité et la publication de cette information ne sont pas immédiates. Pour pallier cette difficulté, il importe que la liste des collaborateurs des parlementaires soit publiée et actualisée régulièrement par les assemblées parlementaires. C'est le cas au Sénat depuis plusieurs années, tandis que l'Assemblée nationale a publié cette liste pour la première fois le 21 février 2017, en s'engageant à la mettre à jour régulièrement.

La loi demeure inappliquée pour de nombreux présidents et directeurs généraux de sociétés ou d'organismes publics

Certaines catégories de déclarants continuent de poser des difficultés d'identification pour la Haute Autorité. Il s'agit des personnes visées au III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013. Ces dispositions prévoient que les obligations déclaratives s'appliquent aux présidents et directeurs généraux de certaines entreprises, organismes ou établissements publics.

Comme le recommandait déjà la Haute Autorité dans son rapport d'activité 2015, le champ de cette catégorie de déclarants devrait être précisé par un décret d'application, sous peine de laisser ces dispositions légales largement inappliquées.

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

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

Sur ce point, un décret est indispensable pour déterminer dans quel cas le capital social est majoritairement détenu « *indirectement* » par des sociétés publiques ou des EPIC. Une disposition semblable à celle destinée à déterminer les sociétés entrant dans le champ de l'Agence des participations de l'État⁵² pourrait constituer une solution adaptée.

Les fonctions dirigeantes dont les titulaires sont soumis aux obligations déclaratives dépendent par ailleurs du type d'organisation des sociétés en cause et ne correspondent pas toujours à la dénomination « *président et directeur général* » retenue par la loi du 11 octobre 2013. C'est le cas notamment dans les sociétés à conseil de surveillance et à directoire ou dans les sociétés à responsabilité limitée. Pour parer à cette situation, la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique 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 faisait 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.

⁵² 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* ».

PROPOSITION N° 4

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

UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF DU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS

1. LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS CYCLES DE CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS

1.1 L'ACHÈVEMENT DU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE DES SÉNATEURS ÉLUS EN OCTOBRE 2014

53_ La « série 1 » correspond aux sénateurs élus en octobre 2011.

Avec l'achèvement du contrôle des déclarations de situation patrimoniale des membres du Sénat dont les sièges étaient à pourvoir en octobre 2014 (renouvellement des sénateurs dits de la « série 2 »⁵³), la Haute Autorité a terminé l'examen des déclarations transmises par l'ensemble des parlementaires après l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique.

Les citoyens disposent donc désormais, pour la première fois en France et conformément à l'objectif fixé par le législateur en 2013, de la possibilité de s'assurer par eux-mêmes de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de leurs parlementaires.

Aux termes de la loi, plusieurs options s'offrent au collège de la Haute Autorité vis-à-vis des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires :

- _ s'il considère que la déclaration n'appelle pas de remarque particulière, elle est mise à disposition du public en l'état en préfecture, après occultation des informations de nature privée (numéros de téléphone, nom du conjoint, adresses, etc.) ;
- _ s'il relève des manquements dans la déclaration initiale sans qu'ils justifient toutefois la formulation d'une appréciation, il peut inciter le déclarant à déposer une déclaration de situation patrimoniale modificative ;
- _ s'il relève un manquement d'une certaine gravité dans la déclaration, il dispose de la possibilité d'assortir sa publication d'une appréciation⁵⁴ relative à son caractère exhaustif, exact ou 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.

54_ Articles L.O. 135-2 du code électoral et 5 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

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

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

Le bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires permet de tirer deux types d'enseignements.

La pertinence des échanges avec les déclarants promus par le règlement général de la Haute Autorité et l'utilité des déclarations modificatives

Dans le règlement général adopté par la Haute Autorité⁵⁵ sont précisées les procédures qui encadrent la mise en œuvre des différentes prérogatives de l'institution. Ces procédures créent les conditions, chaque fois que cela s'avère nécessaire, d'un échange avec les déclarants. Les déclarants ont ainsi la possibilité de faire valoir leur point de vue auprès des personnes chargées de l'instruction de leur dossier et peuvent adresser des observations à tous les stades de la procédure.

⁵⁵ Règlement général de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, JORF n°0212 du 13 septembre 2015.

Lorsqu'une déclaration de situation patrimoniale contient une erreur ou une omission ne justifiant pas, en raison de sa nature ou de son montant, une appréciation ou une transmission au Parquet, la Haute Autorité incite le déclarant à lui adresser une déclaration modificative mais ne lui permet pas de substituer une nouvelle déclaration – complète – à la déclaration initiale. En cas de refus du déclarant d'adresser une telle déclaration, la Haute Autorité formule une appréciation. Cette procédure garantit aux citoyens, lors de la procédure de consultation en préfecture, une vision exhaustive et fidèle de la situation patrimoniale de leurs représentants. L'existence des déclarations modificatives permet par ailleurs de distinguer les manquements véniels des manquements délibérés qui sont, eux, directement visés par les lois relatives à la transparence de la vie publique. Au regard du nombre de déclarations modificatives déposées (plus de 300, soit près d'un tiers des parlementaires), la Haute Autorité constate que cette possibilité a rencontré l'adhésion des parlementaires.

En effet, moins de 3,5 % du millier de déclarations contrôlées ont fait l'objet d'une appréciation ou d'une transmission au parquet. Les manquements les plus graves - omission d'avoirs ou de biens détenus à l'étranger, omissions ou sous-évaluations substantielles de patrimoine - concernent environ 1 % des déclarants contrôlés.

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

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

L'établissement de déclarations exhaustives, exactes et sincères, prérequis indispensable à la fiabilité du contrôle de la variation patrimoniale des déclarants

56_ Article LO 135-1 du code électoral.

La Haute Autorité a engagé à la fin de l'année 2016, conformément aux dispositions de la loi n° 2013-907⁵⁶, le contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des députés de la XIV^e législature. Ces déclarations lui permettront de procéder au contrôle de la variation de la situation patrimoniale des déclarants, qui sera comparée aux revenus perçus par les intéressés pendant la durée de leur mandat afin de détecter d'éventuels enrichissements illicites.

57_ Le tribunal correctionnel de Paris a ainsi relaxé le 24 octobre 2001 Gaston Flosse, ancien président de Polynésie française, soupçonné du délit de faux et usage de faux dans ses déclarations de patrimoine.

Les modalités de ce contrôle ont été profondément modifiées par la loi n° 2013-907. Comme le rappelait le précédent rapport d'activité, la Commission pour la transparence financière de la vie politique, ne bénéficiant d'aucun moyen pour contrôler l'exactitude, l'exhaustivité et la sincérité des déclarations, ne pouvait en effet compter que sur la bonne foi des déclarants et sur leur coopération pour recevoir des éléments d'explication sur les évolutions de leur patrimoine. 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 infraction⁵⁷, pas plus que le fait d'omettre de déclarer certains éléments du patrimoine.

Or, le contrôle de l'absence d'enrichissement illicite au cours des fonctions publiques constitue l'un des buts essentiels de la législation. Sa pertinence, tributaire de la capacité de la Haute Autorité à examiner chaque déclaration individuellement et effectivement, dépend de l'établissement de déclarations fiables en début et en fin de mandat. Il s'agit d'une condition indispensable au bon accomplissement de la mission de la Haute Autorité.

LES MODALITÉS DE CONTRÔLE DE L'INTÉGRITÉ DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

| LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS | UN CONTRÔLE DE LA PROBITÉ | UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE |
|---|--|--|
| La déclaration d'intérêts | La vérification de la situation fiscale | La publication des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale sur le site hatvp.fr |
| La gestion sans droit de regard des instruments financiers détenus | La déclaration de situation patrimoniale | |
| La compatibilité d'anciennes fonctions gouvernementales avec une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein du secteur concurrentiel | La déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat et l'examen de la variation de patrimoine au terme des fonctions | |

VÉRIFICATION DE LA SITUATION FISCALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT : LA LOI SAPIN 2 MET EN ŒUVRE UNE RECOMMANDATION DU PRÉCÉDENT RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA HAUTE AUTORITÉ

En 2015, le rapport d'activité de la Haute Autorité établissait un premier bilan de la mise en œuvre de la procédure innovante de vérification systématique de la situation fiscale des membres du Gouvernement. Parmi les améliorations envisageables, il identifiait la nécessité de délier 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. Le législateur a mis en œuvre cette recommandation par la modification de l'article 9 de la loi n° 2013-907 par la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016⁵⁸.

⁵⁸ Article 33 de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

Désormais, si la Haute Autorité constate, à l'issue de la procédure de vérification fiscale effectuée par la DGFIP sous son autorité, qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations fiscales, elle est tenue d'en avertir le Président de la République et le Premier ministre. Si le Premier ministre est l'auteur de ce manquement, seul le Président de la République est informé.

1.2 LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS DES AUTRES RESPONSABLES PUBLICS ASSUJETTIS AUX LOIS RELATIVES À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE (HORS MEMBRES DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT)

Les exercices 2014 et 2015 furent essentiellement consacrés à l'examen des déclarations des membres du Gouvernement et du Parlement, soumis à une procédure de contrôle spécifique et dont tant les intérêts que la situation patrimoniale connaissent une forme de publicité.

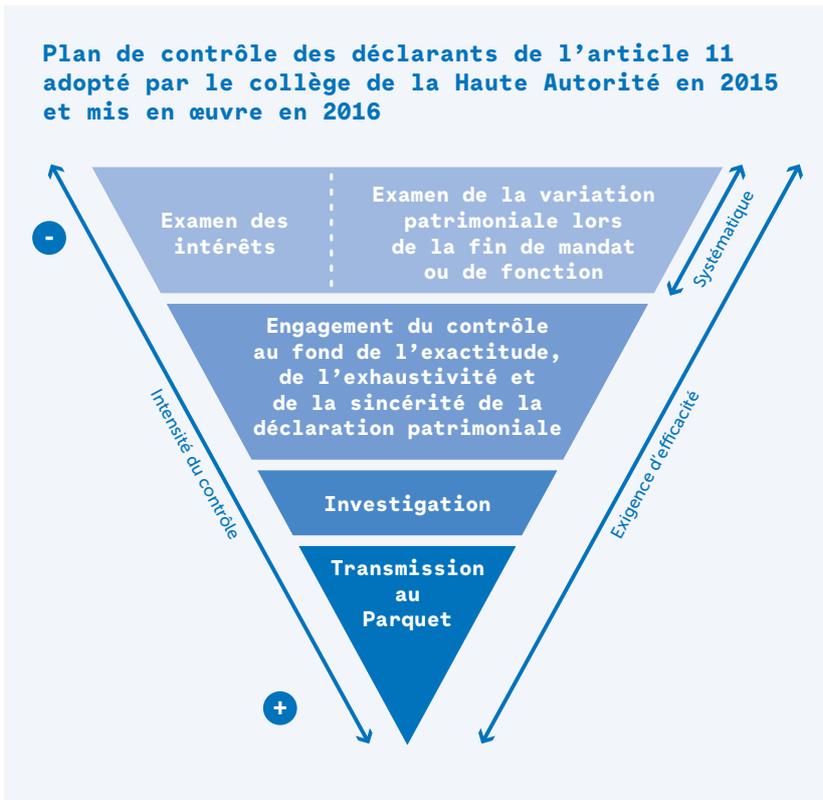
L'année 2016 a ouvert une nouvelle phase l'activité de contrôle de la Haute Autorité.

Le contrôle des déclarations des responsables publics assujettis à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 est un véritable défi pour la Haute Autorité compte tenu du nombre de déclarants concernés (plus de 13 000). Les opérations de contrôle patrimonial sont par ailleurs rendues complexes par le fait que l'Autorité ne dispose pas d'un avis systématique de l'administration fiscale, contrairement à ce que la loi a prévu pour les membres du Gouvernement et du Parlement.

Dans l'exercice de sa mission de contrôle, la Haute Autorité est confrontée à la nécessaire conciliation entre l'égalité de traitement des déclarants et la concentration de moyens de contrôle limités sur un nombre relativement restreint de déclarations. En conséquence, le collège a adopté en 2015 un plan de contrôle des déclarants de l'article 11, qui a commencé à être mis en œuvre en 2016.

Ce plan de contrôle est présenté ci-dessous. Sa logique repose sur la variation de l'intensité du contrôle exercé en fonction de l'objectif poursuivi - la prévention ou la détection - et la distinction entre la systématisme de certains contrôles (contrôle de la complétude des déclarations ; examen des intérêts au moment de l'élection ou de la nomination ; contrôle de la variation patrimoniale au terme du mandat ou des fonctions) et le caractère majoritairement ciblé du contrôle de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité des déclarations de situation patrimoniale (dit « contrôle au fond » ou « contrôle approfondi »). Le contrôle approfondi enclenche une phase d'échanges contradictoires avec le déclarant et l'administration fiscale.

En 2016, un effort particulier a été porté sur trois populations dont l'assujettissement aux obligations déclaratives constitue une nouveauté : les membres des cabinets ministériels, des AAI et API et les personnes occupant des emplois à la décision du Gouvernement.



La mise en œuvre de contrôles systématiques

La Haute Autorité effectue trois types de contrôles systématiques sur les déclarations. Les déclarations adressées sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2013-907 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).

L'**identification rapide des conflits d'intérêts** donne également lieu à un contrôle systématique de la part de la Haute Autorité. Ce contrôle vise à ce qu'une telle situation ne s'installe pas dans le temps. Entre le 1^{er} juillet 2015 et le 30 juin 2016, la Haute Autorité a ainsi procédé à l'**examen de plus de 3 300 déclarations d'intérêts**.

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 fonctions⁵⁹. Cette mission consiste dans le rapprochement des informations contenues dans des déclarations successives. Ce contrôle est effectué systématiquement à la réception de la déclaration de fin de fonctions, dans une logique de contrôle du flux. En 2016, **2 000 contrôles de variation patrimoniale** ont été effectués.

⁵⁹ Article 7 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

La priorisation des contrôles approfondis

Néanmoins, seul un examen approfondi des déclarations, appuyé sur des recherches effectuées grâce aux moyens d'enquête de l'Autorité, aux informations transmises par l'administration fiscale et aux échanges avec le déclarant, est en mesure de mettre au jour des situations pénalement répréhensibles. La mise en œuvre d'un contrôle approfondi des déclarations est donc essentielle. Impliquant la recherche d'informations pertinentes et des échanges avec le déclarant, ce type de contrôle ne peut être systématique car il nécessite des moyens importants et un temps non négligeable.

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

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

Cinq principaux motifs conduisent à engager un contrôle approfondi des déclarations de situation patrimoniale :

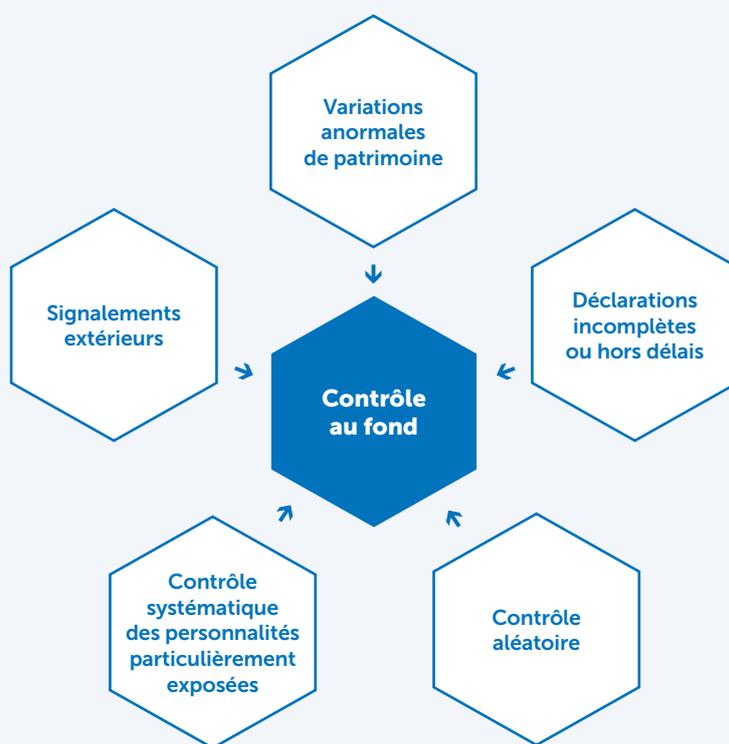
- le critère de l'exposition particulière de certaines personnalités qui, compte tenu de la nature des fonctions occupées ou du niveau de responsabilités exercées, font l'objet d'un contrôle systématique ;
- le critère de l'incomplétude des déclarations, de déclarations hors délais ou visiblement erronées, ces défauts étant identifiés à l'occasion du contrôle formel ;
- la réception de signalements - qui peuvent être le fait d'un service extérieur à la Haute Autorité, d'une association agréée, d'un électeur, d'un lanceur d'alerte ou d'un article restitué par les outils de veille de la Haute Autorité – faisant soupçonner des infractions ;
- le contrôle aléatoire, effectué par tirage au sort⁶⁰ au sein de toutes les catégories de déclarants visés par l'article 11 de la loi n° 2013-907 ;
- la révélation d'anormalités par l'examen de la variation patrimoniale du déclarant effectué en fin de mandat ou de fonction.

⁶⁰ Réalisé par sélection aléatoire effectuée à l'aide d'un outil informatique.

En 2016, les critères d'engagement d'un contrôle approfondi dégagés de l'examen des 2 000 variations patrimoniales étaient par exemple :

- un pourcentage de revenu mensuel épargné élevé, sans explication apparente ;
- l'existence d'actifs détenus à l'étranger, déclarés en début de mandat et non en fin de mandat sans explication ;
- l'absence de constitution d'un patrimoine, compte tenu des revenus et activités déclarés ;

Axes de contrôles prioritaires de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité des déclarations de situation patrimoniale des déclarants de l'article 11



En 2016, les anomalies constatées au cours des examens de variation patrimoniale ont constitué environ 40 % des motifs d'entrée dans le contrôle au fond. Les contrôles aléatoires ont représenté environ 25 % des contrôles approfondis. Le reste des contrôles (35 %) s'est réparti de manière inégale entre les déclarants ayant fait l'objet de signalements extérieurs, les personnalités particulièrement exposées et les déclarants ayant éveillé l'attention de la Haute Autorité en raison de déclarations visiblement lacunaires ou erronées.

Motifs de soumission des déclarations de situation patrimoniale à un contrôle approfondi

| | |
|---|------|
| Anomalies constatées lors de l'examen de la variation patrimoniale | 40 % |
| Contrôles aléatoires | 25 % |
| Déclarations présentant des défauts formels, signalements extérieurs, personnalités particulièrement exposées | 35 % |

2. UN AFFINEMENT DE LA DOCTRINE DU COLLÈGE DE LA HAUTE AUTORITÉ SUR LES QUESTIONS PATRIMONIALES

Trois ans après l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique, la connaissance et l'appropriation par les responsables publics des obligations déclaratives et de leurs mécanismes paraissent désormais assurées.

Depuis 2014, la Haute Autorité a veillé à définir un cadre d'action clair et public et à établir les principes généraux de l'exercice déclaratif. Ces principes ont été présentés en détail dans le précédent rapport d'activité. Tirant les enseignements des différents cycles de contrôle conduits depuis sa création, la Haute Autorité considère que la phase d'apprentissage des nouvelles règles est achevée. Elle a en conséquence fait évoluer certains éléments de sa doctrine, dans le sens notamment d'une plus grande fermeté à l'égard des manquements constatés.

2.1 LE RESSERREMENT DE LA DOCTRINE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE LA SITUATION PATRIMONIALE DES DÉCLARANTS

Depuis 2016, l'omission des biens détenus en nue-propriété est prise en compte lors du contrôle de l'exhaustivité des déclarations de situation patrimoniale

L'ensemble des actifs immobiliers doit figurer dans la déclaration de situation patrimoniale, y compris les biens dont seule la nue-propriété est détenue⁶¹. Lors de l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique, beaucoup de déclarants ont ignoré cette règle, il est vrai différente de celle applicable au titre de l'impôt sur la fortune (seul l'usufruitier devant déclarer ses droits).

⁶¹_ 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.

En conséquence, le collège avait pris la décision, pour les premières déclarations déposées en 2014, de ne pas faire grief au déclarant de l'omission des droits détenus en nue-propriété.

Les notices d'aide au déclarant ayant été mises à jour pour souligner la nécessité de déclarer les droits en nue-propriété, cette tolérance était amenée à disparaître, comme l'indiquait le précédent rapport d'activité, publié en février 2016. Pour les déclarations déposées depuis lors, les biens détenus en nue-propriété sont pris en compte par la Haute Autorité dans le calcul des omissions et des sous-évaluations.

Méthodologie de l'évaluation des biens immobiliers

Les articles 4 de la loi n° 2013-907 et L.O. 135-1 du code électoral disposent que les biens déclarés sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. Les articles pertinents du code général des impôts et la jurisprudence afférente sont applicables aux déclarations de situation patrimoniale, qui doivent donc s'appuyer sur la méthode par comparaison pour déterminer la valeur vénale des biens. La méthode retenue depuis trois ans est identique à celle employée par l'administration fiscale.

Après le recueil des termes de comparaison, si la valeur déclarée s'écarte sensiblement du prix médian constaté lors de ventes de biens comparables dans un secteur proche durant les années précédentes, le déclarant est interrogé. Si le déclarant est en mesure de la justifier par des éléments objectifs et circonstanciés, son évaluation est acceptée. Dans le cas contraire, c'est l'évaluation au prix médian qui est retenue, éventuellement modulée par les éléments de fait et de droit qui ont été apportés.

Le collège a reconnu valeur probante aux évaluations appuyées sur divers documents, comme :

- _ une attestation de valeur notariale ;
- _ un avis de valeur par un professionnel de l'immobilier, sous réserve qu'il soit suffisamment circonstancié (description du bien, mention d'une visite sur place) ;
- _ des résultats d'un contrôle fiscal récent ayant porté sur le patrimoine de l'intéressé, et soit n'ayant pas conduit à la remise en cause de la valeur déclarée, soit ayant conduit à la détermination d'une valeur vénale pour le bien.

La Haute Autorité rappelle que si elle s'efforce de cerner au plus près l'exacte valeur des biens immobiliers déclarés, il n'en demeure pas moins, au vu de l'expérience, que l'évaluation d'un bien est très fréquemment entachée d'une certaine incertitude⁶². En conséquence, lorsque l'écart entre la valeur déclarée et celle qui résulte des échanges avec la Haute Autorité se situe dans une fourchette raisonnable, la déclaration est considérée comme exhaustive, exacte et sincère.

⁶² Un rapport de la Cour des comptes, publié le 1^{er} février 2017, sur la gestion de la fiscalité directe locale souligne notamment la fiabilité parfois incertaine des données cadastrales.

63_ Article 32 de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

En 2016, plusieurs pistes d'amélioration de la méthode d'évaluation des biens immobiliers se sont dégagées :

- _ la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016 a conféré à la Haute Autorité un droit d'accès⁶³ à l'application PATRIM de la direction générale des finances publiques, qui lui permettra de procéder elle-même à l'évaluation des biens immobiliers des déclarants ;
- _ à partir d'avril 2017, la base des notaires deviendra exhaustive pour les ventes réalisées en France, ce qui renforcera sensiblement l'étendue de l'information disponible pour établir les termes de comparaison.

Une évolution des critères d'appréciation des déclarations de situation patrimoniale

Depuis le début de son activité, la Haute Autorité opère une distinction entre l'exigence de déclarations modificatives et les appréciations. Ces dernières sont formulées à la double condition que la valeur absolue de l'omission ou de la sous-évaluation constatée ainsi que la proportion du patrimoine net total qu'elle représente dépassent des seuils fixés par la Haute Autorité.

Au regard de l'expérience acquise au cours de ses trois premières années d'activité, le collège a décidé de faire évoluer ses critères d'appréciation.

Le collège a ainsi décidé en 2016 de différencier les seuils de déclenchement d'une appréciation **en distinguant les omissions des sous-évaluations**, qui sont des manquements de nature différente. Constaté l'omission d'un élément du patrimoine ne prête pas à contestation dès lors que l'existence de cet élément et sa propriété sont établies. La valorisation d'un bien en revanche impose de recourir à différentes méthodes d'évaluations des actifs (biens immobiliers, parts sociales, fonds de commerce ou de clientèle, etc.) dont les résultats ne peuvent se traduire le plus souvent que par des fourchettes de valeur qui sont parfois étroitement tributaires de l'évolution du marché de ces actifs, notamment pour les actifs immobiliers.

Cette différence entre sous-évaluations et omissions est au demeurant conforme à celle que les lois du 11 octobre 2013 établissent s'agissant des infractions déclaratives puisqu'est puni le fait « *d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine* ».

DES ÉLÉMENTS PATRIMONIAUX DIFFICILES À ÉVALUER : L'EXEMPLE DES BIENS EXCEPTIONNELS ET DES TITRES NON COTÉS

L'ÉVALUATION DES BIENS EXCEPTIONNELS

Il résulte des dispositions de l'article 761 du code général des impôts (CGI) que, pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit, les immeubles, quelle que soit leur nature, sont estimés à leur valeur vénale réelle à la date de la transmission, d'après une déclaration détaillée et estimative des parties. L'évaluation en matière d'ISF recourt à la même méthode. La jurisprudence définit la valeur vénale comme *le prix normal qu'eût accepté de payer un acquéreur quelconque n'ayant pas une raison exceptionnelle de convenance de préférer plus particulièrement le bien litigieux à d'autres similaires*. Elle impose ainsi la comparaison avec des cessions de biens similaires intervenues antérieurement mais dans un délai proche du fait générateur de l'impôt. Ces obligations sont applicables aux déclarations de situation patrimoniale sur le fondement des articles L.O. 135-1 du code électoral et 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

Un bien exceptionnel se définit par l'absence de marché le concernant. En effet, se distinguant des autres biens par des caractéristiques particulières, il n'est pas possible de trouver de bien comparable dans un environnement proche et la méthode de l'évaluation par comparaison devient donc difficile ou impossible à mettre en œuvre. Il peut s'agir notamment d'immeubles dont la conception, l'importance ou l'histoire présentent une spécificité nettement marquée. C'est le cas des châteaux ou autres biens du même ordre, comme les îles, les usines ou les hangars.

L'estimation des biens exceptionnels est par nature très délicate puisque l'on ne peut se fonder sur des exemples de ventes de biens comparables pour déterminer leur valeur. Depuis sa création, la Haute Autorité est régulièrement confrontée à des difficultés de cet ordre lors du contrôle de l'exactitude et de la sincérité des déclarations de situation patrimoniale. Cette question a d'ailleurs fait l'objet en octobre 2016 d'un échange de vues entre le collège de la Haute Autorité et le Conseil supérieur du notariat. Afin de pallier la difficulté à se référer à des termes de comparaison fiables, le recours à d'autres méthodes est indispensable : demande au déclarant d'une expertise *ad hoc* (expert immobilier, notaire), réévaluation du prix d'achat, rapprochement avec des types de biens présentant un minimum de similarités.

Il est toutefois incontestable que l'évaluation de ces biens est beaucoup plus difficile que pour des biens classiques. Pour atténuer cette difficulté, la Haute Autorité ou l'administration fiscale pourrait être habilitée, dans le strict cadre du contrôle des déclarations de situation patrimoniale, à se rendre sur place pour apprécier de manière concrète les caractéristiques des biens immobiliers déclarés. Cependant, outre qu'elle nécessiterait des ressources supplémentaires importantes, cette solution devrait être prévue par une disposition législative respectant le droit au respect de la vie privée des déclarants.

L'ÉVALUATION DES TITRES NON COTÉS

64_ CE, 3 juillet 2009, n° 306363 ; Cour de cassation, 7 juillet 2009, pourvoi n° 08-14855.

L'évaluation des titres non cotés est sujette à de nombreux débats contradictoires. La jurisprudence précise que « *la valeur vénale d'actions non admises à la négociation sur un marché réglementé doit être appréciée compte tenu de tous les éléments dont l'ensemble permet d'obtenir un chiffre aussi voisin que possible de celui qu'aurait entraîné le jeu normal de l'offre et de la demande à la date où la cession est intervenue* »⁶⁴. Ainsi, à défaut de transactions comparables et pertinentes, différentes méthodes doivent être combinées afin d'approcher cette valeur.

Si la valeur mathématique obtenue par actualisation de la valeur de l'actif net comptable de la société est à prendre en compte, elle doit être également associée à la valeur de productivité tirée de l'importance du bénéfice et de la valeur de rendement établie par capitalisation du dividende. De même, peuvent être prises en compte les valeurs dégagées à l'occasion des mutations antérieures des mêmes titres, les perspectives d'avenir de la société en fonction notamment de sa capacité d'autofinancement et la détention ou non du pouvoir de décision etc. L'utilisation de la seule valeur mathématique n'est possible que s'il est établi que la valeur de la société est étroitement liée à celle de son patrimoine constitué d'une seule immobilisation.

La valorisation des titres non cotés doit donc être réalisée grâce à la combinaison de différentes méthodes tout en appliquant une pondération qui permet la prise en compte des caractéristiques de la société et son contexte économique.

Or, ce travail de valorisation nécessite une expertise approfondie et relève de l'analyse financière en lien avec les modifications structurelles du monde de l'entreprise. La Haute Autorité considère que son objectif et sa mission ne sont pas de procéder à une évaluation à l'euro près de ces structures mais de faire en sorte que les citoyens aient une estimation raisonnablement exacte de l'étendue du patrimoine des déclarants.

2.2 LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS RELEVÉES PAR LA HAUTE AUTORITÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DE SA MISSION DE CONTRÔLE

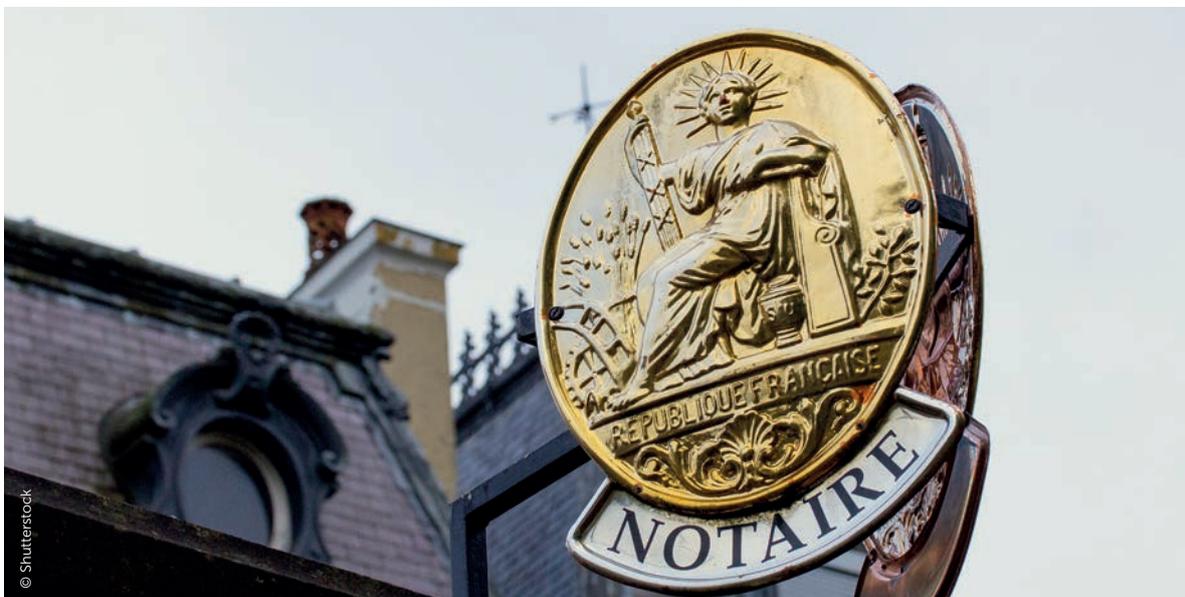
Les biens détenus par les conjoints

Aux termes des articles LO. 135-1 du code électoral et 4 de la loi du 11 octobre 2013, les déclarations de situation patrimoniale adressée à la Haute Autorité doivent porter sur la totalité des biens détenus en propre par le déclarant ainsi que « *le cas échéant, sur les biens de la communauté ou les biens indivis* ». Il en résulte que les déclarants mariés sous le régime de la communauté⁶⁵ doivent déclarer leurs biens propres et les biens détenus en commun avec leur conjoint, pour leur valeur totale. À l'inverse, les personnes mariées sous le régime de la séparation de bien ne doivent déclarer que leurs biens propres et les droits qu'ils détiennent en propre sur les biens dont ils sont propriétaires avec leur conjoint.

⁶⁵ Et, de manière plus marginale, les partenaires d'un pacte civil de solidarité qui prévoit l'existence d'une communauté.

Toutefois, après trois ans de mise en œuvre des lois du 11 octobre 2013, il a été relevé que l'exclusion des biens du conjoint du champ de la déclaration de situation patrimoniale pose un certain nombre de difficultés.

Pour les déclarants d'abord, elle est source de confusion, ces derniers ayant parfois du mal à distinguer, lorsqu'ils sont mariés sous le régime de la séparation de biens, les biens qu'ils détiennent en propre de ceux de leur conjoint. C'est le cas par exemple pour les comptes bancaires, notamment les comptes communs et ceux sur lesquels ils ont procuration, pour lesquels il est souvent malaisé de déterminer précisément les droits détenus par chaque conjoint. De fait, certains déclarants mariés sous le régime de la séparation de biens mentionnent à la Haute Autorité l'intégralité des biens détenus par leur conjoint, alors même que le guide du déclarant et les textes d'aide de l'application ADEL précisent que seuls les biens communs doivent être déclarés.



Pour la Haute Autorité ensuite, il est parfois difficile de comprendre la composition exacte du patrimoine du déclarant au regard des règles juridiques propres à chaque régime matrimonial. Dans certaines hypothèses, de nombreux échanges avec le déclarant peuvent ainsi s'avérer nécessaires pour comprendre exactement ce qui devait être mentionné dans la déclaration, allongeant d'autant le délai d'instruction de déclarations qui ne posent en réalité, dans la plupart des cas, pas de difficulté.

Pour la bonne application de la loi enfin, il ne peut être nié que l'exclusion des biens détenus en propre par le conjoint du champ de la déclaration de situation patrimoniale peut faciliter la dissimulation de certains éléments du patrimoine. Un déclarant qui souhaiterait dissimuler des biens à la Haute Autorité, par exemple des comptes bancaires non déclarés situés à l'étranger, peut simplement en faire donation à son conjoint séparé de biens. Même dans les hypothèses où le transfert de propriété ne serait qu'apparent, le déclarant continuant en pratique à jouir du bien, à l'administrer ou à en percevoir les fruits, sa déclaration ne peut être considérée comme mensongère.

66. Seizième rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, Journal Officiel du 13 décembre 2013, p. 203.

Pour ces différentes raisons, il pourrait être opportun d'étendre le champ de la déclaration de situation patrimoniale aux biens détenus par le conjoint, de manière à donner une vision exacte du patrimoine des déclarants quel que soit leur régime matrimonial, comme le proposait d'ailleurs la commission pour la transparence financière de la vie politique dans son seizième et dernier rapport d'activité⁶⁶. La Haute Autorité approfondira sa réflexion sur ce point dans les mois qui viennent.

L'utilisation de l'IRFM par les parlementaires

L'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) est une indemnité forfaitaire que reçoit mensuellement chaque parlementaire afin de prendre en charge les frais inhérents à l'exercice de son mandat (location d'une permanence, frais courants, déplacements, correspondance etc.). Au 1^{er} février 2017, elle s'élève à 5 840 € bruts mensuels pour les députés et à 6 109 € nets pour les sénateurs. L'IRFM se distingue de l'indemnité parlementaire, qui constitue le traitement des membres du Parlement, et du crédit destiné à rémunérer les collaborateurs.

LES COMPOSANTES DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

L'indemnité parlementaire comprend trois éléments : l'indemnité de base est fixée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de l'État. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires de la catégorie « hors échelle ». En outre, les parlementaires reçoivent, par analogie avec le mode de rémunération des fonctionnaires, une indemnité de résidence. Celle-ci représente 3 % du montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire de base. À ces indemnités vient s'ajouter une indemnité de fonction égale au quart de leur montant, fiscalisée depuis le 1^{er} janvier 2017.

Au 1^{er} février 2017, les indemnités mensuelles brutes sont les suivantes :

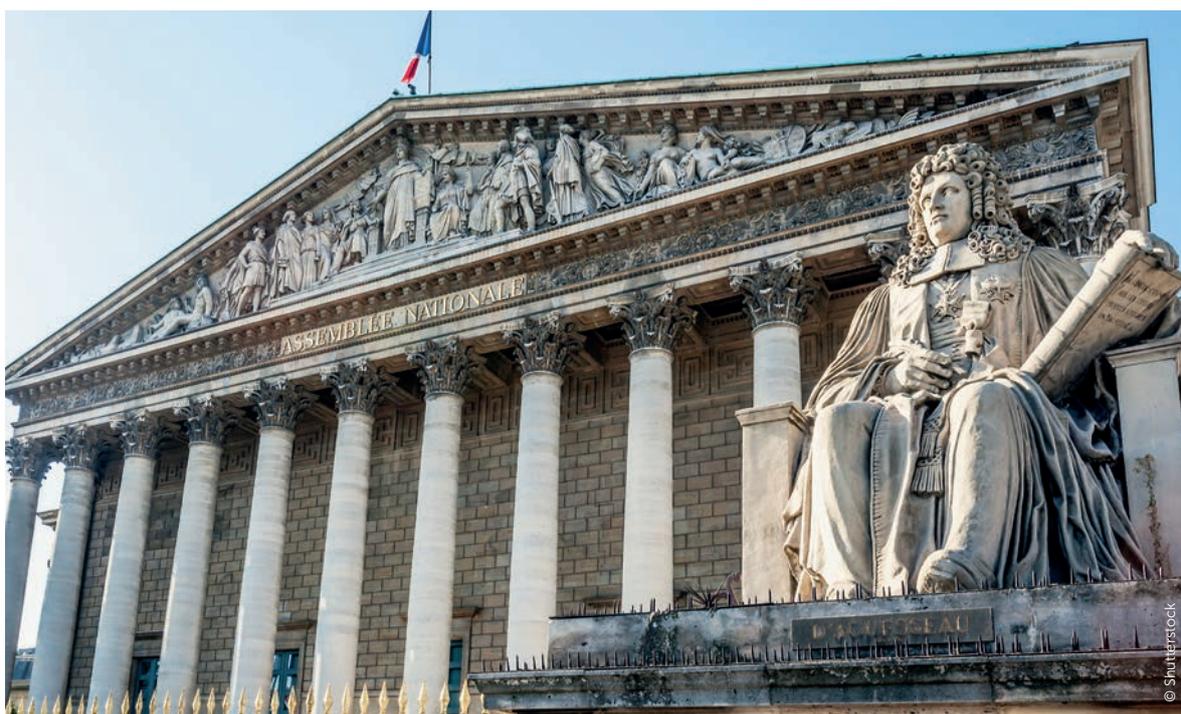
- _ indemnité de base : 5 581,05 €;
- _ indemnité de résidence (3 %) : 167,43 €;
- _ indemnité de fonction (25 % du total) : 1 437,12 €.

Certains parlementaires occupant des fonctions spécifiques perçoivent en outre des indemnités supplémentaires, plafonnées à 1,5 fois le montant cumulé de l'indemnité de base et de l'indemnité de fonction.

À cet égard, les parlementaires français se trouvent dans une situation comparable à celle des parlementaires européens ou d'autres pays similaires, comme le montre le tableau ci-dessous, tant en ce qui concerne le niveau de l'indemnité parlementaire que la prise en charge des frais afférents au mandat.

| | ASSEMBLÉE NATIONALE | SÉNAT | CHAMBRE DES COMMUNES (RU) | BUNDESTAG | PARLEMENT EUROPÉEN |
|--|------------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Indemnité parlementaire (brute) | 7185,60 € | 7185,60 € | 6470 € | 7668 € | 7957 € |
| Prise en charge des frais | 5840 € (brut) + déplacements | 6109 € (net) + déplacements | 3666 € (moyenne) | 4123 € + déplacements | 4299 € + déplacements |
| Crédit collaborateurs | 9504 € | 7548 € | env. 14000 € | 15580 € | 21209 € |

Source : N. Lenoir, *Rapport public annuel*, 20 novembre 2013, p. 58.



67_ Décision n° 2012-4715 AN du 1^{er} mars 2013.

68_ Article L. 52-8-1 du code électoral.

69_ En 2015, l'APDD a en particulier demandé aux 577 députés de préciser l'utilisation qu'ils avaient faite de l'IRFM en 2014. Elle n'a toutefois reçu qu'une seule réponse à ses demandes.

70_ Les acquisitions antérieures à cette date pouvant donc continuer à être financées par cette voie.

71_ Les frais liés à la location et au fonctionnement de la permanence et à l'hébergement du député ; les frais de transport du député et de ses collaborateurs ; les frais de communication ; les frais de représentation et de réception ; les frais de formation du député et de ses collaborateurs.

72_ Frais liés à la permanence et à l'hébergement du sénateur, frais de déplacement du sénateur et de ses collaborateurs, frais de communication et de documentation, frais de représentation et de réception, frais de formation du sénateur et de ses collaborateurs, participation aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire.

73_ Certains parlementaires avaient d'ailleurs anticipé cette obligation en reversant des sommes parfois importantes à leur assemblée, à la fin de leur mandat, correspondant à des reliquats non utilisés de leur IRFM.

Jusqu'à une période récente, aucune règle ne détaillait les frais pouvant être imputés sur l'IRFM. En 2013, le Conseil constitutionnel a néanmoins proscrit l'affectation de l'IRFM « *au financement d'une campagne électorale à laquelle le député est candidat* »⁶⁷, disposition que la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a reprise et complétée en indiquant qu'aucun candidat à une élection « *ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* »⁶⁸.

Réagissant notamment au travail de recouplement de l'Association pour une démocratie directe (APDD)⁶⁹ quant aux achats de permanences parlementaires, les bureaux des deux assemblées ont élaboré une première réglementation de l'usage de l'IRFM au printemps 2015. Ainsi, en février 2015, l'Assemblée nationale a interdit l'imputation sur l'IRFM de toute dépense afférente à une nouvelle acquisition de biens immobiliers⁷⁰, défini une liste de cinq grandes catégories de dépenses autorisées⁷¹ et demandé aux députés de remplir une attestation sur l'honneur que leur IRFM servirait bien à couvrir ces dépenses. En juin de la même année, le Sénat a adopté un guide de l'utilisation de l'IRFM annexé à l'instruction générale du bureau du Sénat. Définissant, de manière non exhaustive, les dépenses autorisées⁷², il impose, comme à l'Assemblée nationale, la tenue d'un compte bancaire dédié et le reversement au Sénat de l'éventuel reliquat en fin de mandat⁷³. Depuis le 1^{er} janvier 2016, les sénateurs ne peuvent plus imputer sur l'IRFM des dépenses afférentes à l'acquisition d'un bien immobilier, y compris pour les acquisitions effectuées antérieurement à cette date.

Par ailleurs, l'usage de l'IRFM et les risques associés font également désormais l'objet d'une attention soutenue de la part du déontologue de l'Assemblée nationale, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, comme il a pu l'exposer dans son rapport annuel 2016. Il constate ainsi que la prévention des conflits d'intérêts, qui constituait pourtant à l'origine le principal motif de création du déontologue, est reléguée dans les motifs de consultation derrière l'IRFM : « *Le sujet qui préoccupe le plus les députés ayant demandé une consultation au déontologue reste de façon majoritaire l'utilisation de leur indemnité représentative de frais de mandat*⁷⁴ ». À cet égard, les nombreuses sollicitations du déontologue par les députés, s'agissant de l'utilisation de leur IRFM, attestent d'une véritable prise en compte, à l'Assemblée nationale, de la nécessité de déterminer précisément les dépenses susceptibles d'être réglées par cette indemnité. En 2016, les députés se sont ainsi interrogés, par exemple, sur la question de savoir si l'IRFM pouvait permettre la prise en charge du loyer d'un appartement à Paris, de l'achat d'un véhicule, de frais de carburant, d'enquêtes de popularité, d'achats d'espaces publicitaires sur les réseaux sociaux ou encore de déplacements offerts aux administrés de la circonscription. De la même manière, le rapport d'activité 2015-2016 du Comité de déontologie parlementaire du Sénat fait état d'une « *montée en puissance des consultations du Président ou du Vice-président du Comité sur des questions générales de déontologie sénatoriale ainsi que sur les conditions d'utilisation de l'IRFM* »⁷⁵.

Pour autant, cette régulation nouvelle demeure perfectible. En effet, les assemblées ne prévoient aucun mécanisme de contrôle effectif de l'usage qui est fait de l'IRFM par les parlementaires. Seul un contrôle *a posteriori* peut être effectué, à la demande du Bureau de chaque assemblée. Pour aller plus loin, le Président de l'Assemblée nationale a annoncé, dans un communiqué de presse du 22 février 2017, « *la création d'un groupe de travail qui examinera les règles d'emploi des collaborateurs des députés - règles de recrutement, fixation des salaires, dispositifs de contrôle - et l'utilisation de l'IRFM. Le groupe examinera notamment les meilleures pratiques en vigueur dans les parlements étrangers* ».

⁷⁴ La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale, Rapport public annuel, Ferdinand Mélin-Soucramanien, novembre 2016.

⁷⁵ Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2015-2016, p. 4.

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

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

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

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

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

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

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

Pour sa part, lors de l'examen des déclarations de fin de fonctions des parlementaires, la Haute Autorité a pu constater, comme l'avait déjà souligné le rapport annuel de la Commission pour la transparence financière de la vie politique pour 2011, que cette indemnité devait régulièrement être prise en compte pour expliquer des variations de la situation patrimoniale des parlementaires.

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

Ces constats ayant été faits pour des déclarations déposées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation élaborée par les deux assemblées, il importera donc de s'assurer que ces dernières ont bien mis fin à ces utilisations de l'IRFM.

En tout état de cause, la Haute Autorité ne prendra plus en compte cette indemnité dans les revenus susceptibles d'expliquer une variation de situation patrimoniale. À l'avenir, conformément aux dispositions de l'article LO 135-5 du code électoral, la Haute Autorité se réservera la possibilité de transmettre un dossier au parquet en cas d'évolutions inexplicables intervenues dans ce contexte.

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

PROPOSITION N° 5

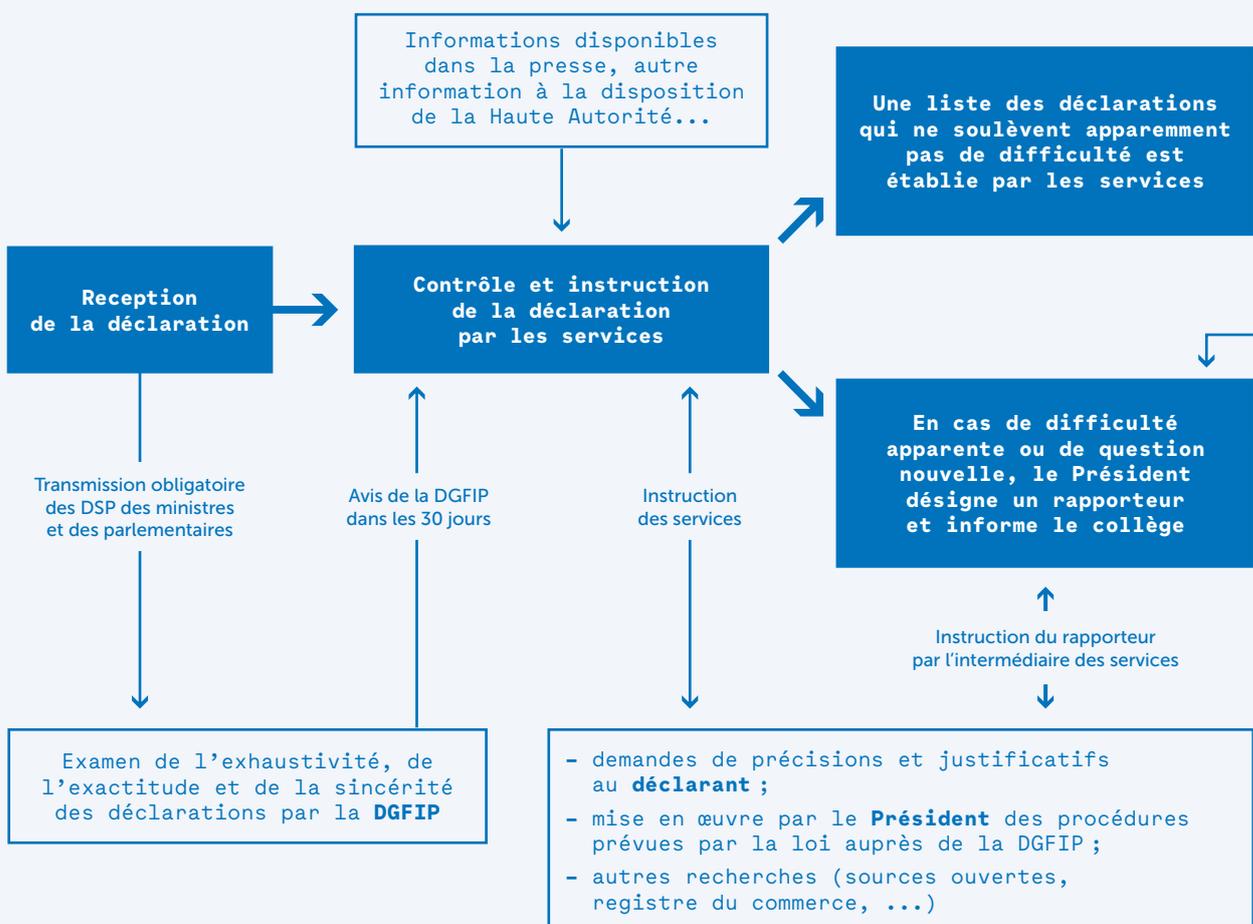
Améliorer la transparence de l'emploi de l'IRFM.

3. UNE PROCÉDURE DE CONTRÔLE CONSOLIDÉE ET DES OUTILS RENFORCÉS

3.1 UNE PROCÉDURE DE CONTRÔLE FIXÉE PAR LA LOI ET PRÉCISÉE PAR LE RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE LA HAUTE AUTORITÉ

La procédure de contrôle des déclarations de situation patrimoniale est fixée par la loi et précisée par le règlement général que la Haute Autorité a adopté en septembre 2015. L'encadrement de la procédure, ainsi que la description de ses principales étapes, ont été exposés en détail dans le précédent rapport d'activité. Ils sont rappelés dans le schéma ci-dessous.

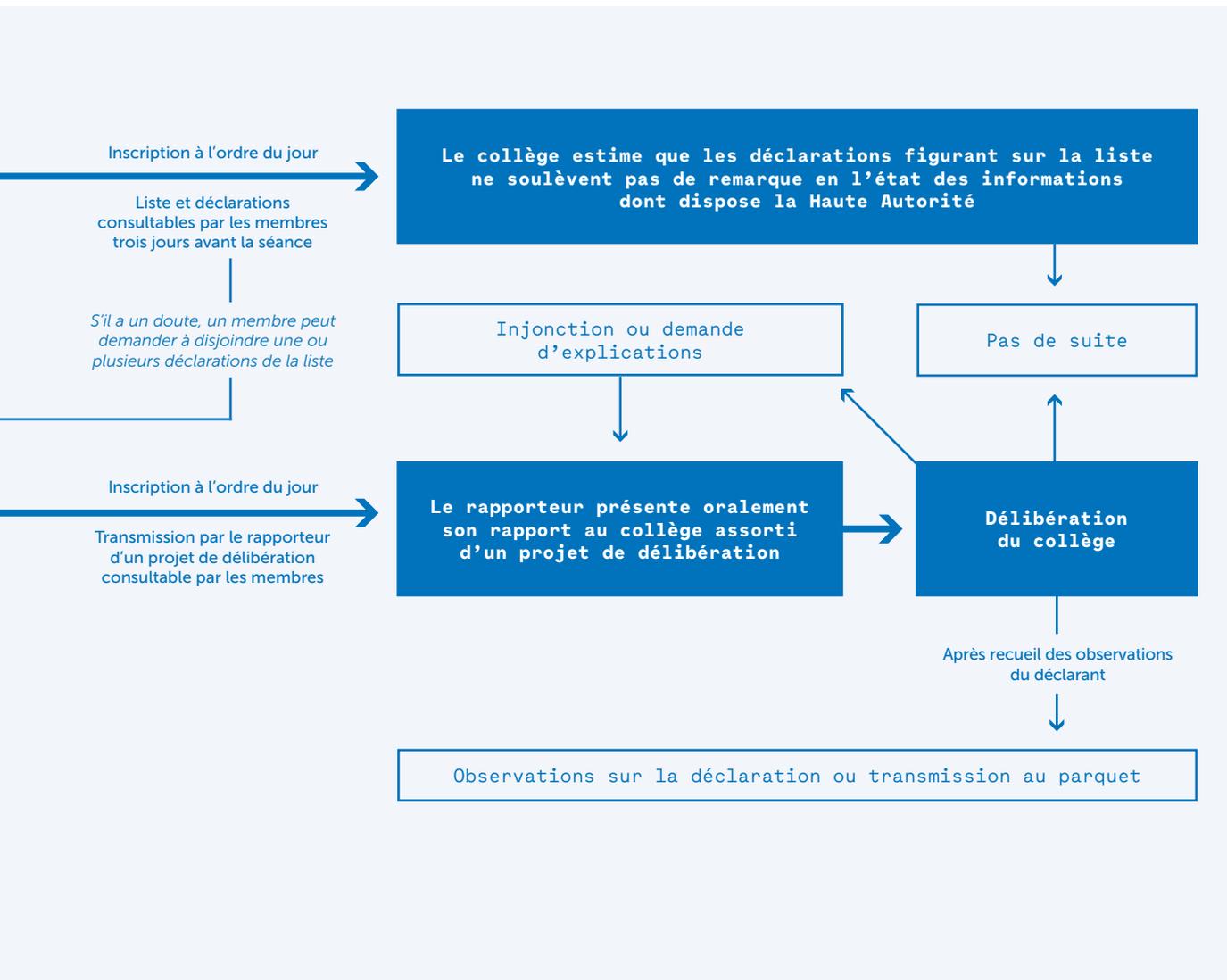
Procédure relative au contrôle des déclarations de situation patrimoniale



Le rôle des rapporteurs

L'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 prévoit que « la Haute Autorité est assistée de rapporteurs désignés par : 1° Le vice-président du Conseil d'État parmi les membres, en activité ou honoraires, du Conseil d'État et du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ; 2° Le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour de cassation et des cours et tribunaux ; 3° Le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. »

Dès le printemps 2014, la Haute Autorité a sollicité la désignation de rapporteurs auprès des trois hautes juridictions. Ces derniers ont essentiellement assumé des missions d'examen de déclarations de situation patrimoniale.



79_ Article 21 du règlement général.

80_ Article 22 du règlement général.

Un rapporteur est systématiquement désigné pour les déclarations des membres du Gouvernement⁷⁹. En outre, quand une déclaration, éventuellement éclairée par un premier échange, soulève des questions sérieuses ou nouvelles, son examen est confié à un rapporteur chargé de poursuivre la procédure et d'élaborer un projet de décision. Quand un dossier ne soulève pas de difficulté particulière, il fait l'objet d'une procédure simplifiée d'examen par le collège après étude du dossier par les services de la Haute Autorité⁸⁰. Saisi d'un dossier sous forme simplifiée, le collège peut néanmoins 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.

Tous les dossiers transmis à la justice ou ayant fait l'objet d'une appréciation ont ainsi été instruits par un rapporteur. Au total, entre avril 2014 et novembre 2016, 285 dossiers ont été examinés par un rapporteur, soit environ 25 % des dossiers examinés.

Au-delà de leur apport sur des questions juridiques complexes – notamment en matière patrimoniale –, la présence des rapporteurs permet de garantir que les dossiers qui posent le plus de difficultés font l'objet d'un regard extérieur, qui conforte l'indépendance et l'objectivité de l'instruction des déclarations, tant du point de vue du collège que de celui des déclarants.

81_ Article 48 de la loi du 20 janvier 2017 précitée.

Au 31 décembre 2016, le nombre de rapporteurs auprès de la Haute Autorité est de treize. En 2017, le nombre élevé de déclarations de situation patrimoniale attendu en raison du renouvellement du Parlement devrait fortement solliciter les rapporteurs. La loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes précise les modalités de leur désignation : les personnes sont désormais désignées « après avis du Président de la Haute Autorité⁸¹ ».

Les garanties d'impartialité et de confidentialité

Aux termes de l'article 19 de la loi n° 2013-907 « *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.* ».

L'article 1^{er} du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 précise que « *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.* »

En application de l'article 9 du règlement général de la Haute Autorité, toute séance du collège débute par la vérification des intérêts au regard de la liste des déports des membres. Cette liste résulte de l'application des lignes directrices en matière de déport qui sont adoptées par le collège à la réception de chaque nouvelle déclaration d'intérêts d'un membre.

Les membres qui se déportent ne disposent d'aucun document relatif aux dossiers qu'ils n'ont pas à connaître et n'ont pas accès aux dossiers concernés, y compris sur leur poste informatique.

Au-delà des règles de déport qui garantissent l'impartialité des opérations de contrôle effectuées, diverses mesures de sécurité assurent la confidentialité des procédures. En application de l'article 18 du règlement général, aucun des documents mis à la disposition des membres ne peut être emporté hors des locaux de la Haute Autorité. De même, quand les membres quittent les locaux de l'Autorité, les postes informatiques mis à leur disposition pour la consultation des dossiers du collège sont effacés. Les postes dédiés aux membres pour les réunions du collège ne peuvent être utilisés à d'autres fins.

3.2 UNE AMÉLIORATION DE LA COORDINATION AVEC LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

L'amélioration de la coordination avec la DGFIP, signalée dans le précédent rapport d'activité comme un enjeu majeur d'amélioration de la performance globale de la Haute Autorité, poursuit un double objectif : celui d'un renforcement de l'autonomie de l'Autorité dans la mise en œuvre de ses investigations et l'élimination des doublons dans les tâches effectuées par ses agents et ceux de la DGFIP, dans une logique d'efficience et de qualité.

En 2016, deux avancées majeures ont permis de renforcer la coordination avec l'administration fiscale : la signature d'un protocole entre la Haute Autorité et la DGFIP en avril et l'adoption en décembre de dispositions clarifiant les relations entre les deux administrations dans la loi Sapin 2.

Ces améliorations sont particulièrement sensibles dans la procédure de vérification fiscale des ministres, mais également dans le cadre du contrôle des déclarations de situation patrimoniale des autres déclarants. Elles ont également été rendues possibles grâce à des modifications de l'organisation des services de la DGFIP, qui a conduit à la centralisation du contrôle des parlementaires et des membres du gouvernement au sein d'un service dédié. Cette centralisation va permettre une harmonisation des évaluations immobilières fournies par l'administration fiscale à la Haute Autorité, quelques disparités parfois importantes entre des directions régionales et la direction générale ayant pu être constatées lors de précédents contrôles.

La vérification de la situation fiscale

L'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dispose 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* ».

Le protocole a sécurisé cette procédure et déterminé les conditions de l'exercice du contrôle de la Haute Autorité. Ainsi est-elle informée en temps réel de l'avancée du contrôle fiscal et les pièces de procédures lui sont transmises. Un récapitulatif mensuel lui est adressé.

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale

Les articles LO. 135-2 du code électoral et 5 de la loi du 11 octobre 2013 font obligation à la Haute Autorité de transmettre à la DGFIP les déclarations de situation patrimoniale ayant vocation à être rendues publiques, soit celles des membres du Gouvernement et du Parlement. L'administration fiscale 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* ». Une fois l'examen de cet avis effectué, la Haute Autorité peut, si des éléments complémentaires s'avèrent nécessaires, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre, à son bénéfice, le droit de communication qu'elle détient en application des dispositions du livre des procédures fiscales.

Le protocole conclu entre les deux administrations a vocation à préciser les modalités de ces différents échanges et s'articule autour de quatre grands axes.

Il cherche d'abord à assurer la sécurisation des échanges entre la Haute Autorité et la DGFIP, afin de garantir la confidentialité des données relatives à la situation patrimoniale des déclarants. À cette fin, le protocole stipule que les échanges s'effectuent par des conteneurs chiffrés via une application intégrée au système d'information de la DGFIP.

Il s'agit ensuite de préciser la liste des informations susceptibles d'être demandées à la DGFIP, par exemple fixer le contenu des avis rendus par cette dernière sur les déclarations qui lui sont systématiquement transmises ou dresser la liste des différents types de déclarations fiscales pouvant être communiquées.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces différents échanges sont également déterminées par le protocole, qui s'attache notamment à préciser, pour chaque procédure (droit de communication, assistance administrative internationale...), la forme et le contenu des demandes adressées à la DGFIP.

Enfin, le protocole constitue un gage de l'efficacité de la collaboration entre les deux administrations, d'une part, en fixant des délais dans lesquels les informations demandées doivent être communiquées⁸², pour garantir une instruction rapide des déclarations, et d'autre part, en assurant l'information réciproque des parties sur les suites données aux informations communiquées, lorsque celles-ci conduisent à la détection d'infractions pénales.

L'accès direct aux applications de la DGFIP

La loi Sapin 2 du 9 décembre 2016 a accordé à l'Autorité l'accès aux applications informatiques de la DGFIP utiles à l'examen des déclarations de situation patrimoniale, en vue de procéder elle-même aux vérifications les plus courantes⁸³. Cette disposition correspond à la proposition n° 6 du précédent rapport d'activité de la Haute Autorité.

⁸² Ces délais ont d'ailleurs été systématiquement respectés en 2016.

⁸³ Article 32 de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

Le décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017⁸⁴ a précisé les modalités de désignation et d'habilitation des agents de la Haute Autorité autorisés à consulter les fichiers de la DGFIP pour l'accomplissement de leurs missions. Le président de la Haute Autorité délivre les habilitations aux agents relevant de son autorité. Ces habilitations sont personnelles. Le directeur général des finances publiques est informé de l'identité et de la fonction des personnes habilitées et de toute modification relative à ces habilitations. Les fichiers, informations et traitements en questions sont les suivants :

- PATRIM, qui apporte une aide à l'estimation de la valeur des biens immobiliers en recensant les ventes immobilières intervenues récemment et en permettant la conduite de recherches multicritères : type de bien (appartement ou maison par exemple), superficie, localisation, périmètre et période de recherche ;
- FICOBA, alimentée par les banques à chaque ouverture ou clôture de compte bancaire, qui 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 communauté ;
- FICOVIE, l'équivalent de FICOBA pour les contrats d'assurance-vie ;
- BNDP, la base nationale des données patrimoniales, qui recense les actes notariés.

Cet accès aux bases de données de la DGFIP va permettre 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.

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

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

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

PROPOSITION N° 6

Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle.

⁸⁴ Décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 relatif aux modalités de désignation et d'habilitation des agents de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique autorisés à consulter le traitement automatisé dénommé « Estimer un bien » (Patrim), le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE) et le traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP).

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

- 85_** À savoir en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis-et-Futuna.
- 86_** Article 12 de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.
- 87_** En application des dispositions combinées des articles 13 à 15 de la loi organique précitée et de l'article 35 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.
- 88_** C'est le cas par exemple de l'Autorité de la concurrence en Polynésie française et, bientôt, en Nouvelle-Calédonie.
- 89_** 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 ».

- 90_** Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires, Rapport sénatorial, par MM. Thani MOHAMED SOILIH, Mathieu DARNAUD et Robert LAUFOAULU, 23 juin 2016.

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, notamment dans les collectivités d'outre-mer⁸⁵ et en Nouvelle-Calédonie. À cet effet, sont soumis aux obligations déclaratives les parlementaires élus dans ces collectivités⁸⁶ ainsi que leurs exécutifs locaux, une partie des membres de leurs assemblées délibérantes⁸⁷ et les membres des autorités administratives indépendantes lorsqu'elles existent⁸⁸ (soit environ 250 déclarants).

Le régime d'autonomie fiscale dont bénéficient ces collectivités rend complexe la mise en œuvre des prérogatives de la Haute Autorité pour contrôler les déclarations de leurs représentants puisque la direction générale des finances publiques ne dispose d'aucune information quant au patrimoine détenu et aux revenus perçus dans ces collectivités.

Dans son précédent rapport, la Haute Autorité faisait donc état de la nécessité de solliciter directement ces informations auprès des administrations fiscales locales⁸⁹. La Haute Autorité y a veillé en 2016, en relançant les prises de contact restées sans réponse en 2015.

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 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.

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, ou selon des modalités différentes du reste du territoire, comme l'a rappelé sur la question foncière un rapport sénatorial déposé en 2016⁹⁰.



Des contacts ont par ailleurs été noués avec les représentants de certaines de ces collectivités afin de s'assurer de la praticité d'un protocole d'échanges. Une réflexion sur le processus de transmission des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires est par exemple en cours avec les autorités fiscales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Polynésie Française afin de mettre en place un système d'échanges de manière sécurisée, au moyen de données chiffrées.

Dans certaines collectivités ultra-marines, le rattachement des services fiscaux au président de l'exercice local peut s'avérer problématique pour la mise en œuvre effective et indépendante des prérogatives de la Haute Autorité. Un risque sur la confidentialité des échanges entre la Haute Autorité et l'administration fiscale locale est susceptible de naître lorsqu'elle adresse des demandes d'information à ces services, qu'il s'agisse de demandes portant directement sur le président de l'exécutif local ou sur d'autres responsables publics du territoire.

4. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE DÉTECTION RAPIDE DES SITUATIONS DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

Aux termes des articles 1^{ers} de la loi organique et 33 de la loi du 11 octobre 2013 précitées, les différentes personnes assujetties aux obligations déclaratives devaient déposer une déclaration d'intérêts avant la fin de l'année 2014. Les échéances définies par le législateur différaient selon les catégories de déclarants.

91_ Parmi elles : des effectifs insuffisants, un afflux important de déclarations, les contraintes liées à l'encadrement par la loi du contrôle de certaines déclarations.

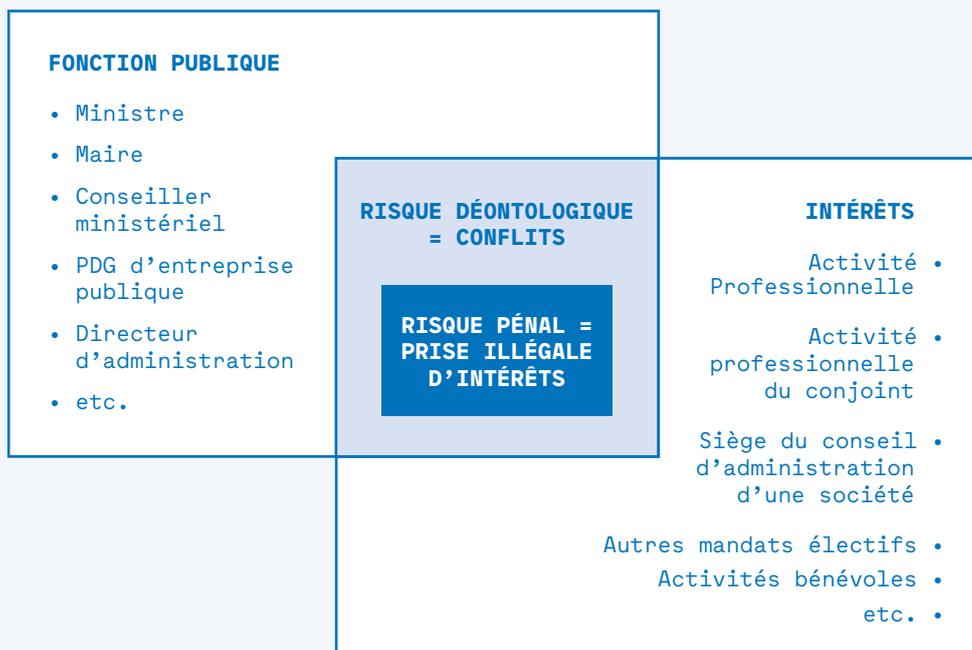
Compte tenu des nombreuses contraintes ayant pesé sur le début d'activité de la Haute Autorité, présentées dans le précédent volume de ce rapport d'activité⁹¹, ses services n'ont pas été en mesure d'examiner immédiatement chacune de ces déclarations. Dans ces conditions, l'examen des déclarations d'intérêts obéissait à une logique de stock et dépendait des échéances de publication de ces déclarations. L'examen des intérêts s'est donc effectué initialement par catégories de déclarants et non à mesure de leur réception.

Or, un tel processus de contrôle n'avait pas vocation à être pérenne sous peine d'entraver l'effectivité et la rapidité de la détection et de la prévention des situations de conflit d'intérêts.

Dans cette perspective, le cycle de contrôle des déclarations d'intérêts a été modifié. Il est passé d'une logique de stock à une logique de flux : toute déclaration déposée est dorénavant examinée dès sa réception. Cette modification permet d'accroître l'efficacité de la prévention des situations de conflits d'intérêts éventuelles, dont le mécanisme déclaratif constitue l'un des principaux outils de détection.

L'examen opéré sur ces déclarations a pour objet de rechercher si les éléments déclarés par le responsable public concerné sont susceptibles de caractériser une telle situation. Il est considéré que dès lors qu'un doute subsiste, un courrier est adressé à la personne concernée afin qu'elle précise les mesures qui ont été mises en œuvre pour prévenir toute situation de conflit d'intérêts. La faculté pour le déclarant de solliciter un conseil déontologique est également rappelée dans ce courrier. En effet, toute personne soumise aux obligations déclaratives dispose de la faculté de saisir la Haute Autorité d'une demande d'avis portant sur une question de nature déontologique rencontrée dans l'exercice de sa fonction ou de son mandat.

Le risque de conflit d'intérêts



La mise en place d'un examen systématique des déclarations d'intérêts a engendré une augmentation substantielle du nombre d'échanges entre la Haute Autorité et les personnes entrant dans son champ et du nombre de demandes d'avis adressées par ces dernières. À titre d'exemple, entre le 1^{er} juillet 2015 et le 30 juin 2016, sur les 3304 déclarations d'intérêts transmises et contrôlées à ce titre, 131 courriers ont été adressés (soit une proportion d'environ 5 % des déclarations d'intérêts examinées)⁹².

⁹² Pour l'analyse du contenu de certains de ces échanges, voir ci-après (page 82-84).

Courriers envoyés après examen de déclarations d'intérêts

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

En fin de période, soit entre le 1^{er} avril 2016 et le 30 juin 2016, sur plus de 300 déclarations déposées, près de 10 % d'entre elles ont donné lieu à un échange de courrier.

Ce changement de méthode d'examen des déclarations d'intérêts permet :

- _ d'assurer la diffusion d'une culture déontologique auprès des responsables publics au moyen d'une sensibilisation sur leur situation ;
- _ d'augmenter le nombre de demandes d'avis afin que les intéressés puissent connaître les mesures qu'il convient de mettre en œuvre pour prévenir de telles situations.

En 2016, parmi les dix-huit demandes d'avis sur une situation individuelle (concernant l'intéressé lui-même ou un tiers), douze l'ont été à la suite du contrôle de la déclaration d'intérêts opéré par les services de la Haute Autorité.

Par ailleurs, la Haute Autorité a précisé sa doctrine en acceptant sous certaines conditions la recevabilité de demandes relatives à la situation d'un tiers. Elle a ainsi été saisie à deux reprises par un président de conseil régional et un ministre préalablement à la nomination d'un vice-président ou d'un collaborateur. Initialement, l'Autorité admettait la recevabilité de telles demandes une fois les intéressés nommés. Or, l'élargissement de ces demandes aux situations des personnes dont la nomination est envisagée s'est imposée dans la mesure où cette évolution répond à la mission de la Haute Autorité d'accompagner les responsables publics dans l'exercice de leur pouvoir de nomination, afin d'éviter de placer leurs collaborateurs en situation de conflit d'intérêts.

Ces demandes nouvelles témoignent d'un attachement des responsables publics à exercer leurs fonctions avec probité et déontologie. L'élargissement de la recevabilité des demandes d'avis répond au demeurant au souci exprimé par le législateur, dans la loi du 20 avril 2016, qui a conditionné la nomination de certains agents publics à la transmission préalable d'une déclaration d'intérêts⁹⁴.

⁹⁴ Article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires créé par l'article 5 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

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

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

PROPOSITION N° 7

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

LA DIFFUSION D'UNE CULTURE DE L'INTÉGRITÉ

1. UN ESSOR DU CONSEIL DÉONTOLOGIQUE

1.1 UN DÉVELOPPEMENT DU CONSEIL INSTITUTIONNEL

Les lois relatives à 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* ».

Pour l'application de 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. Au devoir de se conformer aux obligations déclaratives répond le droit à bénéficier de conseils déontologiques : les lois relatives à la transparence de la vie publique ont institué un dispositif équilibré, susceptible de favoriser la diffusion d'une culture de l'intégrité au sein de la sphère publique. Les avis de la Haute Autorité sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par leurs destinataires⁹⁵.

⁹⁵_ Cette mission de conseil est régie par les dispositions du 3^e du I de l'article 20 de la loi de la loi du 11 octobre précitée.

Novateur, le dispositif de demande d'avis en matière déontologique monte en puissance, comme l'indiquent les chiffres ci-après.

Les avis rendus au titre de l'article 20

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



Comme lors des précédents exercices, environ deux tiers des demandes d'avis adressées sur le fondement de l'article 20 de la loi n° 2013-907 le sont à titre individuel. L'année 2016 a néanmoins été marquée par une hausse des demandes d'avis pour le compte d'une institution, principalement axées sur la demande d'assistance dans la mise en place de règles déontologiques internes. La Haute Autorité accepte en effet de délivrer des avis à des institutions dès lors que leurs dirigeants entrent eux-mêmes dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique. L'année 2016 a également été marquée par la publication de deux rapports, portant sur la pratique des clubs parlementaires et la déontologie dans les établissements publics culturels, à la demande respectivement du président de l'Assemblée nationale et de la ministre de la Culture et de la Communication.

Consulter
l'intégralité
du rapport sur
www.hatvp.fr



« LES CLUBS PARLEMENTAIRES »

Par un courrier du 13 octobre 2015, le président de l'Assemblée nationale a saisi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'une étude sur les « clubs parlementaires ». Le président du Sénat a par la suite donné son autorisation pour que cette étude soit étendue au Sénat. Cette étude a été remise le 27 juin 2016 au président de l'Assemblée nationale.

Les clubs parlementaires, qui réunissent des parlementaires et des représentants d'intérêt en marge des assemblées, ont fait l'objet d'une attention médiatique importante qui a soulevé la nécessité d'une analyse approfondie de ces structures afin de définir un encadrement déontologique adéquat.

La Haute Autorité a retenu comme définition des clubs parlementaires *« toutes les manifestations, quelle qu'en soit la dénomination, qui sont principalement adressées à des parlementaires, par des représentants d'intérêts, et qui présentent une certaine forme de régularité »*.

La Haute Autorité a d'abord pu constater, au cours de ses entretiens auprès de parlementaires, de sociétés de relations publiques ou d'entreprises animant ces clubs, la disparité de leur régime juridique ou de leurs modalités de fonctionnement. Si certains clubs prennent la forme d'une association ou ont leur dénomination protégée en tant que marque déposée, la plupart ne présentent aucune formalisation juridique. Les colloques, déjeuners, ou autres rencontres établies dans le cadre de ces clubs, sont le plus souvent organisés par l'intermédiaire d'une société de relations publiques qui met en contact les représentants d'intérêts et les membres des assemblées.

La Haute Autorité a ensuite examiné l'encadrement normatif progressivement établi par les assemblées. Les règles déontologiques régulent avant tout le comportement des parlementaires sans pouvoir imposer des obligations aux représentants d'intérêts dont l'activité se déroule essentiellement en dehors de l'enceinte parlementaire.

Après avoir établi le double constat de l'hétérogénéité des situations couvertes par le terme « club parlementaire » et l'absence d'une régulation spécifique à ce type d'activité, la Haute autorité a présenté 10 propositions pour encadrer les comportements des organisateurs de clubs et de leurs membres parlementaires.



Elle préconise d'abord de contrôler l'action des représentants d'intérêts instigateurs ou participants des clubs au moyen de 4 propositions :

1. transformer les registres existants dans les assemblées en un registre obligatoire des représentants d'intérêts commun aux assemblées et au gouvernement ;
2. établir des obligations déontologiques pour les représentants d'intérêt inscrits au registre ;
3. créer une obligation pour ces représentants d'intérêts de rendre compte de leurs activités de lobbying impliquant des parlementaires ;
4. imposer aux représentants d'intérêts d'informer les parlementaires du coût et des entreprises finançant les manifestations organisées.

Elle rappelle ensuite plusieurs obligations auxquelles les parlementaires sont assujettis telles que :

5. l'obligation pour le président, vice-président, co-président, trésorier ou toute autre personne exerçant une fonction au sein d'un club parlementaire de faire figurer de telles activités sur la déclaration d'intérêts et d'activités en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral ;
6. l'obligation pour les parlementaires de déclarer tous avantages et invitations d'une valeur de plus de 150 euros reçues de représentants d'intérêts dans le cadre de leurs fonctions. Ces déclarations pourraient faire l'objet d'une publication en ligne sur le site des assemblées.

Enfin, la Haute Autorité propose que les deux assemblées du Parlement se dotent de règles pour encadrer les actions des représentants d'intérêts en leur sein. Elle suggère à cet égard de :

7. interdire la réunion de groupes d'intérêts privés, dont les clubs parlementaires, au sein même du Parlement ;
8. prohiber la domiciliation dans les assemblées des organismes de représentants d'intérêt ou des clubs parlementaires ;
9. rappeler les règles de gestion des moyens mis à la disposition des parlementaires notamment en ce qui concerne les facilités d'affranchissement et l'utilisation du logo et papier à entête de chacune des assemblées ;
10. engager une réflexion sur les groupes d'étude parlementaires et sur les possibilités d'accroître le nombre de manifestations parlementaires organisées par les assemblées.

En juillet 2016, à la suite de la remise de ce rapport, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé d'instaurer de nouvelles obligations pour encadrer l'activité des représentants d'intérêt conformément aux propositions de la Haute Autorité :

- _ interdiction d'utiliser le terme de « parlementaire » pour qualifier les structures que les représentants d'intérêts créent, qu'elles soient ou non qualifiées de « clubs » ;
- _ interdiction d'organiser des événements liés à la promotion d'intérêts, notamment la réunion de « clubs parlementaires », dans les locaux de l'Assemblée nationale ;
- _ obligation pour les représentants d'intérêts d'informer systématiquement les députés du coût des invitations qui leurs sont adressées ;
- _ obligation de faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ;
- _ rappel des règles d'utilisation de l'affranchissement réservé au seul mandat parlementaire.

« LA DÉONTOLOGIE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CULTURELS »



Par un courrier du 23 juin 2015, la ministre de la Culture et de la Communication a saisi la Haute Autorité afin que celle-ci accompagne quelques établissements publics culturels volontaires dans une démarche d'approfondissement de leurs dispositifs déontologiques.

L'analyse de la Haute Autorité a porté sur sept opérateurs pilotes, représentatifs des différents types d'établissements publics culturels placés sous la tutelle du ministère : l'INA, l'OPPIC, la Philharmonie de Paris, le Château de Versailles, le Centre Pompidou, le Musée d'Orsay et l'Opéra de Paris. En vue de mieux connaître les dispositifs existants dans ces différents établissements et les contraintes auxquelles ils peuvent être confrontés, la Haute Autorité a élaboré un questionnaire qu'elle leur a adressé et a rencontré leurs dirigeants respectifs à la fin de l'année 2015.

À l'issue de ces travaux, la Haute Autorité a fait le constat de la coexistence de règles de déontologie disparates, peu connues et insuffisamment appliqués au sein de ces établissements, en retard sur les pratiques des institutions culturelles étrangères comparables. Observant que les dispositifs normatifs applicables aux agents de ces opérateurs ne traitent que partiellement des questions déontologiques – principalement au travers d'infractions pénales et de règles statutaires éparses et incomplètes – la Haute Autorité a souligné qu'il revenait à chaque établissement de disposer de ses propres règles en matière éthique. La différence avec les grandes institutions culturelles étrangères comme le MoMA ou la Tate est à cet égard saisissante, ces dernières disposant généralement non seulement d'une charte de déontologie mais aussi parfois de procédures précises visant à prévenir les situations de conflit d'intérêts, encadrer les relations avec les mécènes et le monde culturel, etc.

Consulter
l'intégralité
du rapport sur
www.hatvp.fr



LA HAUTE AUTORITÉ S'EST FONDÉE SUR CE CONSTAT POUR FORMULER CINQ SÉRIES DE PROPOSITIONS.

Premièrement, elle invite à l'élaboration d'un corpus déontologique structuré en trois niveaux. D'abord, un texte court établissant au niveau du ministère de la Culture et de la Communication les grands principes déontologiques communs à l'ensemble des établissements placés sous sa tutelle. Ensuite, chaque établissement pourrait se doter d'une charte de déontologie propre adaptée à ses spécificités et conçue avec la participation des personnels concernés. Enfin, un code de conduite, plus fourni et plus pédagogique, pourrait être remis à chaque agent.

Deuxièmement, la Haute Autorité souligne la nécessité d'instaurer des outils adéquats pour assurer un accompagnement et un suivi déontologique des dirigeants des établissements publics culturels, lesquels sont souvent dépourvus face aux enjeux éthiques. Elle propose à cet égard que le secrétariat général du ministère organise des sessions de formation et de réflexion sur la déontologie afin de susciter l'échange entre les dirigeants des établissements culturels. Elle suggère également de désigner un interlocuteur privilégié, qui pourrait être le secrétaire général du ministère, auquel peuvent s'adresser les dirigeants des opérateurs lorsqu'ils ont une interrogation spécifique ainsi qu'un référent déontologique au sein de chaque établissement pour assurer le conseil et l'accompagnement des agents.

Troisièmement, la Haute Autorité estime que la formation initiale et continue de tous les personnels des établissements serait un moyen privilégié pour favoriser l'appropriation des règles et des comportements déontologiques.

Enfin, la Haute Autorité formule deux propositions propres aux établissements muséaux : elle suggère d'une part de renforcer de manière substantielle les procédures d'acquisition des œuvres d'art par ces établissements, afin de prévenir toute situation de conflit d'intérêts, voire la commission d'infractions pénales. D'autre part, elle incite les établissements publics culturels à publier en open data l'état de leurs collections ainsi que les données, notamment financières, relatives à l'acquisition des œuvres.

Le rapport a été remis le 5 juillet 2016 à M^{me} Azoulay, ministre de la Culture et de la Communication. À cette occasion, elle a annoncé la mise en œuvre de ces propositions sous la coordination du secrétaire général du ministère. La rédaction d'une charte de déontologie a été entreprise. Par ailleurs, un travail a été engagé autour de la formation continue des agents. De plus, un livret d'accueil, rappelant les obligations déontologiques et les règles de bonne gestion publique des institutions devrait avoir été diffusé à l'ensemble des agents des établissements publics culturels. Enfin, un référent déontologique du ministère de la Culture et de la Communication devrait être nommé prochainement.

1.2 LA PRODUCTION D'AVIS SUR LES PROJETS DE MISE EN PLACE DE RÈGLES DÉONTOLOGIQUES AU SEIN D'INSTITUTIONS PUBLIQUES

Hormis les sujets spécifiques traités dans les deux rapports présentés précédemment, les demandes adressées à la Haute Autorité ont en général pour objet la mise en place de règles déontologiques au sein des institutions demandeuses : ce dispositif se traduit la plupart du temps par la rédaction d'un code ou d'une charte de déontologie, éventuellement accompagné de la création d'une commission de déontologie.

Ce constat, établi dans le précédent rapport d'activité de la Haute Autorité à partir de l'analyse des saisines de la présidence de la République et de la ville de Paris, ainsi que des échanges entre la Haute Autorité et le déontologue de la ville de Strasbourg, tend à se confirmer en 2016. Il témoigne de l'apport bénéfique de la Haute Autorité dans la diffusion des bonnes pratiques et dans la mutualisation des expériences ayant trait à la promotion d'une culture déontologique.

Quatre demandes de cette nature ont été adressées en 2016 à la Haute Autorité, par des institutions concourant à l'action publique locale : l'une par le Conseil régional d'Île-de-France et les trois autres par les principaux bailleurs sociaux de la ville de Paris (Paris Habitat, la Régie immobilière de la ville de Paris et Elogie-Siemp). Un des avis rendus à la suite de ces saisines est publié en annexe de ce rapport⁹⁶.

⁹⁶ Celui qui concerne la Régie immobilière de la Ville de Paris (Voir annexe 3).

La ville de Paris a demandé aux principaux bailleurs sociaux de procéder à une refonte de leurs mécanismes déontologiques. Dans ce cadre, Paris Habitat, la RIVP et Elogie-Siemp ont engagé un processus commun de définition des principales valeurs et des principaux outils déontologiques, tout en adoptant des chartes déontologiques autonomes. Chacun de ces bailleurs s'est doté de déontologues de proximité chargés de veiller à la bonne application des principes déontologiques contenus dans ces chartes. Dès lors qu'une difficulté se pose dans le cadre de l'application de ces principes, un comité de déontologie commun aux trois bailleurs pourra être saisi. Ce comité sera notamment composé des déontologues de ces bailleurs sociaux et de personnalités qualifiées.

Le contenu des saisines, ainsi que le dialogue informel entretenu avec un certain nombre de déontologues locaux, témoignent de l'existence de préoccupations communes. Ces préoccupations confirment l'intérêt du mécanisme introduit par l'article 20 de la loi n° 2013-907 qui permet à la Haute Autorité d'apporter une réponse homogène à des sollicitations voisines et de contribuer ainsi à une diffusion efficace d'une culture déontologique au sein de la sphère publique.

La croissance des demandes de personnes publiques en matière de conseil et d'assistance déontologique devrait être renforcée à l'avenir par la nécessaire prise en compte des exigences introduites par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁹⁷_ c) du 3° de l'article 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Nombre de ces personnes publiques sollicitent aujourd'hui la Haute Autorité au coup par coup alors qu'elles se situent à des stades plus en moins avancés de leurs démarches déontologiques. En s'appuyant sur le socle commun des valeurs et des pratiques déontologiques qu'elle contribue à diffuser - qui pourrait être formalisé dans un référentiel - la Haute Autorité pourrait à terme faire évoluer son offre de services. Il s'agirait dans cette prochaine étape de faire porter les avis de la Haute Autorité sur la qualité des dispositifs arrêtés ainsi que la pérennité de leur mise en œuvre. Ce mécanisme pourrait, à l'image du dispositif de labellisation en matière de protection des données personnelles mis en œuvre par la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application de l'article 11 de la loi du 11 janvier 1978⁹⁷ consister en une véritable certification puis un suivi dans le temps, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologiques mis en œuvre dans les institutions publiques.

PROPOSITION N° 8

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

1.3 UN RENFORCEMENT DU CONSEIL INDIVIDUEL

En dépit de la croissance des demandes d'avis institutionnels, la plupart des demandes formulées à la Haute Autorité émanent de déclarants qui s'interrogent à titre personnel sur de possibles situations de conflit d'intérêts ou les risques de se retrouver dans de telles situations.

La Haute Autorité procède alors à l'appréciation de ces risques. Lorsque cela s'avère nécessaire, elle émet des recommandations destinées à prévenir ou à mettre fin à de telles situations. Ces recommandations n'ont en elles-mêmes pas de portée obligatoire. Toutefois, si le non-respect de ces recommandations a pour effet de placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts, la Haute Autorité peut s'autosaisir et adresser à la personne intéressée une injonction de mettre fin à une telle situation. Le non-respect d'une telle mesure expose son auteur à un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende conformément au III de l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

La Haute Autorité vérifie également que la situation de l'intéressé ne lui fait pas courir un risque de nature pénale. Ainsi, lorsqu'un responsable public interroge la Haute Autorité sur une activité exercée en parallèle de son 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, que l'article 432-12 du code pénal définit comme « *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 les risques encourus par l'intéressé, afin de pouvoir, le cas échéant, attirer son attention sur les dispositions pouvant lui permettre de les éviter.

L'année 2016 a été marquée par la récurrence des demandes d'avis émanant de responsables publics exerçant ou souhaitant reprendre l'activité d'avocat. Elle a également offert la possibilité de rappeler l'importance de la prévention du risque de prise illégale d'intérêts pour les élus siégeant à qualité dans des organismes extérieurs.

Les conseils délivrés aux responsables publics exerçant la profession d'avocat

À titre d'exemple, la Haute Autorité peut être saisie par un élu local exerçant une activité d'avocat en parallèle de son mandat. Elle lui recommande notamment 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 au sein duquel 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. Au titre de son mandat, l'intéressé devra prendre un arrêté de délégation de signature sur le fondement du décret du 31 janvier 2014 et, conformément aux dispositions de ce décret, s'abstenir de donner instruction au délégataire dès lors qu'une affaire porte sur la situation d'un client de ce cabinet.

De même, si l'élu local bénéficie d'une délégation de fonction, il doit informer le président de l'exécutif local de toute situation potentiellement porteuse de conflit d'intérêts, afin que ce dernier exerce lui-même ou délègue à un autre élu la faculté de signer des décisions bénéficiant aux clients de ce cabinet.

Enfin, l'élu local devra s'abstenir de défendre ou représenter des entreprises qui entretiennent des liens avec la collectivité qu'il préside et de jouer le rôle d'apporteur d'affaires pour le cabinet. Ces engagements peuvent alors être formalisés dans un courrier à destination des associés et collaborateurs de ce cabinet.

Les conseils aux responsables publics siégeant ès qualité au sein d'organismes extérieurs

La Haute Autorité a également été saisie d'une question portant sur les mesures déontologiques à mettre en œuvre s'agissant des élus représentant une collectivité territoriale au sein d'organismes publics ou privés (associations, établissements publics, sociétés publiques locales, sociétés d'économie mixte par exemple). Cette délibération est reproduite en annexe.

98_ Qu'il s'agisse d'établissements publics rattachés à la collectivité, de sociétés locales ou d'associations.

La Haute Autorité recommande la plus grande prudence aux élus siégeant ès qualité au sein d'organismes extérieurs⁹⁸. Un élu pourrait se rendre coupable du délit de prise illégale d'intérêts dès lors qu'il se prononcerait directement ou indirectement sur une délibération ou une décision portant relation entre la collectivité et l'organisme en cause, quel que soit son statut - public ou privé - ainsi que, le cas échéant, les filiales de cet organisme. Dans ces conditions, le respect de mesures de déport permet de prévenir un tel risque pénal. Ces mesures impliquent notamment que l'intéressé quitte la salle au moment des délibérations précédant le vote, ne prenne part à aucune réunion préparatoire et ne rapporte pas les décisions en cause. De même, si l'intéressé donne procuration à un autre élu de l'assemblée délibérante, le bénéficiaire de cette procuration devra s'abstenir d'en user. Enfin, ces mesures doivent être matérialisées dans un arrêté, s'agissant des élus locaux, pris sur le fondement des articles 5 ou 6 du décret du 31 janvier 2014 précité.

Parallèlement, il appartient à l'autorité compétente de s'abstenir de désigner le même élu local dans deux organismes qui entretiennent des relations entre eux. Le respect de ces recommandations est également de nature à prévenir toute situation de conflit d'intérêts à l'instar des cas dans lesquels un élu se prononcerait sur la dissolution ou le retrait des intérêts de la collectivité d'un organisme extérieur au sein duquel l'élu siège et perçoit, à ce titre, des indemnités.

Toutefois, afin de ne pas entraver le fonctionnement des collectivités locales ou, plus généralement, de toute personne publique, la Haute Autorité précise qu'une personne chargée de représenter une collectivité publique au sein d'un organisme peut rendre compte de ses activités, selon les règles internes propres à la collectivité publique, à la condition qu'aucune décision à l'égard de cet organisme ne soit prise à cette occasion.

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

Le contrôle de la compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales ou nationales et l'exercice d'une activité privée est une obligation introduite par la loi du 11 octobre 2013. Comme la Haute Autorité l'indiquait dans son précédent rapport d'activité, cette obligation demeure relativement méconnue. Plusieurs propositions d'évolutions de ce dispositif ont été émises en 2016, tant au niveau des activités concernées, de la procédure de contrôle que du champ des assujettis, mais n'ont que partiellement abouti.

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

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

Au cours de l'année 2016, la Haute Autorité a rendu dix avis de compatibilité assorties de réserves s'agissant d'anciens titulaires de fonctions exécutives locales ou gouvernementales souhaitant exercer, moins de trois ans après le terme de leur mandat, une activité privée salariée ou libérale. Sur ces dix avis, neuf ont été rendus à la suite d'une saisine du président de la Haute Autorité. Une seule a été rendue à la demande de la personne qui souhaitait exercer une activité privée.

Il ressort de l'analyse de ces avis que deux personnes exerçaient l'activité d'avocat et huit autres personnes exerçaient ou souhaitaient exercer l'activité de gérant d'une société de conseil, la plupart de ces sociétés étant spécialisées dans le conseil aux collectivités publiques ou en affaires publiques. La Haute Autorité a ainsi été amenée à opérer un double contrôle au regard du droit pénal et des règles déontologiques.

Au regard du droit pénal, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, l'objectif du contrôle est de vérifier que l'intéressé, en exerçant une telle activité à l'issue de ses anciennes fonctions exécutives, ne se rend pas coupable du délit dit de pantouflage incriminé à l'article 432-13 du code pénal. Ce délit interdit notamment aux anciens ministres ou présidents d'une collectivité territoriale « *de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux* » dans une entreprise qui était préalablement soumise à sa surveillance ou son contrôle ou pour laquelle il a entretenu des relations de quelque nature que ce soit lorsque l'intéressé exerçait ses fonctions publiques. Cette interdiction s'applique durant les trois années suivant la fin de ces fonctions.

Or, aucune de ces situations ne semblait incompatible avec les anciennes fonctions exécutives locales ou nationales exercées par les intéressés. Il apparaît, en effet, que ces sociétés ont toutes été créées après la cessation des fonctions exécutives locales ou nationales exercées par les intéressés. Dans ces conditions, ces derniers n'étaient pas susceptibles de se rendre coupables du délit de prise illégale d'intérêt à l'issue des fonctions dit délit de pantouflage.

Toutefois, compte tenu de la nature des activités en cause impliquant des prestations de conseils pour le compte de clients, la Haute Autorité a recommandé aux intéressés de ne délivrer aucune prestation de conseil à une société dont ils ont eu à connaître, de quelque manière que ce soit, au cours de leurs anciennes fonctions exécutives locales ou nationales. Plus généralement, dans les trois années à l'issue de leur mandat, il revient aux anciens titulaires de fonctions exécutives locales ou nationales de ne nouer aucune relation professionnelle avec une entreprise ou l'une de ses filiales, ainsi que les dirigeants de celles-ci, dès lors que les intéressés ont eu à connaître de ces personnes au cours de l'exercice de leurs fonctions.

Au regard des règles déontologiques, la Haute Autorité a rappelé aux intéressés qu'ils devaient s'abstenir, pendant cette même période de trois ans à l'issue de leurs anciennes fonctions, de solliciter, pour le compte de leurs clients, les services sur lesquels ils avaient précédemment autorité. À titre d'exemple, un ancien maire ne pourra pas effectuer de démarches pour le compte de ses clients auprès des services de la commune qu'il a dirigés. S'agissant d'un ancien ministre, outre les anciens services d'administration centrale placés sous son autorité, la Haute Autorité a également rappelé qu'il appartient à l'intéressé de ne pas solliciter, de quelque manière que ce soit, les organismes anciennement placés sous sa tutelle. Le cas échéant, la Haute Autorité peut dresser la liste de ces services ou organismes.

Enfin, il est systématiquement rappelé aux intéressés qu'ils ne doivent pas se prévaloir de leurs anciennes fonctions dans le cadre de leurs nouvelles activités. Cela implique notamment de ne pas faire figurer ces anciennes fonctions sur les documents promotionnels de leur société.

UN DISPOSITIF LARGEMENT MÉCONNU PAR LES ÉLUS LOCAUX

En vertu de l'article 23 de la loi n° 2013-907, la Haute Autorité doit se prononcer sur la compatibilité de l'exercice d'une activité professionnelle au sein du secteur concurrentiel avec des fonctions gouvernementales ou exécutives locales exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. Dans son premier rapport d'activité, elle constatait que cette obligation était largement méconnue, notamment par les élus locaux. En 2015, ses recherches l'ont conduit à identifier 35 anciens titulaires de fonctions exécutives locales ayant quitté leur mandat dans les trois dernières années et dont il apparaissait qu'ils étaient susceptibles d'avoir repris une activité privée. Or, la Haute Autorité n'avait reçu aucune saisine préalable, pourtant légalement obligatoire en vertu de l'article 23 de la loi n° 2013-907.

Aussi la Haute Autorité a-t-elle pris leur attache afin de vérifier que les intéressés entraient dans le champ de l'article 23 et, dans cette hypothèse, que l'activité privée qu'ils avaient reprise ne posait pas de difficulté au regard de leur ancien mandat.

Il ressort des réponses reçues en 2016 que plus de la moitié des anciens titulaires de fonctions exécutives locales identifiés auraient effectivement dû saisir la Haute Autorité. Trois types d'activités concentrent l'essentiel des reprises de parcours professionnels ou de reconversions : l'exercice de la médecine, du métier d'avocat et de fonctions de conseil auprès de personnes publiques ou d'entités parapubliques

En 2016, les modalités du contrôle dit de « pantouflage » ont été ajustées par plusieurs textes de loi.

Le premier rapport d'activité de la Haute Autorité avait porté à la connaissance du public deux difficultés dans l'application de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

99_ 2° du I. de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

100_ Article 11 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

La première tenait au délai légal dans lequel la Haute Autorité était tenue de rendre son avis, fixé à trois semaines, son président ayant la faculté de le proroger d'une semaine⁹⁹. L'expérience a démontré que l'instruction implique généralement des demandes de précision sur l'activité qu'envisage le demandeur et que ces échanges sont peu compatibles avec le délai dont dispose la Haute Autorité pour se prononcer. Elle a donc demandé l'extension à deux mois de ce délai légal, proposition retenue par la loi déontologie et droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016¹⁰⁰.

La seconde tenait à l'impossibilité de rendre publics les avis rendus, y compris les avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves. La non publicité des avis constituait une source importante de difficultés dans la mesure où la Haute Autorité ne dispose pas toujours des moyens de vérifier que les réserves qu'elle a émises sont effectivement respectées en pratique. La loi du 9 décembre 2016 dite loi Sapin 2 a remédié à cette situation en donnant désormais à la Haute Autorité la faculté de rendre public les avis d'incompatibilité ou de compatibilité assortis de réserves¹⁰¹. La loi du 9 décembre 2016 prévoit également la notification de l'avis rendu à l'ordre professionnel régissant l'activité sur laquelle porte l'avis¹⁰².

101_ Article 27 de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

102_ *Ibid.*

Le collège s'est pour sa part engagé dans le renforcement du suivi des réserves émises. Les personnes visées par de tels avis seront désormais sollicitées annuellement afin de s'assurer du respect et de la pertinence des réserves qui avaient été formulées à leur égard.

Ces évolutions offrent à la Haute Autorité une variété d'instruments adaptée à la diversité des cas de figure qui se présentent à elle. Le suivi des réserves, relativement aisé lorsqu'il concerne des anciens responsables publics exerçant désormais une activité salariée, s'avère en effet plus complexe lorsqu'il s'applique à des personnes engagées dans la création de leur propre entreprise, compte tenu de la probabilité que leur activité évolue postérieurement à la saisine et à l'avis rendu par la Haute Autorité. Dans cette hypothèse, la publication *ex ante* des réserves encadrant leur nouvelle activité semble être une solution adaptée.

103_ *Ibid.*

La loi Sapin 2 modifie également le champ des activités privées exercées après une fonction publique requérant une saisine pour avis de la Haute Autorité¹⁰³. L'ancien champ était défini comme « l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé » tandis qu'il est aujourd'hui rédigé de la manière suivante : « l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial ».

Cette modification a principalement pour objet de permettre à la Haute Autorité de se prononcer sur le départ d'un responsable public dans une entreprise publique, un EPIC ou un GIP à caractère industriel et commercial sans qu'il soit nécessaire de s'interroger pour savoir si cette entreprise ou cet établissement exerce « *son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé* », ce qui n'est pas toujours simple à déterminer.

Enfin, la loi du 20 avril 2016 clarifie la répartition des attributions entre la Commission de déontologie et la Haute Autorité en prévoyant la compétence exclusive de cette dernière lorsque des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales énumérées par l'article 11 de la loi n° 2013-907 ont été exercées par une personne qui est également un agent public¹⁰⁴.

¹⁰⁴_ Article 11 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

Le projet de loi Sapin 2 prévoyait de poursuivre cet effort de rationalisation des compétences de la Haute Autorité et de la Commission de déontologie en transférant à la Haute Autorité le contrôle du pantouflage des membres des cabinets ministériels, des collaborateurs du président de la République et des personnes occupant des emplois à la décision du gouvernement nommés en conseil des ministres (en italique dans le tableau ci-dessous). Cette décision visait à donner un interlocuteur unique à ces publics, déjà en contact avec la Haute Autorité au titre de leurs obligations déclaratives, d'intérêts et de situation patrimoniale.

Cependant, par une décision du 8 décembre 2016¹⁰⁵, le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions en estimant qu'elles étaient de nature à porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

¹⁰⁵_ Décision CC n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016.

Répartition des compétences entre la Haute Autorité et la Commission de déontologie de la fonction publique en matière de pantouflage

| HATVP | CDFP |
|---|---|
| Membres du Gouvernement | <i>Emplois à la décision du Gouvernement nommés en Conseil des ministres</i> |
| Membres des AAI et API | <i>Membres des cabinets ministériels</i> |
| Présidents de conseil régional | <i>Collaborateurs du Président de la République</i> |
| Présidents de conseil départemental | Fonctionnaires des trois fonctions publiques |
| Présidents de l'Assemblée et du Conseil exécutif de Corse | Agents des EPIC ayant la qualité de fonctionnaires – dirigeants et comptables |
| Président de l'Assemblée de Guyane | Agents contractuels des trois fonctions publiques |
| Présidents de l'Assemblée et du Conseil exécutif de Martinique | Agents des AAI |
| Présidents d'une assemblée d'outre-mer | Collaborateurs des élus locaux |
| Présidents d'une collectivité d'outre-mer | |
| Président de la métropole de Lyon | |
| Maires d'une commune de plus de 20000 habitants | |
| Présidents d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 20000 habitants ou dont les recettes de fonctionnement excèdent 5 millions d'euros | |
| Présidents d'un EPCI sans fiscalité propre dont les recettes de fonctionnement excèdent 5 millions d'euros | |

En cas de double compétence, seule la Haute Autorité rend un avis.

2 UNE PLUS GRANDE COLLABORATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

2.1 SENSIBILISER LES DÉCLARANTS

À l'issue de ses trois premières années d'activité, la Haute Autorité doit encore relever plusieurs défis pour s'assurer de la diffusion effective d'une culture déontologique au sein de la sphère publique. C'est notamment dans cette perspective qu'ont été renforcées en 2016 les actions relevant de la sensibilisation de la société civile.

La Haute Autorité veille en premier lieu à expliquer aussi largement et fréquemment que possible la raison d'être et le fonctionnement des dispositifs prévus par les lois sur la transparence de la vie publique et leur utilité, pour les responsables publics eux-mêmes.

En 2016, compte tenu des enseignements présentés dans le précédent rapport d'activité et de l'entrée en vigueur d'obligations déclaratives pour les membres des cabinets des principales collectivités locales, la Haute Autorité a choisi de développer ses actions de sensibilisation à l'égard des élus et agents publics territoriaux. Elle est ainsi intervenue le 1^{er} juin lors du 99^e congrès des Maires et des Présidents d'intercommunalités de France organisé à Paris par l'Association des maires de France (AMF) pour rappeler aux élus tant leurs obligations en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts que l'assistance et le conseil qu'ils sont en droit de solliciter auprès de la Haute Autorité. Cette intervention à l'invitation de l'AMF a été l'occasion d'encourager les exécutifs locaux à promouvoir l'adoption de documents internes, pouvant prendre la forme de chartes, et destinés à structurer les efforts entrepris pour prévenir les conflits d'intérêts.

La Haute Autorité s'est également efforcée d'assurer tout au long de l'année une information de qualité en direction des associations de collaborateurs d'élus locaux, dans le contexte de l'assujettissement de certains de leurs membres - à compter du 1^{er} novembre 2016 - aux obligations déclaratives instituées par les lois relatives à la transparence de la vie publique. La Haute Autorité s'est attachée à détailler auprès des associations *Dir Cab* et *Dextera* le champ des collaborateurs concernés, la nature des informations exigées, les modalités pratiques ainsi que les délais de déclaration retenus par la loi déontologie du 20 avril 2016. La Haute Autorité a poursuivi cet effort de communication et de pédagogie en intervenant en octobre au salon STAFFs, « le salon des décideurs et des métiers politiques », puis en décembre à la journée d'étude annuelle organisée par la SMACL, la mutuelle des collectivités et des agents territoriaux, sur le thème « Déontologie et transparence dans les collectivités territoriales ».

2.2 STIMULER LA RECHERCHE SUR LES QUESTIONS DÉONTOLOGIQUES

Au-delà des efforts ciblés sur différentes catégories de déclarants, la Haute Autorité a également vocation à présenter et débattre des évolutions en matière de transparence, tout en s'adressant à ceux qui deviendront les futurs dirigeants du secteur public. C'est le sens de l'investissement dont a fait preuve la Haute Autorité pour être présente en 2016 aux côtés des universités, des grandes écoles et des centres de recherche, en participant à de multiples colloques et séminaires.

Séminaires, colloques et interventions de la Haute Autorité en 2016

| | |
|------------------|--|
| Mars | Débat autour du rapport d'activité 2015 de la Haute Autorité à l'invitation de l'université Lyon 3 Jean Moulin |
| Mai | Présentation de la Haute Autorité et conférence sur la loi déontologie des fonctionnaires à l'invitation de l'université et de la Cour d'appel d'Angers |
| Juin | Intervention lors du cycle international spécialisé d'action publique de l'ENA consacré à la lutte contre la corruption |
| Septembre | Participation à la formation continue des magistrats de l'ordre judiciaire organisée par l'ENM – Approfondissement du droit pénal économique et financier |
| Novembre | Intervention au colloque « Avocats et transparence » organisé par l'école des avocats de Bordeaux |
| Novembre | Intervention au colloque organisé par l'université de Picardie sur le droit des données personnelles et la transparence des données du personnel politique |
| Novembre | Intervention à Sciences Po sur la déontologie publique à l'invitation du professeur Guillaume Tusseau ¹⁰⁶ |

¹⁰⁶ Conférence visionnable en ligne, <http://bit.ly/2mmlwgA>

2.3 DÉVELOPPER DES OUTILS DE COMMUNICATION DESTINÉS À MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LES MISSIONS ET L'ACTION DE LA HAUTE AUTORITÉ

Le développement des relations avec la société civile passe par la mise en œuvre d'une politique de communication destinée à faire connaître l'institution, ses missions et ses moyens d'actions, auprès du grand public.

Elle s'appuie notamment sur les outils numériques qui permettent une large diffusion de l'information. C'est dans cet esprit que la Haute Autorité a procédé à une refonte complète de son site internet dont la nouvelle version a été mise en ligne en février 2016.

Cette nouvelle version du site internet permet de remplir pleinement sa fonction légale de consultation des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics : la recherche est optimisée en limitant les étapes permettant d'accéder à une déclaration. Elle permet également de mieux connaître l'institution et son fonctionnement, de se documenter sur les thèmes liés à son activité et de partager des articles d'actualités, des vidéos et des infographies. Près d'un million de pages ont ainsi été visitées au cours de l'année. Une nouvelle évolution du site est prévue dans le courant de l'année 2017 afin d'intégrer les nouvelles missions confiées à la Haute Autorité par les évolutions législatives votées au cours de l'année 2016, notamment la mise à disposition du public d'un registre des représentants d'intérêts permettant de connaître leurs activités d'influence, ainsi que la mise à disposition à compter du 1^{er} juillet 2017 au format open data des déclarations de responsables publics publiées en ligne.

De manière complémentaire, la Haute Autorité développe sa présence sur les réseaux sociaux avec un compte twitter qui permet de relayer les actualités de l'institution mais également de répondre aux questions posées par les abonnés et les autres utilisateurs du réseau. Cette dimension participative est un axe stratégique afin de continuer le développement du nombre d'abonnés.

La présence dans les médias, presse écrite et audiovisuelle, participe également au développement des relations avec la société civile, ainsi qu'avec les autres publics de l'institution, notamment les déclarants et les acteurs institutionnels. Les interventions devant les médias sont assurées pour l'essentiel par le président de la Haute Autorité, M. Jean-Louis Nadal, ainsi, le cas échéant, que par le secrétariat général, notamment dans la presse spécialisée. Ces interventions restent ciblées et visent à expliciter le travail de l'institution et à apporter un éclairage sur les grands enjeux liés à la transparence de vie publique.

SIGNALEMENTS EXTÉRIEURS : UN BILAN MITIGÉ

Les lois sur la transparence de la vie publique prévoient différents types de signalements extérieurs auprès de la Haute Autorité. L'article 5 de la loi n° 2013-907 dispose que « *Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative [aux] déclarations de situation patrimoniale et [aux] déclarations d'intérêts* » et l'article 20 dispose 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* ».

Les citoyens peuvent ainsi choisir d'adresser des signalements directement à la Haute Autorité ou indirectement par l'intermédiaire d'associations agréées qui leur permettent de préserver leur anonymat.

En janvier 2016, l'association *Anticor* est devenue la quatrième association agréée par la Haute Autorité, après *Transparency International France* et *Sherpa* en 2014 puis *L'association pour une démocratie directe* en 2015.

En 2016, un seul signalement a été transmis à la Haute Autorité par le biais d'une association agréée, contre deux au cours de la période couverte par le précédent rapport d'activité. Ce signalement a conduit la Haute Autorité à procéder à la réouverture du contrôle de la déclaration de situation patrimoniale d'un assujetti. Après un examen approfondi des allégations, la Haute Autorité a confirmé sa décision initiale de classement de la déclaration.

Au cours de l'année, treize signalements ont été adressés directement à la Haute Autorité par des citoyens. Pour pouvoir être traités, ces signalements doivent concerner des faits correspondant aux missions de la Haute Autorité et viser des personnes entrant dans son champ de compétence. Trois de ces treize signalements étaient dépourvus de lien avec les missions de la Haute Autorité, qui a indiqué en retour à leur auteur l'administration compétente pour les recueillir.

Les dix autres signalements étaient à la fois en lien avec les missions de la Haute Autorité et relatifs à un responsable public entrant dans son champ de compétence. Ces signalements alléguaient d'éléments non déclarés et ont été orientés à ce titre vers le pôle contrôle et le pôle juridique de la Haute Autorité. Après examen, aucun d'entre eux ne s'est révélé suffisamment étayé pour déclencher une procédure de contrôle ou apporter de nouveaux éléments à un contrôle en cours. Un seul signalement concernait une allégation de conflit d'intérêts. Il a été orienté vers le pôle juridique de la Haute Autorité.

Les agents de la Haute Autorité étant soumis au secret professionnel, en application de l'article 19 de la loi n° 2013-907, ils ne peuvent informer les personnes ayant procédé à ces signalements des suites données aux observations qu'elles ont adressées à la Haute Autorité.

2.4 PROMOUVOIR L'USAGE DU NUMÉRIQUE ET DE L'OPEN DATA POUR RENFORCER LA COMPLÉMENTARITÉ DU CONTRÔLE CITOYEN ET DU CONTRÔLE INSTITUTIONNEL DE LA PROBITÉ PUBLIQUE

L'ouverture des données relatives aux déclarants soumis à l'obligation de publication est une mission importante de la Haute Autorité, dont le législateur l'a explicitement chargée. Les déclarations lui étant initialement transmises au format papier, la Haute Autorité a été conduite à publier des fac-similés, au format PDF. Depuis le 15 octobre 2016, la télédéclaration est la seule voie de transmission des déclarations à la Haute Autorité. Elle constitue la condition première d'une publication des déclarations en open data, qui est un engagement du Plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative élaboré par la France dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. La libération en open data des données qui doivent être rendues publiques sera effective dès le second semestre 2017.

Dans cette perspective, poursuivant l'objectif de sensibiliser aux usages de ces données et d'attirer l'attention du public sur leur potentiel dans la promotion d'une culture de la probité, la Haute Autorité a publié en décembre 2016 une contribution au sommet mondial de l'OGP consacré à l'apport de l'open data à l'intégrité publique. La Haute Autorité a notamment examiné, à l'échelle internationale, les modalités selon lesquelles les technologies numériques peuvent être mobilisées au service d'une démocratie exemplaire. Cette contribution a ainsi veillé à identifier les principes et préciser les conditions dans lesquelles le développement du contrôle citoyen dont l'open data est porteur peut renforcer les contrôles de nature institutionnelle exercés par des institutions telles que la Haute Autorité.

OPEN DATA & INTÉGRITÉ PUBLIQUE

Depuis une dizaine d'années, l'essor des technologies numériques a fait de l'open data l'un des instruments mobilisés pour renforcer la transparence des gouvernements et pour améliorer l'intégrité des décideurs publics.

- _ l'open data est un outil efficace pour permettre à la société civile de s'appropriier les données libérées par les administrations et de les exploiter afin de constater par elle-même l'intégrité des institutions et la probité des décideurs publics ;
- _ différents effets sont attendus de l'association des citoyens au contrôle de l'action publique sur la répression des atteintes à l'intégrité publique en matière de prévention (l'open data multiplie les occasions de rendre des comptes et dissuade les comportements inappropriés, par la crainte de sanctions judiciaires ou de dommages réputationnels), de détection (l'open data facilite l'obtention de renseignements et l'administration de preuve, ce qui augmente le niveau de détection des infractions) et d'investigation (Par sa faculté à opérer des recoupements et à confronter un nombre élevé d'informations, l'open data permet d'enrichir et d'approfondir les possibilités d'investigation) ;
- _ on peut constater à travers le monde une corrélation relativement étroite entre le degré d'ouverture des données publiques et les performances enregistrées en matière de respect de l'intégrité publique. Cela conduit de plus en plus d'organisations internationales à faire de l'open data un élément central des stratégies de lutte contre la corruption ;
- _ mais 12 % seulement des engagements pris par les États dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert portent sur les questions d'intégrité.
- _ un effort de recherche significatif reste à accomplir pour mieux comprendre l'apport effectif de l'open data dans les pays qui ont choisi d'en faire un des axes de leur système national d'intégrité.

Pour que l'open data soit un facteur efficace de promotion de l'intégrité publique, il est indispensable que les données ouvertes par les États permettent effectivement aux citoyens d'avoir une connaissance fine de la probité de leurs représentants.

- _ parmi les milliers de données libérées tous les ans par les institutions publiques, les données qui concernent directement l'exercice du pouvoir politique (core political data) sont essentielles : si les États progressent doucement sur la libération de ces données au niveau national, il en va souvent différemment au niveau local, alors que le risque d'atteinte à la probité y est tout aussi présent ;

Consulter
l'intégralité
de la contribution
sur ww.hatvp.fr



- _ l'appropriation de ces données par la société civile est largement déterminée par la rapidité de publication et la pertinence des données publiées, c'est-à-dire présentant un niveau de détail suffisant pour permettre aux utilisateurs de conduire des investigations approfondies. Cette exigence se vérifie tout particulièrement pour contrôler le bon usage des ressources publiques ;
- _ le développement de la data visualisation aide à rendre plus intelligibles et plus lisibles les informations portées à la connaissance des citoyens et stimule l'intérêt du public pour des matières souvent peu accessibles. Ces outils peuvent être développés soit directement par les administrations qui libèrent les données soit en coopération avec des organisations de la société civile qui s'intéressent particulièrement à ces matières ;
- _ l'impact de l'open data dépend de l'interopérabilité des systèmes d'information publique, qui conditionne l'échange et le recoupement des données. L'interopérabilité est devenue un enjeu critique dans la mesure où l'analyse d'une seule base de données suffit rarement à détecter des atteintes à l'intégrité publique.

S'appuyant sur les valeurs de partage, de libre réutilisation et d'engagement civique, l'open data contribue à redéfinir le rapport des citoyens aux institutions.

- _ les institutions publiques ne sont pas toujours les meilleures juges de l'intérêt des données qu'elles produisent et des perspectives de réutilisation qui leur sont associées, notamment en matière d'intégrité. L'aide de chercheurs ou d'organisations de la société civile engagées dans l'exploitation de ces données peut s'avérer précieuse ;
- _ certaines facettes de l'action publique restent délaissées par les utilisateurs de données, par exemple en matière budgétaire et comptable. Afin de susciter un intérêt pour ces données, les administrations doivent jouer un rôle d'amorçage et produire elles-mêmes de premières analyses susceptibles de montrer leur intérêt ;
- _ les exploitations de données réalisées par les acteurs de la société civile s'appuient fréquemment sur une utilisation combinée de l'open data et de leviers plus classiques comme le droit d'accès aux documents administratifs, qui constitue de longue date un instrument performant de prévention et de détection des atteintes à l'intégrité ;
- _ l'open data ne se substitue à l'action des institutions pourvues de prérogatives de contrôle. Il la relaie et la complète tout comme il enrichit la portée des enquêtes menées par les journalistes d'investigation et les associations spécialisées. Son impact dépend de son intégration à une stratégie globale de renforcement de l'intégrité publique.

RECOMMANDATIONS

1. Encourager l'approfondissement des recherches sur l'apport de l'open data à l'intégrité publique.
2. Accélérer le développement de l'open data au sein du secteur local et initier son déploiement au sein des organismes rattachés.
3. Assurer la publication la plus complète possible, à un niveau de détail adapté, des données financières afin de permettre à la société civile de s'assurer du bon emploi des deniers publics.
4. Renforcer l'intelligibilité des données portées à la connaissance du public en associant leur publication à la mise en place d'outils de data-visualisation.
5. Veiller à l'interopérabilité des systèmes d'information pour garantir la compatibilité des bases de données publiques et favoriser les recoupements.
6. Associer la société civile à la définition des données publiques pertinentes pour la promotion de l'intégrité publique et à la priorisation de leur ouverture.
7. Faciliter la production par les institutions publiques d'analyses susceptibles de stimuler l'intérêt du public pour les matières complexes.
8. Renforcer la portée du droit d'accès aux documents administratifs et développer les perspectives de réutilisation en encourageant les institutions publiques à publier en open data les données obtenues par l'exercice de ce droit.

2.5 LA PARTICIPATION DE LA HAUTE AUTORITÉ AU SOMMET MONDIAL DU PARTENARIAT POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT

107_ Le PGO est une initiative multilatérale qui compte aujourd'hui 75 pays membres, ainsi que des ONG et représentants de la société civile. Il vise à promouvoir la transparence de l'action publique et la gouvernance ouverte.

La France a accueilli à Paris en décembre 2016 le sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)¹⁰⁷. À cette occasion, les représentants des États membres, du monde académique, de la société civile et d'organisations internationales se sont rassemblés pour échanger autour de leurs expériences, bonnes pratiques et progrès en matière de gouvernement ouvert.

Le Partenariat s'attache notamment, au niveau international, à renforcer l'intégrité publique, à combattre la corruption et à promouvoir la transparence de l'action publique par l'utilisation des nouvelles technologies et du numérique. Le sommet de Paris avait pour objectif d'attirer l'attention sur le profit qui peut être tiré de l'innovation numérique pour transformer l'action publique et revitaliser la démocratie.

Pour la Haute Autorité, le sommet de Paris constituait donc une opportunité majeure de faire progresser l'exigence de transparence démocratique qui est au cœur des missions qu'elle poursuit et de l'ambition qui l'anime depuis sa création. Dans le prolongement du premier plan d'action national français remis en 2015 dans le cadre du Partenariat, auquel elle avait contribué, la Haute Autorité s'est engagée pour le succès de ce sommet. Partenaire institutionnel de l'événement, elle a organisé le 9 décembre 2016 au palais d'Iéna deux tables rondes consacrées à la redevabilité des responsables publics et à la supervision numérique des activités de lobbying.

La première de ces tables rondes a notamment permis aux participants originaires d'une quinzaine de pays de bénéficier des leçons tirées par l'Agence nationale roumaine pour l'intégrité au terme de sa première décennie d'existence, principalement tournées vers les défis que constituent la numérisation de dizaines de milliers de déclarations de responsables publics et les fréquentes remises en cause de ses prérogatives de contrôle. Pour leur part, les intervenants de Tunisie et d'Argentine ont exposé les principales difficultés auxquelles font face les journalistes et les membres de la société civile lorsqu'ils ambitionnent de développer l'accès citoyen aux informations relatives aux responsables publics.

Dans le contexte de l'attribution à la Haute Autorité de la gestion d'un répertoire numérique destiné à assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, la seconde table ronde a visé à offrir des retours d'expériences de la part d'institutions engagés dans la réglementation des activités de lobbying ou dans la réutilisation des données issues de différents registres. Invitée par la Haute Autorité à animer les échanges, l'OCDE s'est attachée à questionner les représentants des États-Unis, de la section bruxelloise de Transparency International et de l'Office irlandais de régulation des lobbys sur les bonnes pratiques développées au cours des années passées et dresser les pistes d'évolution en vue d'une plus grande transparence de la fabrique de la loi.

3. LA CRÉATION D'UN RÉSEAU DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

3.1 PRÉSENTATION DU RÉSEAU POUR L'INTÉGRITÉ

Les phénomènes de corruption, de fraude et d'atteintes à la probité dépassent les frontières des États, rendant indispensable l'action au niveau international. Afin de promouvoir la bonne gouvernance, la transparence et l'intégrité, et de répondre aux préoccupations citoyennes, de nombreuses institutions ont été créées au cours des vingt dernières années. Des organisations internationales comme la Banque mondiale, les Nations Unies ou l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) s'engagent de manière croissante sur cette thématique.

Malgré des statuts et des missions diverses, 14 institutions issues de pays différents se sont donc réunies pour créer le Réseau pour l'intégrité. Ce réseau a pour finalité de développer et de promouvoir une culture internationale d'intégrité afin de contribuer au renforcement de la confiance que les citoyens placent dans leurs gouvernements et leurs administrations. Malgré leurs traditions juridiques variées, elles exercent des missions similaires, relatives à la transparence, à l'éthique et à l'intégrité des responsables publics, sans recevoir d'instruction de la part du pouvoir politique, et ont un statut non juridictionnel.

Les membres du Réseau pour l'intégrité

| | |
|--|---|
| Haute autorité pour la bonne gouvernance (Côte d'Ivoire) | Institut national pour la transparence, l'accès à l'information et la protection des données personnelles (Mexique) |
| Commission pour la résolution des conflits d'intérêts (Croatie) | Haute commission de lutte contre la corruption (Pérou) |
| Haute autorité pour la transparence de la vie publique (France) | Commission pour la lutte contre la corruption et les droits civils (Corée du sud) |
| Bureau de la fonction publique (Géorgie) | Centre national anticorruption (République de Moldavie) |
| Secrétariat général pour la lutte contre la corruption (Grèce) | Agence nationale d'intégrité (Roumanie) |
| Autorité nationale anticorruption (Italie) | Agence nationale pour la prévention de la corruption (Ukraine) |
| Bureau de la prévention et de la lutte contre la corruption (Lettonie) | Office nationale de lutte contre la fraude et la corruption (Sénégal) |

Le Réseau s'est donné plusieurs objectifs dont celui de faciliter les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre ses membres. Les rencontres et les interactions doivent également permettre de faire avancer la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité à la fois à l'échelle des différents pays représentés mais aussi à l'échelle internationale. Le Réseau offre donc également à ses membres l'opportunité d'avoir une meilleure visibilité et ainsi d'assurer une fonction de sensibilisation et de plaidoyer auprès de la société civile et des organisations internationales.

3.2 UN RÉSEAU CRÉÉ SOUS L'IMPULSION DE LA HAUTE AUTORITÉ

À l'été 2016, des échanges nourris, initiés par la Haute Autorité, ont eu lieu sur les principes et la création d'un tel réseau et sur un projet de charte fondatrice.

Les 14 membres fondateurs du Réseau se sont réunis les 8 et 9 décembre 2016 à Paris à l'invitation du Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en marge du Sommet mondiale du Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO) co-présidé par la France et au cours duquel une session ouverte au public était consacrée au Réseau pour l'intégrité. Au cours des discussions qui ont eu lieu les 8 et 9 décembre, chacune des 14 institutions a pu faire connaître ses missions aux autres membres fondateurs, avant de discuter et approuver une version de la Charte du Réseau pour l'intégrité et d'élire la présidence et la vice-présidence du Réseau.

Les représentants présents ont également esquissé les premières actions d'un programme biennuel qu'il revient à la présidence, soit l'Institut national pour la transparence du Mexique, avec le concours de la vice-présidence et du secrétariat permanent, assurés par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, de développer sous la forme d'un premier plan stratégique au cours du premier semestre 2017.

Le Réseau a vocation à s'étendre à de nouveaux membres. Il devra également établir des relations avec d'autres réseaux et associations dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la promotion dans la transparence, de l'éthique et de l'intégrité, comme l'association internationale des autorités anticorruption (IAACA) ou le Réseau des partenaires européens contre la corruption (EPAC), ou encore avec les organisations internationales comme la Banque mondiale ou l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Au-delà de l'aspect externe, les membres du Réseau mettront en œuvre le premier plan stratégique du Réseau, à compter de l'entrée en vigueur de sa charte, le 1^{er} juillet 2017. Il s'articulera autour de thématiques et de projets esquissés lors des échanges du 9 décembre 2016, à l'occasion de la première rencontre des membres à Paris.

Les premiers événements organisés par les membres du Réseau, sur les thèmes identifiés grâce au diagnostic, devraient avoir lieu à compter du deuxième semestre 2017. La prochaine session plénière du Réseau pour l'intégrité, à l'occasion de laquelle la Haute Autorité prendra la présidence et une institution sera élue à la vice-présidence, aura lieu au dernier trimestre 2018. En outre, ses membres pourront également utiliser le site internet du Réseau pour relayer des publications ou publier des articles sur des thématiques ou actualités de leurs institutions.

RENCONTRE AVEC LA BANQUE MONDIALE : ÉCHANGES SUR LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE

Dans le cadre de la création du Réseau pour l'intégrité et à l'occasion de la journée internationale pour la lutte contre la corruption, le 9 décembre 2016, la **Banque Mondiale** est intervenue pour présenter aux 14 membres fondateurs du Réseau un panorama des politiques publiques en matière de déclaration de patrimoine et d'intérêts dans plus de 160 pays.

M^{me} Ivana Rossi, spécialiste du secteur financier, a présenté pour la première fois, le jour de sa publication, le nouvel ouvrage de la Banque mondiale : « **Établir un portrait des responsables publics : un guide pratique pour une déclaration de patrimoine et d'intérêt effective** ». À l'initiation de ce projet, en 2007, le constat était simple : 161 pays disposaient de mécanismes déclaratifs mais la grande majorité de ces législations n'était pas pleinement mise en œuvre. La Banque Mondiale relève notamment qu'il existait à l'époque peu de lignes directrices à destination des pays tentant de mettre en œuvre de telles réglementations et peu d'espaces de dialogue pour échanger sur ces sujets. Aujourd'hui, la publication de ce guide répond aux évolutions qu'a connues cette thématique dans les dernières années : elle bénéficie désormais d'une plus grande visibilité dans les médias à travers le monde ainsi que d'une plus grande attention dans les échanges au sein des instances internationales.

Le guide s'appuie sur deux types de données, celles issues des législations en vigueur dans 176 pays et celles résultant de l'application concrète de ces lois dans 52 pays, qui permettent aux auteurs de dégager quelques conclusions, d'identifier les principaux défis selon les régions du monde et d'apporter des conseils pour une meilleure mise en œuvre de ces dispositifs en fonction du contexte légal, socioéconomique et historique du pays considéré.

À l'issue de la présentation, les discussions avec les membres du Réseau pour l'intégrité ont permis de souligner l'importance des ressources de la Banque mondiale, notamment de sa **bibliothèque juridique**, pour les futurs travaux du Réseau. Les participants sont également revenus sur la notion d'enrichissement illicite et son utilité dans la lutte contre la corruption ou encore sur l'impact de la culture des différents pays, notamment face au constat de l'absence ou quasi-absence de dispositifs de ce type dans les pays réputés les moins corrompus selon les **indices de perception de la corruption**.

L'ACTION INTERNATIONALE DE LA HAUTE AUTORITÉ

Le développement de l'action internationale de la Haute Autorité et sa participation aux projets de coopération en matière d'intégrité publique s'articulent autour de deux axes :

- _ un volet bilatéral, auprès de ses homologues ou des délégations et personnalités étrangères reçues à la Haute Autorité ;
- _ un volet multilatéral, auprès des organisations internationales.

Neuf délégations ont été reçues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016 ainsi que sept personnalités, dans le cadre du programme d'invitation des personnalités d'avenir du Ministère des affaires étrangères, lors de visites organisées par le Ministère de la Justice ou sur simple demande auprès de la Haute Autorité.

Au-delà de ces rencontres bilatérales, la Haute Autorité est désormais un acteur bien identifié des organisations internationales qui ont une action en matière de lutte contre la corruption, comme en témoignent, pour la seule année 2016, les invitations à participer à des réunions, conférences ou groupes de travail auprès de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et du Programme des nations unies pour le développement (PNUD). Elle a également coopéré avec le Conseil de l'Europe ou les institutions de l'Union européenne en leur fournissant des informations sur ses missions et son action (pantouflage des ministres et élus locaux, activités annexes des collaborateurs parlementaires, etc.). Les échanges avec la Banque mondiale ont quant à eux notamment abouti à la participation de l'organisation internationale à la première rencontre des membres fondateurs du Réseau pour l'intégrité le 9 décembre 2016 (voir supra). Au sein de ces différentes organisations, la Haute Autorité diffuse et promeut son expérience et ses résultats tout en observant les réformes, recommandations et bonnes pratiques qui existent à l'étranger.

En 2016, la Haute Autorité a également développé un contact régulier avec certaines organisations de la société civile comme Transparency International, et ses chapitres comme Transparency Internationale Union européenne par exemple. En témoigne, en novembre 2016, l'invitation à participer à un panel au cours de la 17^e conférence internationale anticorruption organisée annuellement par Transparency International.



FOCUS : RECOMMANDATION DU CONSEIL DE L'OCDE SUR L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

Le 26 janvier 2017, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a formellement adopté sa nouvelle **Recommandation sur l'intégrité publique**. Elle remplace une recommandation adoptée en 1998 qui constituait alors le premier instrument officiel à offrir 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 édictés en la matière. Cette nouvelle recommandation répond donc à la nécessité de proposer un cadre rénové et adapté aux défis de plus en plus complexes que soulève la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité.

La Haute Autorité a participé, en septembre 2015, **avril** et **novembre** 2016, aux discussions sur le projet de révision de la recommandation de 1998 au sein du Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique.

PARTIE 2

2017, UNE ANNÉE RICHE EN DÉFIS POUR LA HAUTE AUTORITÉ

— CHAPITRE

01

Un champ de compétence élargi du fait de l'augmentation du nombre de déclarants

— CHAPITRE

02

Une mission de contrôle fortement affectée par le calendrier électoral de 2017

— CHAPITRE

03

Une nouvelle mission, assurer la transparence entre les représentants d'intérêts et les responsables publics

108_ À défaut de publication de l'ensemble des textes d'application, le nombre exact de personnes concernées n'est pas encore connu.

Au terme de sa troisième année d'activité, la Haute Autorité entame une nouvelle étape dans son fonctionnement, riche en défis. La croissance significative du nombre de personnes soumises à son contrôle, la forte sollicitation de ses ressources en raison d'échéances électorales rapprochées et l'élargissement de ses compétences par le législateur font en effet de l'année à venir une nouvelle année atypique pour l'institution.

En 2017, la Haute Autorité devra en premier lieu faire face à l'entrée de plusieurs milliers de nouveaux déclarants dans son champ de compétence. Cette évolution résulte principalement de l'adoption de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui entraîne une hausse d'environ 30 % du nombre de déclarants¹⁰⁸. Cette loi modifie en profondeur le cadre déontologique applicable aux agents publics, qu'elle harmonise en partie avec celui mis en œuvre par les lois relatives à la transparence de la vie publique (chapitre I).

La croissance significative des responsables publics assujettis à des obligations déclaratives intervient en outre au moment où des échéances électorales majeures vont affecter l'activité de la Haute Autorité. En l'espace de cinq mois, d'avril à septembre 2017, les élections présidentielles, législatives – desquelles découlera la constitution d'un nouveau Gouvernement – et sénatoriales vont conduire à la transmission de plus de 7 000 déclarations, parmi lesquelles environ 1 600 déclarations de situation patrimoniale soumises à un contrôle obligatoire. Ce nouveau cycle électoral et l'afflux simultané de milliers de déclarations confrontent en 2017 l'autorité à des défis proches de ceux auxquels elle a dû faire face en 2014 et qui ont durablement marqué son activité (chapitre II).

Dans un contexte de forte mobilisation de ses ressources, la Haute Autorité est enfin appelée à s'acquitter d'une mission inédite. Le législateur lui a en effet confié, par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, la création et la mise en œuvre d'un registre numérique assurant l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. La brièveté des délais accordés par la loi pour assurer le déploiement du registre, comme l'ampleur sans équivalent de son champ, constitue en 2017 une contrainte majeure pour la Haute Autorité (chapitre III).

UN CHAMP DE COMPÉTENCE ÉLARGI DU FAIT DE L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE DÉCLARANTS

– CHAPITRE

01

1. L'EXTENSION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES À CERTAINES CATÉGORIES DE FONCTIONNAIRES ET DE MILITAIRES

1.1 DE NOUVEAUX DÉCLARANTS DU FAIT DE LA LOI RELATIVE À LA DÉONTOLOGIE DES FONCTIONNAIRES

Trois ans après le dépôt d'un premier projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a profondément modernisé le cadre déontologique applicable aux agents publics.

Avec l'adoption, en juillet 2016, de la loi organique relative à la déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire¹⁰⁹ (cf. *infra*) puis en décembre de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (cf. première partie), le législateur a marqué sa volonté, au cours des dernières années, de définir les principes déontologiques applicables à tous les responsables publics – élus, agents publics, conseillers des responsables politiques¹¹⁰, dirigeants d'organismes publics – et d'harmoniser les règles découlant de ces principes, dans le respect des spécificités propres à chaque catégorie d'acteurs.

La loi du 20 avril 2016 actualise et renforce ainsi les obligations des fonctionnaires en matière d'exemplarité et de probité. À cet effet, elle inscrit pour la première fois dans le statut général de la fonction publique les principes déontologiques auxquels tout agent public doit se conformer – la dignité, l'intégrité, la probité, l'impartialité¹¹¹ – et crée l'obligation de prévenir ou de faire cesser immédiatement les conflits d'intérêts¹¹². Elle reconnaît par ailleurs à tous les agents le droit à bénéficier de conseils déontologiques.

109_ Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

110_ Pour le détail des obligations déclaratives instituées par la loi du 20 avril 2016 précitée à l'égard des collaborateurs des titulaires de fonctions exécutives locales, entrées en vigueur en avril 2016, voir la première partie du présent rapport (p. 41).

111_ Article 1^{er} de la loi du 20 avril 2016 précitée.

112_ Article 2 de la loi du 20 avril 2016 précitée insérant un article 25 bis dans la loi du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires.

Au-delà du rappel des grands principes et de la systématisation des règles de déport applicables à tous les agents, la loi déontologie des fonctionnaires poursuit - comme les lois du 11 octobre 2013 - une approche centrée sur les personnes particulièrement exposées aux risques déontologiques. Elle les soumet à des obligations déclaratives directement inspirées de celles instituées par les lois relatives à la transparence de la vie publique et mobilise des instruments similaires : les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale et la gestion sans droit de regard du patrimoine financier.

Elle institue également un dispositif de contrôle gradué selon le type et le degré d'exposition aux risques déontologique et pénal, en fonction de la position hiérarchique occupée par l'intéressé, de la nature des fonctions exercées et de leur incidence économique ou financière.

Ce dispositif est donc construit, selon une logique de cercles concentriques, sur la définition de trois champs de déclarants, correspondant à des catégories d'emplois précisées par décret et auxquelles sont attachées des obligations spécifiques¹¹³.

113_ Les effectifs respectifs de déclarants ne peuvent être précisés à ce stade : un des décrets en question n'a pas été édicté à ce jour et les deux autres renvoient à des arrêtés ministériels qui n'ont pas encore été publiés.

114_ Article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

○ La nomination dans l'un des emplois de la première catégorie, la plus large et qui est définie par le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016, est conditionnée à la transmission préalable par le fonctionnaire d'une déclaration d'intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination¹¹⁴, cette déclaration devant être transmise à l'autorité hiérarchique une fois la nomination effectuée. La Haute Autorité n'est appelée à connaître de cette déclaration que de manière subsidiaire : c'est seulement si l'autorité hiérarchique ne s'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire nommé se trouve en situation de conflit d'intérêts qu'elle peut transmettre la déclaration de l'intéressé à la Haute Autorité. Cette dernière dispose alors de deux mois pour lui adresser une recommandation.

115_ Article 25 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

116_ La Haute Autorité dispose d'un délai de six mois pour effectuer le contrôle de la variation de situation patrimoniale des déclarants à l'échéance de leurs fonctions, en vertu de l'article 5 de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

○ Un nombre plus restreint de fonctions, exposées à un niveau de risque plus élevé, définies par le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 et présentées dans le tableau p. 110-111, requiert des fonctionnaires qu'ils adressent à la Haute Autorité une *déclaration de situation patrimoniale*¹¹⁵ soumise au même régime que celui des déclarants de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 : dépôt dans un délai de deux mois à compter de la nomination et dépôt d'une nouvelle déclaration dans un délai de deux mois suivant la fin des fonctions¹¹⁶. Les mêmes sanctions pénales sont applicables.

Le décret n° 2016-1968, entré en vigueur le 1^{er} février 2017, détermine certains emplois ou fonctions dont les titulaires sont soumis à l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité. Il renvoie à la publication d'arrêtés interministériels la détermination d'autres catégories d'emplois ou de fonctions auxquels est attachée cette obligation.

117_ Article 9 du décret n° 2016-1968 du 29 décembre 2016.

La date de premier dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale dépend donc du type de fonctions¹¹⁷ :

- six mois au plus tard après l'entrée en vigueur du décret, soit le 1^{er} août 2017, pour les personnes dont l'emploi ou la fonction est expressément déterminée par les dispositions du décret ;
- à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'entrée en vigueur des arrêtés interministériels qui les concernent pour les autres catégories d'emplois. Ces arrêtés n'ont pas encore été publiés à la date de publication du présent rapport.

Toute personne nommée dans l'un de ces emplois postérieurement à la date du 1^{er} février 2017 ou de l'entrée en vigueur de ces arrêtés interministériels disposera d'un délai de deux mois pour déposer sa déclaration de situation patrimoniale.

- Enfin, un nombre encore plus restreint de fonctions, ayant trait à l'exercice de responsabilités en matière économique ou financière, requiert des fonctionnaires nommés qu'ils prennent dans un délai de deux mois suivant leur nomination toutes dispositions pour que leurs *instruments financiers* soient gérés, pendant la durée de leurs fonctions, dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part¹¹⁸. Ces fonctionnaires doivent justifier des mesures prises auprès de la Haute Autorité. Le décret d'application de cette disposition législative n'a pas encore été publié.

118_ Article 25 quater de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

Une adoption des textes réglementaires en voie d'achèvement

| RÉFÉRENCES | OBJET |
|--|---|
| Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires | Il établit la liste des emplois pour lesquels la nomination est conditionnée à la transmission préalable par le fonctionnaire d'une déclaration de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination. |
| Décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires | Il établit la liste des emplois concernés par l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale liée à la nomination dans un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie. |
| Décret n° 2017-38 du 16 janvier 2017 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article L. 4122-6 du code de la défense | Il dispose que les militaires candidats à l'un des emplois mentionnés par le décret n° 2016-1967 (cf. ci-dessus) sont soumis aux dispositions de ce décret (nomination conditionnée à la transmission préalable par le militaire d'une déclaration de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination). |
| Décret n° 2017-39 du 16 janvier 2017 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article L. 4122-8 du code de la défense | Il dispose que les militaires placés en situation de détachement ou affectés dans l'un des emplois mentionnés par le décret n° 2016-1968 (cf. ci-dessus) sont soumis aux dispositions de décret (obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires). |
| Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique | Il fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission de déontologie et les règles de procédure applicables devant elle. |
| Décret portant application de l'article 25 quater II de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires En attente | Il doit préciser les modalités de gestion des instruments financiers des fonctionnaires exerçant des responsabilités en matière économique ou financière. |
| Décret portant application de l'article L4122-7 du code de la défense En attente | Il doit préciser les modalités de gestion des instruments financiers des militaires exerçant des responsabilités en matière économique ou financière. |
| Décret portant application de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 En attente | Il doit préciser les modalités et critères de désignation des référénts déontologues . |

1.2 UN ACCROISSEMENT SIGNIFICATIF DU CHAMP DE LA HAUTE AUTORITÉ

119_ Article 11 de la loi du 11 octobre 2013 modifié par l'article 11 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

120_ À défaut de publication de l'ensemble des textes d'application, le nombre exact de personnes concernées n'est pas encore connu.

Au total, avec les collaborateurs de cabinet d'exécutifs locaux qui étaient tenus de déposer une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale le 1^{er} novembre 2016 au plus tard¹¹⁹ (cf. *première partie*), la Haute Autorité estime à environ 3 000 le nombre de responsables publics entrant nouvellement dans son champ du fait des dispositions de la loi du 20 avril 2016, soit une croissance de près de 30 % du nombre total de déclarants¹²⁰.

Déclarants

ADMINISTRATION CENTRALE

Chefs de service et sous-directeurs

dont les responsabilités en matière d'achat ou de placements financiers le justifient ou dont les services sont en charge de l'élaboration ou de la mise en œuvre de normes en matière économique et financière ou du soutien ou du contrôle d'opérateurs agissant dans un secteur économique concurrentiel

Responsable ministériel des achats

Président et vice-président du comité économique des produits de santé

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE ADMINISTRATIF DE L'ÉTAT

Dirigeants des établissements dont l'activité concourt au soutien ou au contrôle d'opérateurs dans un secteur économique concurrentiel

Dirigeants des établissements dont la mission comprend, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique, le versement d'aides financières ou le contrôle de leur utilisation

Dirigeants des établissements dont la mission comprend la gestion de placements financiers

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DONT LE BUDGET EST SUPÉRIEUR À 200 MILLIONS D'EUROS

Directeurs d'un établissement public hospitalier

Responsables des achats

Directeur général des services et Directeur général délégué chargé des affaires financières ou secrétaire général d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel

SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Secrétaire général aux affaires régionales

Directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

Directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Directeur régional des affaires culturelles

Délégué interrégional, directeur régional, directeur départemental et directeur local des finances publiques

Directeur interrégional et directeur régional des douanes et droits indirects

Directeur interrégional des services pénitentiaires et directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer

Secrétaire général de préfecture de la classe fonctionnelle I



Déclarants (suite)

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Directeurs général des services :

- des régions
- des départements
- des communes dont la population est supérieure à 150 000 habitants

Directeur général ou directeur des services :

- des EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 150 000 habitants
- des EPCI assimilés à des communes de plus de 150 000 habitants
- des syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de groupements de collectivités territoriales assimilés à des communes de plus de 150 000 habitants
- des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants

Ville de Paris :

- Secrétaire général
- Secrétaire général adjoint
- Directeur général
- Directeur
- Directeur du centre d'action sociale
- Directeur du crédit municipal

AUTRES ORGANISMES LOCAUX

Directeur du centre national de la fonction publique territoriale

Directeur d'un des deux centres interdépartementaux de gestion :

- des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne;
- de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines

Directeur des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants

Les directeurs des caisses de crédit municipal d'une commune de plus de 150 000 habitants

Ces nouveaux publics sont intégrés dès 2017 au plan de contrôle mis en œuvre par la Haute Autorité, selon des critères et des modalités similaires à ceux définis pour les déclarants de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013¹²¹.

Compte tenu du surcroît d'activité attendu, la Haute Autorité se félicite que le décret du 28 décembre 2016 ait aligné le régime déclaratif des agents publics soumis à une déclaration de situation patrimoniale¹²² sur celui des autres déclarants : en harmonisant le contenu de la déclaration de situation patrimoniale sur celui prévu par le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013¹²³ et en faisant de la télétransmission (via le service ADEL) la seule voie de dépôt de ces déclarations, le décret facilite la bonne exécution des nouvelles missions de l'Autorité.

¹²¹_ Cf. première partie, « La priorisation des contrôles approfondis » p. 50-52.

¹²²_ Article 7 du décret n° 2016-1967 et article 7 du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016.

¹²³_ 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.

CONTRÔLE DU PANTOUFLAGE DES ANCIENS MINISTRES OU TITULAIRES DE FONCTIONS EXÉCUTIVES LOCALES AYANT LA QUALITÉ D'AGENTS PUBLICS : UNE COMPÉTENCE EXCLUSIVE DE LA HAUTE AUTORITÉ

La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires esquisse une rationalisation du contrôle du pantouflage des agents publics, en améliorant l'articulation entre la Haute Autorité et la Commission de déontologie de la fonction publique. La loi attribue ainsi à l'Autorité la compétence exclusive du contrôle du pantouflage des anciens ministres et titulaires de fonctions exécutives locales ayant la qualité d'agents publics, qui devaient jusqu'alors saisir également la Commission de déontologie¹²⁴ en cas de départ dans le secteur privé. La Haute Autorité doit simplement transmettre l'avis rendu à la Commission de déontologie. La loi évite ainsi tout risque de doublon de compétence entre la Haute Autorité et la Commission de déontologie pour ce type de responsables publics.

¹²⁴_ Article 11 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

¹²⁵_ Article 10 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

D'autre part, la Haute Autorité et la Commission de déontologie peuvent échanger toute information utile à l'exercice de leurs missions, y compris des informations couvertes par le secret professionnel¹²⁵. Lorsque la Commission de déontologie rend un avis à l'égard d'une personne qui entre dans le champ de la Haute Autorité – comme un fonctionnaire nommé en Conseil des ministres ou un membre de cabinet ministériel – elle est tenue d'adresser cet avis à la Haute Autorité, laquelle doit, en retour, adresser à la Commission les avis qu'elle rend sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 lorsqu'ils concernent ces mêmes fonctions. Avec l'entrée en vigueur du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 qui réforme le mode de fonctionnement de la Commission de déontologie de la fonction publique, un échange systématique d'information pourra désormais être mis en œuvre.



2. L'EXTENSION PARTIELLE DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES POUR LES MAGISTRATS

2.1 UNE DÉCLARATION D'INTÉRÊTS POUR L'ENSEMBLE DES MAGISTRATS

En 2016, outre la loi relative à la déontologie des fonctionnaires, plusieurs textes de loi ont conforté le cadre national d'intégrité¹²⁶. De leurs dispositions résulte une obligation de déclarer leurs intérêts pour toutes les catégories de magistrats, qu'il s'agisse des magistrats professionnels, à savoir les magistrats administratifs, financiers ou judiciaires, ou des magistrats non professionnels comme les juges consulaires¹²⁷. Cette obligation déclarative se situe cependant dans le cadre d'un contrôle déontologique interne aux juridictions, dans lequel la Haute Autorité n'est pas appelée à intervenir.

126_ La notion de cadre d'intégrité est promue par l'OCDE. Elle désigne les principes, lignes directrices et instruments mis en place pour promouvoir l'éthique au sein de la sphère publique et limiter les risques liés à la corruption. L'OCDE procède à des évaluations régulières des dispositifs mis en place par ses États membres.

127_ Seuls les conseillers de prud'hommes sont exclus du dispositif.

Les déclarations d'intérêts des magistrats administratifs et financiers

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires institue pour les magistrats administratifs et financiers l'obligation de déclarer leurs intérêts dans les deux mois qui suivent leur prise de fonction.

La remise de la déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique avec l'autorité à laquelle la déclaration a été remise. En cas de doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts, l'autorité à laquelle la déclaration a été remise peut solliciter l'avis, respectivement, du collège de déontologie de la juridiction administrative ou du collège de déontologie des juridictions financières.

Déclarants

| | MAGISTRAT CONCERNÉ | AUTORITÉ À QUI EST ADRESSÉE LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS | TEXTE |
|----------------------------------|--|--|---------------------|
| MAGISTRATS ADMINISTRATIFS | Vice-président du Conseil d'État | Collège de déontologie de la juridiction administrative | Art. L. 131-7 CJA |
| | Présidents de section du Conseil d'État | Vice-président du Conseil d'État | |
| | Secrétaire général du Conseil d'État | Vice-président du Conseil d'État | |
| | Membres du Conseil d'État | Président de section | |
| | Présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel | Président de la mission d'inspection des juridictions administratives qui transmet au Vice-président du Conseil d'État | Art. L. 231-4-1 CJA |
| | Magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel | Chef de la juridiction | |
| MAGISTRATS FINANCIERS | Premier président de la Cour des Comptes | Collège de déontologie des juridictions financières | Art. L. 120-9 CJF |
| | Procureur général près de la Cour des Comptes | | |
| | Présidents de chambre près de la Cour des comptes | Premier président de la Cour des comptes | |
| | Membres de la Cour des comptes affectés au secrétariat général | Premier président de la Cour des comptes | |
| | Membres de la Cour des comptes | Président de chambre | |
| | Membres de la Cour des comptes affectés au parquet | Procureur général | |
| | Présidents des chambres régionales des comptes | Premier président de la Cour des comptes | Art. L. 220-6 CJF |
| | Magistrats du siège et rapporteurs des chambres régionales des comptes | Président de chambre qui transmet au Premier président de la Cour des comptes | |
| | Procureurs financiers des chambres régionales des comptes | Procureur général près la Cour des comptes | |

Les déclarations d'intérêts des magistrats judiciaires

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature modifie l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature afin de renforcer la prévention des conflits d'intérêts dans les juridictions judiciaires¹²⁸.

128_ Article 43 de la loi organique du 8 août 2016 précitée.

Dans le projet de loi présenté par le Gouvernement, seuls des entretiens déontologiques étaient prévus. Les travaux parlementaires ont enrichi le texte en introduisant l'obligation de soumettre une déclaration d'intérêts « *afin de donner plus de consistance, d'objectivité et de conséquences éventuelles à cet entretien déontologique* »¹²⁹.

129_ Rapport n° 119 (2015-2016) de M. François PILLET, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 28 octobre 2015.

La loi organique crée ainsi une obligation de déclaration d'intérêts des magistrats dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions. La déclaration est remise, selon la fonction du magistrat, au président du tribunal de première instance ou au procureur de la République près ce tribunal, au premier président de la cour d'appel ou au procureur général près cette cour, au Premier président de la Cour de cassation ou au procureur général près la Cour de cassation¹³⁰.

130_ Article 26 de la loi organique du 8 août 2016 précitée.

En cas de doute au sujet d'une éventuelle situation de conflit d'intérêts, l'autorité à laquelle la déclaration a été remise peut solliciter l'avis du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire.

Les déclarations d'intérêts des juges des tribunaux de commerce

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle reprend le dispositif de la loi organique n° 2016-1090 et l'applique aux juges des tribunaux de commerce, qui sont ainsi soumis à une obligation de déclaration d'intérêts auprès de leur chef de juridiction¹³¹, laquelle donne également lieu à un entretien déontologique.

131_ Article 95 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

2.2 UNE OBLIGATION DE DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE RESTREINTE AUX SEULS MEMBRES DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Conformément à l'approche ciblée qu'il poursuit depuis l'adoption des lois relatives à la transparence de la vie publique en octobre 2013, le législateur avait prévu d'assujettir les magistrats exerçant les responsabilités les plus élevées au dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité.

La loi déontologie des fonctionnaires du 20 avril 2016 soumettait ainsi à cette obligation déclarative le Vice-président et les présidents de section du Conseil d'État, les présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel, le Premier président, le procureur général, les présidents de chambre de la Cour des comptes, ainsi que les présidents et les procureurs financiers de chambres régionales des comptes¹³². De même, la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 faisait entrer dans le champ de la Haute Autorité, outre les membres du Conseil supérieur de la magistrature, le Premier président et les présidents de chambre de la Cour de cassation, le procureur général et les premiers avocats généraux près la Cour de cassation, les premiers présidents des cours d'appel et procureurs généraux près les cours d'appel, les présidents des tribunaux de première instance et procureurs de la République près les tribunaux de première instance.

¹³²_ Articles 12, 13 15 et 16 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

Saisi de la loi organique n° 2016-1090, le Conseil constitutionnel a estimé qu'un tel traitement différencié portait une atteinte excessive au principe d'égalité (*cf. infra*). Seuls les membres du Conseil supérieur de la magistrature demeurent concernés par l'obligation de soumettre une déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité.

En vertu de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature modifiée par la loi organique du 8 août 2016 précitée, ses membres doivent adresser au président de la Haute Autorité une déclaration de leur situation patrimoniale dans les deux mois qui suivent leur nomination et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions.

Initialement, le projet de loi organique déposé au Parlement ne prévoyait pas de transmission à la Haute Autorité. Les déclarations de situation patrimoniale devaient être soumises à une commission *ad hoc* créée par la loi organique. Néanmoins, eu égard à l'expertise développée par la Haute Autorité au cours des trois dernières années et aux moyens dont elle dispose, le législateur a souhaité que la Haute Autorité demeure le seul organisme habilité à connaître de ce type de déclaration. Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale des membres du CSM se situe donc dans le cadre de droit commun établi par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Un décret, dont la publication est attendue avant la fin du premier trimestre 2017, devrait – comme pour le décret pris en application de la loi déontologie des fonctionnaires - harmoniser le contenu de la déclaration sur celui prévu par le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 et faire de la télétransmission (via le service ADEL) la seule voie de dépôt de ces déclarations.

DÉCISION N° 2016-732 DC DU 28 JUILLET 2016 CENSURANT LES OBLIGATIONS DE DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE POUR CERTAINS MAGISTRATS

Saisi conformément aux articles 46 et 61 de la Constitution de la loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, adoptée le 6 juillet 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions qui imposent à certains magistrats seulement de remettre à la Haute Autorité une déclaration de leur situation patrimoniale.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'au regard des exigences de probité et d'intégrité qui pèsent sur les magistrats exerçant des fonctions judiciaires et de l'indépendance qui leur est garantie dans cet exercice, le législateur avait méconnu le principe d'égalité en restreignant l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale à certaines catégories de magistrats uniquement.

Le raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel peut être étendu aux autres catégories de magistrats auxquels le législateur envisageait d'étendre le dispositif de la déclaration de situation patrimoniale. La loi du 20 avril 2016 prévoyait en effet de soumettre certains magistrats administratifs et financiers, essentiellement les chefs de juridiction, à une obligation de déclaration de patrimoine. Ces dispositions n'ont pas été déférées devant le Conseil constitutionnel avant leur promulgation. Risquant d'être censurées par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, le pouvoir réglementaire s'est abstenu de publier les décrets d'application qui devaient préciser le modèle, le contenu et les modalités de transmission de ces déclarations. De même, le législateur a pris en compte la censure du Conseil constitutionnel en retirant du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle les dispositions de même nature applicables à certains magistrats consulaires et conseillers de prud'hommes.

UNE MISSION DE CONTRÔLE **FORTEMENT AFFECTÉE PAR LE CALENDRIER ÉLECTORAL DE 2017**

1. UN NOMBRE IMPORTANT DE DÉCLARATIONS ATTENDUES EN 2017, ANNÉE ÉLECTORALE PARTICULIÈREMENT DENSE

Après s'être maintenu à un niveau élevé en 2015 et 2016, le nombre de dépôts auprès de la Haute Autorité devrait, compte tenu principalement des importantes échéances électorales de l'année, croître d'environ 20 % en 2017 et dépasser le seuil des 7 000 déclarations, ce nombre ayant vocation à diminuer fortement les années suivantes.

Échéances électorales de l'année 2017



La nature des déclarations attendues rend en outre l'année 2017 atypique à plusieurs égards. D'abord, comme le montre le tableau ci-dessous, les déclarations de situation patrimoniale, dont le contrôle répond à une procédure relativement lourde, constituent près de 70 % des déclarations qui seront reçues lors de cet exercice.

Nombre de déclarations reçues ou attendues par la Haute Autorité

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

**estimations*

Surtout, alors que leur nombre était marginal en 2016 et le sera de nouveau en 2018, les déclarations de situation patrimoniale soumises à un contrôle obligatoire¹³³ seront d'environ 1 600 en 2017, comme le montre ce deuxième tableau.

133_ C'est-à-dire les déclarations des membres du Gouvernement et du Parlement.

Détail des déclarations de situation patrimoniale attendues en 2017 dont le contrôle est obligatoire

| POPULATION | SORTANTS | ENTRANTS | TOTAL |
|-------------------------|------------|------------|-------------|
| Membres du Gouvernement | 38 | 38* | 76 |
| Députés | 577 | 577 | 1154 |
| Sénateurs | 170 | 170 | 340 |
| Total | 785 | 785 | 1570 |

*estimations

Si elles représentent donc seulement 20 % du volume total des déclarations qui seront transmises à la Haute Autorité au cours de l'année 2017, les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement et des parlementaires vont fortement mobiliser les capacités de traitement et de contrôle de l'institution, de manière à assurer leur publication dans des délais raisonnables. La complexité de cet exercice est en outre renforcée par le fait que toutes ses déclarations vont être adressées à la Haute Autorité dans des délais particulièrement brefs. Leur réception va donc impliquer pour celle-ci un pic d'activité particulièrement fort entre avril et la fin de l'année 2017.

La première vague de déclarations reçues lors de ce cycle électoral a concerné les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des députés de la XIV^e législature. En vertu de l'article L.O. 135-1 du code électoral, les députés sortants devaient en effet faire parvenir leurs déclarations de fin de mandat entre le 20 novembre et le 20 décembre 2016, leur mandat prenant fin le 20 juin 2017¹³⁴. Tous les intéressés se sont livrés à cet exercice, avec quelques légers retards pour une minorité d'entre eux.

134_ Article L.135-1 du code électoral « Une déclaration de situation patrimoniale conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat de député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat de député pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions. (...) ».

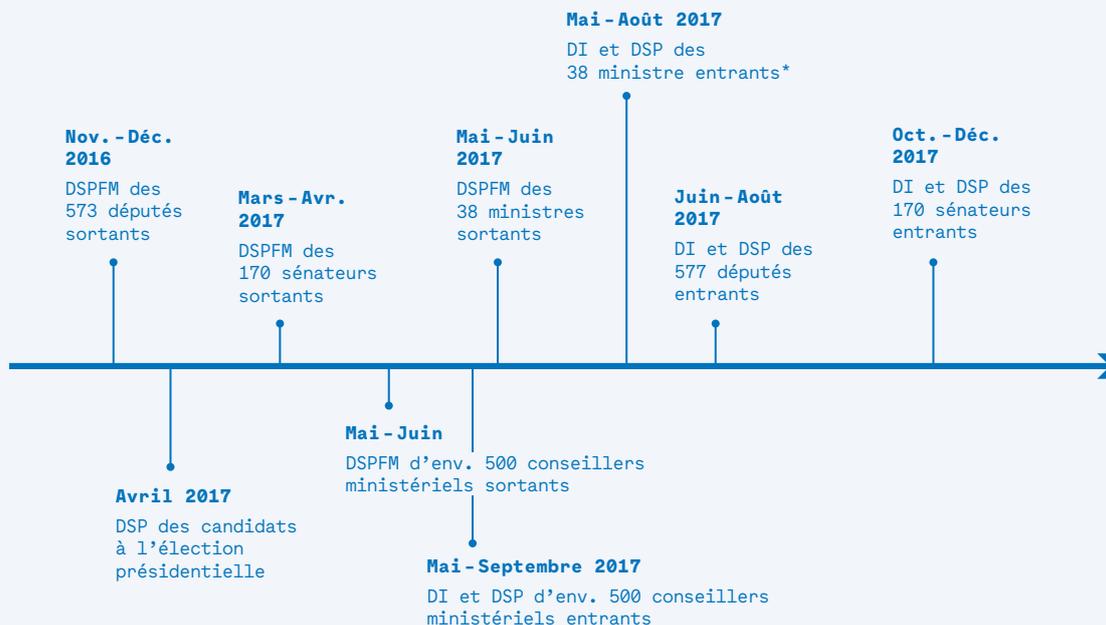
135_ Trois sièges de députés étaient vacants au 30 septembre 2016 et une démission est intervenue le 4 octobre 2016. Ces sièges ne sont pas pourvus à l'occasion d'élections législatives partielles en vertu de l'article LO 178 du code électoral selon lequel « (...) il n'est procédé à aucune élection partielle dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. ».

Respect des délais légaux de transmission des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat par les députés de la XIV^e législature

| Nombre de déclarations attendues | Nombre de déclarations transmises dans les délais | Nombre de déclarations transmises hors délais | Taux de dépôt dans les délais |
|----------------------------------|---|---|-------------------------------|
| 573 ¹³⁵ | 496 | 77 | 86,5 % |

Les autres vagues de réception de déclarations vont s'échelonner tout au long de l'année 2017, comme le montre l'infographie ci-dessous.

Calendrier prévisionnel de réception des déclarations pour l'année 2017



*estimations

DI : déclaration d'intérêts / **DSP** : déclaration de situation patrimoniale / **DSPFM** : déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat

LES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les candidats à l'élection présidentielle devaient remettre une déclaration de situation patrimoniale au Conseil constitutionnel à peine de nullité de la candidature mais seule la déclaration du candidat élu était publiée au *Journal Officiel de la République française (JO)*. Il incombait également au Président sortant de remettre une déclaration de situation patrimoniale de fin de fonction au Conseil constitutionnel qui était chargé de la publier au *JO* dans les huit jours suivant son dépôt.

Ce régime a été modifié par la loi organique n° 2013-906, qui fait évoluer les règles de réception et de publication. La loi a confié à la Haute Autorité la mission de rendre publiques les déclarations de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle et la déclaration de situation patrimoniale du Président de la République à l'issue de ses fonctions.

Tel qu'adopté par le Parlement, le projet de loi organique prévoyait que la Haute Autorité puisse assortir la publication de ces déclarations de toute appréciation qu'elle estimait utile sur leur contenu. 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* »¹³⁶.

¹³⁶ Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 8.

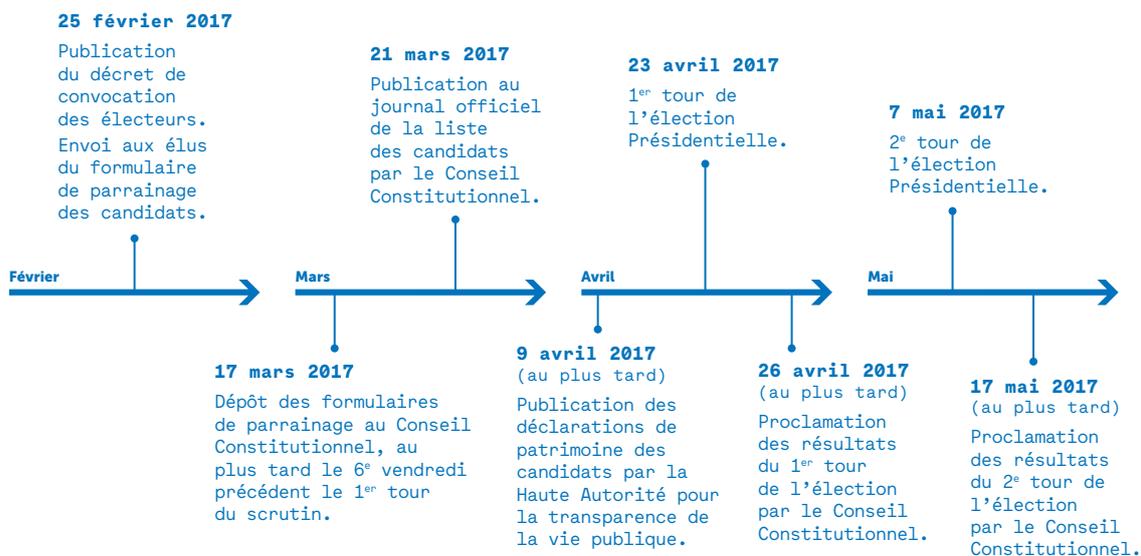
Le Président de la République sortant dépose une déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions auprès du Conseil constitutionnel, au plus tôt dans les deux mois précédant la fin de ses fonctions et un mois avant, au plus tard. Les candidats à l'élection présidentielle doivent déposer quant à eux leur déclaration de situation patrimoniale sous pli scellé auprès du Conseil constitutionnel au moment du dépôt de leur candidature. Ces déclarations sont effectuées sur le modèle de celles déposées par les parlementaires.

Le décret n° 2016-1619 du 22 décembre 2016 relatif à l'élection du Président de la République précise que les déclarations sont transmises par le Conseil constitutionnel à la Haute Autorité au plus tard le jour où est rendue publique la liste des candidats à l'élection du Président de la République.

Les délais dans lesquels les déclarations sont publiées sont précisés par la loi organique :

- _ huit jours après sa réception par le Conseil constitutionnel, s'agissant de la déclaration de fin de fonctions du Président de la République ;
- _ au moins quinze jours avant le premier tour, s'agissant des candidats à l'élection présidentielle.

Calendrier de l'élection présidentielle 2017



2. DES DÉLAIS DE PUBLICATION DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE EXCESSIVEMENT CONTRAIPTS

La plupart des déclarations de situation patrimoniale reçues en 2017 – celles des membres du Gouvernement, des députés et des sénateurs – devront faire l'objet d'un contrôle approfondi après transmission d'un avis de l'administration fiscale et, dans un certain nombre de cas, d'échanges avec le déclarant. Elles seront également rendues publiques, sur le site internet de la Haute Autorité s'agissant des membres du Gouvernement et en préfecture pour les parlementaires.

Les lois du 11 octobre 2013 et leur décret d'application fixent le calendrier dans lequel cette publication doit intervenir. Les articles L.O. 135-2 du code électoral et 5 de la loi du 11 octobre 2013 prévoient ainsi les délais suivants :

- _ 30 jours pour la formulation par l'administration fiscale d'un avis sur la déclaration qui lui a été transmise ;
- _ à l'issue, la Haute Autorité dispose d'un délai de trois mois pour rendre les déclarations publiques.

En outre, il résulte de l'article 6 du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 que les déclarations de début de fonction restent publiques pendant toute la durée du mandat ou des fonctions tandis que les déclarations de fin de fonctions sont publiques pendant un délai de six mois à compter de la fin des fonctions. Le calendrier légal de publication des déclarations de situation patrimoniale reçues en 2017 est donc le suivant.

137_ Estimation basée sur le calendrier électoral de l'année 2012.

138_ *Idem*.

Calendrier légal de publication des déclarations

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

L'expérience acquise à l'occasion du contrôle des déclarations des parlementaires en 2014 et 2015 permet toutefois d'affirmer que la Haute Autorité sera dans l'impossibilité de terminer le contrôle de ces déclarations dans le délai fixé par le législateur.

En premier lieu, malgré la campagne d'information qui a été engagée à l'intention des députés, 13,5 % d'entre eux ont déposé avec retard leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat. Certaines déclarations ont été reçues plus d'un mois après l'échéance fixée par la loi, ce qui a retardé d'autant la transmission de ces déclarations à l'administration fiscale et, corrélativement, la réception de ses avis. Un temps d'échange s'est en outre avéré inévitable pour traiter certaines déclarations incorrectement remplies. Ce type de difficulté se reproduira probablement pour les autres catégories de déclarants.

Par ailleurs, malgré l'augmentation substantielle des moyens consacrés par l'administration fiscale à l'examen des déclarations de situation patrimoniale adressées par la Haute Autorité, et leur regroupement au sein d'une brigade dédiée de la Direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF), la capacité de délivrance de ses avis est estimée à une centaine par semaine, à l'issue du mois suivant l'envoi des déclarations. En conséquence, le temps nécessaire à l'élaboration des avis concernant les 577 députés est estimé à deux mois environ, et non à 30 jours comme le prévoit normalement la loi.

Enfin, la Haute Autorité dispose normalement de trois mois, à compter de la réception de l'avis de l'administration fiscale, pour mener son contrôle et rendre publique la déclaration. Toutefois, ce délai, n'est, dans les faits, pas toujours suffisant pour mener à bien un contrôle à la fois sérieux et équitable des éléments déclarés.

139_ Il est de trente jours en matière fiscale.

L'exigence de qualité fixée à la procédure de contrôle par la Haute Autorité, de même que son souhait de ménager des échanges avec les déclarants, induisent enfin des délais difficilement compressibles. Ainsi, le temps nécessaire à l'exercice d'un droit de communication auprès d'une banque est en moyenne de 40 jours et le temps octroyé à un déclarant pour répondre à une demande de la Haute Autorité est en moyenne de 25 jours¹³⁹. Pour mémoire, entre 2014 et 2016, plus de la moitié des contrôles de déclaration de situation patrimoniale ont donné lieu à des échanges avec les déclarants.

Nombre d'échanges relatifs aux déclarations de situation patrimoniale des parlementaires contrôlées entre 2014 et 2016

| | NOMBRE | NOMBRE DE PARLEMENTAIRES INTERROGÉS | POURCENTAGE |
|-----------|--------|-------------------------------------|-------------|
| Députés | 577 | 305 | 53 % |
| Sénateurs | 470* | 264 | 56 % |

*sénateurs sortants et entrants des séries 1 et 2

Dans un souci d'équité et de dialogue, la Haute Autorité a en outre créé une procédure de recueil des observations du déclarant avant toute appréciation sur une déclaration ou toute transmission au parquet. Ces observations sont à nouveau sollicitées à l'issue d'une première délibération du collège, qui est ressaisi du dossier lors d'une séance ultérieure, à la lumière des observations du déclarant¹⁴⁰. Le délai octroyé étant alors de 15 jours à compter de la date à laquelle la délibération de la Haute Autorité a été adoptée, un mois supplémentaire est en conséquence nécessaire pour ce double examen.

140_ Cf. schéma de procédure p. 64-65.

Un dossier considéré comme « simple », c'est-à-dire requérant une demande unique de solde de compte bancaire et un seul échange avec le déclarant, nécessite donc un temps d'instruction d'environ deux mois et demi à compter de la réception de l'avis de la DGFIP. Pour les dossiers les plus complexes, c'est-à-dire nécessitant plusieurs demandes auprès de la DGFIP et plusieurs échanges avec le déclarant, l'expérience montre que le délai d'instruction ne peut être inférieur à six mois à compter de la réception de l'avis de la DGFIP.

Ainsi, si la Haute Autorité respectait les délais légaux de publication, ce ne pourrait être qu'au prix d'une rupture d'égalité entre les déclarants : ceux qui ont le patrimoine le plus complexe et le plus important ne pourraient pas être efficacement contrôlés.

L'option consistant à publier des déclarations non contrôlées a également été écartée par la Haute Autorité. En effet, la publication d'éléments strictement déclaratifs, n'ayant fait l'objet d'aucune forme de vérification, ne répond pas à l'objectif visé par le législateur de 2013, qui a justement confié des prérogatives de contrôle à une autorité administrative indépendante pour s'assurer que les déclarations de situation patrimoniale qui sont rendues publiques sont exhaustives, exactes et sincères. En outre, il ne paraît pas opportun, surtout en période électorale, de donner aux citoyens une vision potentiellement erronée du patrimoine de leurs responsables publics. En effet, le contrôle préalable de la Haute Autorité vise non seulement à détecter les dissimulations et manquements les plus graves pour les signaler à la justice, mais également à solliciter, sous forme de déclaration modificative, les compléments nécessaires de la part des déclarants quand les éléments déclarés sont lacunaires ou incomplets. Seul ce contrôle préalable est donc en mesure de donner aux électeurs une vision fidèle du patrimoine de leurs élus.

C'est pourquoi **la Haute Autorité a décidé de proroger la pratique qu'elle a retenue depuis sa création, qui consiste à ne publier que les déclarations de situation patrimoniale qu'elle aura préalablement contrôlées.** Cette décision implique toutefois nécessairement que les délais de publication fixés par la loi ne pourront pas être respectés, malgré les efforts importants mis en œuvre pour raccourcir au mieux la durée d'instruction des déclarations.

En effet, la Haute Autorité s'engage à réduire très fortement ses délais de publication des déclarations de situation patrimoniale qui seraient ramenés de 20 mois en moyenne entre 2014 et 2016 à 10 mois en 2017, délai qui comprend le temps d'examen des déclarations par l'administration fiscale.

141_ Pour les modalités de cette habilitation, voir première partie, p. 68-69

142_ Cf. supra p 69.

Pour réduire davantage les délais de contrôle des déclarations (même s'il faut rappeler que les contrôles fiscaux au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune durent fréquemment plusieurs années), plusieurs pistes sont envisageables. L'accès direct par les agents habilités de la Haute Autorité aux applications de l'administration fiscale¹⁴¹ devrait permettre de gagner un temps précieux pour les requêtes les plus fréquentes. De même, si la Haute Autorité était dotée d'un droit de communication autonome, les délais de transit par l'administration fiscale seraient évités¹⁴². Ces évolutions ne permettront toutefois pas de respecter le délai de trois mois accordé à la Haute Autorité mais elles permettront de s'en approcher.

Il serait donc souhaitable que le législateur modifie les délais dans lesquels les déclarations doivent être rendues publiques, afin que ces échéances correspondent à la durée réelle d'instruction d'une déclaration de situation patrimoniale. Une publication dans un délai maximal de six mois à compter de la réception de l'avis de l'administration fiscale, lequel devrait être rendu dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, constituerait vraisemblablement un délai raisonnable. Les dispositions du décret du 23 décembre 2013 devraient alors être modifiées corrélativement, pour prévoir que les déclarations de fin de mandat restent publiques pendant un délai d'un an à compter de la fin du mandat, et non de six mois comme c'est le cas actuellement. Enfin, cela impliquerait d'avancer de trois mois la date à laquelle les déclarations de fin de mandat des députés et des sénateurs doivent être déposées à la Haute Autorité, pour garantir que leur publication interviendra avant les élections.

PROPOSITION N° 9

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

UNE NOUVELLE MISSION, ASSURER LA TRANSPARENCE ENTRE LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ET LES RESPONSABLES PUBLICS

– CHAPITRE

03

1. L'ORIGINE DE LA CRÉATION D'UN RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

En janvier 2015, dans le rapport *Renouer la confiance publique*¹⁴³ remis au Président de la République, le président de la Haute Autorité soulignait le rôle essentiel des représentants d'intérêts, ou lobbies, dans l'élaboration de la décision publique tout en relevant l'insuffisance de l'encadrement juridique de leur activité.

Pour autant, l'idée que des intérêts privés puissent intervenir auprès des pouvoirs publics, afin d'influencer l'élaboration d'une loi ou d'un règlement dans un sens qui leur serait favorable, demeurait largement étrangère à la tradition politique française imprégnée d'une conception « *verticale, unilatérale et transcendante* »¹⁴⁴ de l'intérêt général.

Une première étape a été franchie en juillet 2009 lorsque le Bureau de l'Assemblée nationale a élaboré une réglementation prévoyant l'inscription volontaire des représentants d'intérêts sur un registre rendu public sur le site de l'Assemblée. L'inscription à ce registre permettait aux représentants d'intérêts de disposer d'un accès facilité aux bâtiments de l'Assemblée, en contrepartie duquel ils s'engageaient à respecter le code de conduite fixé par le Bureau. En 2010, le Sénat a adopté une série de mesures similaires. Trois ans plus tard, à la suite du rapport du groupe de travail présidé par Christophe Sirugue¹⁴⁵, une nouvelle réglementation a été mise en place à l'Assemblée nationale, imposant notamment de faire figurer en annexe des rapports parlementaires la liste des organisations auditionnées.

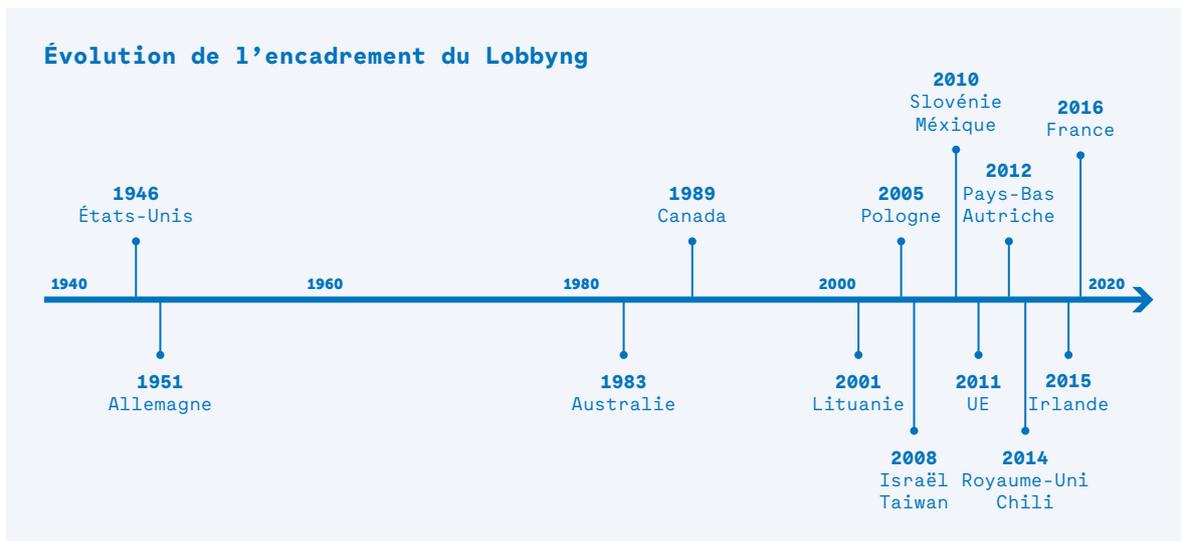
En dépit d'un nombre d'inscriptions relativement limité, la création de registres des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale et au Sénat a constitué un progrès certain dans l'encadrement des relations entre lobbyistes et parlementaires. Elle a étoffé un cadre juridique jusque-là limité à une répression pénale peu adaptée à cette activité.

¹⁴³_ Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, 2015, p. 61 et suivantes.

¹⁴⁴_ M. Mekki, *La force et l'influence normatives des groupes d'intérêt – Identification, utilité et encadrement*, Lextenso Éditions, 2011, p. 38.

¹⁴⁵_ C. Sirugue, *Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, 27 février 2013.

Il était néanmoins regrettable que la réglementation spécifique aux représentants d'intérêts concerne uniquement le Parlement, alors que les membres de l'exécutif, particulièrement les ministres et leurs collaborateurs de cabinet, sont régulièrement amenés à rencontrer des groupes d'intérêts. À cet égard, la France se maintenait à distance des pratiques majoritairement identifiées au sein des autres grandes démocraties.



Parmi les propositions du rapport *Renouer la confiance publique* figurait en conséquence la création d'un registre numérique des représentants d'intérêts obligatoire, afin de renforcer les exigences de transparence et de moderniser les relations entre les lobbies et les responsables publics.

En 2015-2016, la réflexion de la Haute Autorité sur la création d'un tel registre a été abondamment nourrie par l'étude et l'analyse de multiples modèles internationaux. À l'étranger, de nombreux progrès visant à assurer une plus grande transparence de l'activité des représentants d'intérêts et à faire émerger la notion d'empreinte normative ont en effet été accomplis au cours des dix dernières années, particulièrement au sein des pays de l'OCDE.

LES RECOMMANDATIONS DE L'OCDE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS DE LOBBYING

L'OCDE a mené d'importants travaux sur la régulation des activités de lobbying et la gestion des conflits d'intérêts. Tout en reconnaissant la contribution du lobbying à la qualité de l'élaboration des politiques publiques, l'OCDE préconise que ce travail de représentation d'intérêts s'effectue de manière transparente afin d'éviter toute influence indue.

Dans le contexte du développement depuis le début des années 2000 de multiples dispositifs nationaux (Pologne, Hongrie, Mexique, Slovénie, Autriche, etc.) visant à réguler les interactions entre lobbyistes et responsables publics, l'OCDE a élaboré deux contributions importantes négociées avec ses États membres :

- _ la recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, adoptée le 28 mai 2003¹⁴⁶ ;
- _ la recommandation du Conseil sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, adoptée le 18 février 2010¹⁴⁷.

¹⁴⁶_ <http://bit.ly/2ncR2jB>

¹⁴⁷_ <http://bit.ly/2dE5qkU>

En 2013, dans le prolongement de ces deux instruments, l'OCDE a également publié une synthèse des dix principes pour la transparence et l'intégrité du lobbying¹⁴⁸, s'appuyant sur l'expérience des gouvernements comme sur celle des lobbyistes.

¹⁴⁸_ <http://bit.ly/2ncULhb>

Elle préconise notamment une représentation juste et équilibrée des intérêts des entreprises et de la société dans l'élaboration des politiques publiques, facilitée par l'ouverture et la transparence des procédures, avec des règles propres à chaque pays qui ne doivent pas devenir un obstacle à l'accès équitable des représentants d'intérêts aux responsables publics. Pour l'OCDE, ces règles doivent s'insérer dans un ensemble plus large de lignes directrices en matière de bonne gouvernance et notamment de consultation, de participation et d'accès à l'information du public. Elles doivent également permettre « *un degré approprié de transparence afin que les agents publics, les citoyens et les entreprises puissent obtenir des informations suffisantes sur les activités de lobbying* », par exemple dans un registre public.



149_ Panorama des dispositifs d'encadrement du lobbying, janvier 2016. Étude portant sur l'Allemagne, l'Australie, le Canada, le Chili, les États-Unis, l'Irlande, la Lituanie, la Pologne, le Royaume-Uni, la Slovénie, Taiwan.

La Haute Autorité a publié en 2016 une analyse comparative¹⁴⁹ sur l'encadrement du lobbying dans dix pays ainsi qu'au sein des institutions communautaires. Au-delà des finalités communes poursuivies par ces registres, cette étude s'est attachée à analyser les différents paramètres de leur mise en œuvre, comme leur caractère facultatif ou obligatoire, leur unicité, leur périmètre, leur régime d'entrée en vigueur ou leur adossement à des chartes de déontologie. La Haute Autorité s'est par ailleurs rendue en Irlande et auprès des institutions communautaires pour recueillir les leçons et enseignements tirés par les autorités compétentes de la mise en place de tels dispositifs.

2. UN PROJET DE LOI SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉ

150_ Articles 25 et suivants de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

151_ Titre II de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

C'est dans ce contexte que la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique¹⁵⁰ a instauré un dispositif commun aux assemblées parlementaires et au Gouvernement afin de renforcer « *la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics* »¹⁵¹.

LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION

La loi Sapin II substitue l'Agence française anticorruption au Service central de prévention de la corruption (SCPC). Cette nouvelle agence est un service à compétence nationale ayant pour mission d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Parmi ses différentes missions, l'Agence française anticorruption :

- _ participe à la coordination administrative, centralise et diffuse les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les infractions précédemment évoquées ;
- _ élabore des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter ces mêmes infractions ;
- _ contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter ces infractions. Elle contrôle également le respect des mesures mentionnées qui sont destinées à prévenir et détecter les faits de corruption ou de trafic d'influence dans des sociétés privées.

Le président de la Haute Autorité peut demander à l'Agence de procéder au contrôle de la qualité et de l'efficacité des procédures qu'une administration a mises en œuvre afin de prévenir et détecter les faits de corruption ou de trafic d'influence. Cette nouvelle faculté sera donc l'occasion pour la Haute Autorité et l'Agence française anticorruption de coordonner leurs activités dans le cadre de leurs missions respectives.

Comme l'indiquait l'étude d'impact du projet de loi, l'instauration d'un tel dispositif devait poursuivre un triple objectif :

- _ assurer la transparence des relations entre les autorités publiques et les organes administratifs mentionnés par le texte, d'une part, et les représentants d'intérêts, d'autre part ;
- _ garantir l'expression de la pluralité des intérêts présents dans la société ;
- _ favoriser la diffusion des bonnes pratiques en matière de représentation d'intérêts.

L'étude d'impact précisait à cet effet que l'effort de réglementation devait permettre l'identification des personnes pouvant être regardées comme des représentants d'intérêts et la régulation de leurs conditions d'intervention auprès des responsables publics, et définir les obligations déontologiques et les sanctions applicables aux représentants d'intérêts.

152_ Au terme de l'année 2017, la Haute Autorité disposera de moins d'une dizaine d'agents pour mettre en œuvre cette compétence. À titre d'exemple, 28 agents travaillent pour le commissariat au lobbying canadien, qui n'exerce que cette mission.

Sur l'ensemble de ces aspects, le projet de texte a été substantiellement modifié, à l'issue de son examen par le Conseil d'État et au cours de la discussion parlementaire. Il en résulte un dispositif dont la portée est très large et probablement sans équivalent dans le monde. La complexité inhérente à l'instauration d'un dispositif d'une telle ampleur est renforcée par des délais de mise en œuvre très contraints et un niveau de ressources allouées à la Haute Autorité, pour la mise en œuvre de ce dispositif, sensiblement inférieur à ce qui a pu être constaté à l'étranger¹⁵². La Haute Autorité s'attachera, dès son prochain rapport d'activité, à retracer les difficultés de mise en œuvre qui pourrait apparaître.

2.1 LA DÉTERMINATION PAR LA LOI DE LA NOTION DE REPRÉSENTANT D'INTÉRÊTS

Au-delà des critères relatifs à sa qualité – personne morale ou physique, publique ou privée – et à la nature des activités qu'il exerce, un représentant d'intérêts entre dans le champ du registre à la condition d'entrer en communication avec l'un des responsables publics visés par la loi. La liste des responsables publics visés s'inspire fortement de celle instituée par les lois relatives à la transparence de la vie publique en octobre 2013. Enfin, des exclusions partielles ou totales ont été introduites par la loi.

Le critère organique

153_ Il s'agit des chambres de commerce et d'industrie.

154_ Il s'agit des chambres de l'artisanat.

155_ Article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

156_ *Ibid.*

La définition du représentant d'intérêts répond en premier lieu à un critère organique. Au sens de la loi, la notion de représentant d'intérêts recouvre « *les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du code de commerce¹⁵³ et au titre II du code de l'artisanat¹⁵⁴* »¹⁵⁵.

La loi vise également « *les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale [mentionnée au premier alinéa du présent article] et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant aux conditions fixées [au même premier alinéa]* »¹⁵⁶.

Le législateur a par ailleurs veillé à inclure certaines personnes publiques – les établissements publics et les groupements publics lorsqu'ils ont une activité industrielle et commerciale – dans le champ de la loi. Nonobstant leur statut, ces personnes publiques peuvent en effet être en situation concurrentielle avec des personnes privées susceptibles d'être qualifiées de représentants d'intérêts.

Le critère matériel

Pour être considérées comme des représentants d'intérêts au sens de la loi, ces personnes morales doivent avoir « *un dirigeant, un employé ou un membre [qui] a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment en matière législative et réglementaire* ».

Cette définition a évolué à deux égards par rapport à celle initialement retenue par le projet de loi du Gouvernement.

D'abord, l'activité de représentation d'intérêts devait à l'origine être « *principale ou accessoire* » pour qu'une personne physique ou morale entre dans le champ des dispositions de la loi. Dans son avis, le Conseil d'État avait néanmoins proposé que l'application du dispositif soit réservée aux personnes dont l'activité principale était de faire de la représentation d'intérêts, afin d'éviter que toute personne entrant en contact avec un responsable public ne soit considérée comme un représentant d'intérêts.

Le texte adopté par le Parlement retient une logique différente, en excluant les personnes physiques du champ de la loi – sauf lorsqu'elles exercent une activité professionnelle de représentant d'intérêts à titre individuel – et en y incluant les personnes morales dont la représentation d'intérêts constitue l'activité principale ou, à tout le moins, une activité régulière, cette dernière notion devant être précisée par le décret d'application de la loi.

Ensuite, l'avant-projet de loi déposé devant le Conseil d'État par le Gouvernement retenait que l'activité de représentant d'intérêts avait pour finalité d' « *influer sur l'élaboration d'une loi ou d'un règlement* » ce qui est apparu trop restrictif pour le Conseil au regard de l'objectif poursuivi par le texte, à savoir renforcer la probité et la loyauté des pratiques des représentants d'intérêts et améliorer la transparence des relations entre ceux-ci et les pouvoirs publics. Le Conseil d'État a donc proposé, suivi par le Gouvernement sur ce point, d'étendre la définition d'une action de représentation d'intérêts aux contacts avec des responsables publics « *visant à influer sur la décision publique, notamment en matière législative ou réglementaire* ». Il sera donc nécessaire que la Haute Autorité précise dans les meilleurs délais, pour assurer l'applicabilité du dispositif, quelles sont les décisions publiques susceptibles de donner lieu à des actions de représentation d'intérêts.

Les personnes publiques visées

La détermination des responsables publics auprès desquels interviennent les représentants d'intérêts a également fait l'objet de débats au cours de l'élaboration de la loi, inspirés notamment par diverses comparaisons internationales. De nombreux pays ayant décidé d'établir un registre des représentants d'intérêts ont en effet choisi d'adopter un champ restreint – au moins dans un premier temps – aux autorités nationales.

Pour sa part, le dispositif créé par la loi du 9 décembre 2016 inclut également dans son champ, dès le 1^{er} juillet 2018, les principaux responsables publics locaux – titulaires de fonctions exécutives locales, collaborateurs de cabinet, directeurs généraux des services – selon des critères similaires à ceux définis par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires.

Le législateur a suivi en cela l'avis du Conseil d'État qui avait estimé que l'absence dans l'avant-projet de loi de disposition relative aux interventions des représentants d'intérêts auprès des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux n'était pas justifiée au regard de l'importance des enjeux existants dans le domaine des investissements et de la commande publique des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les travaux parlementaires ont par ailleurs démontré que le législateur a cherché à assurer la cohérence des textes relatifs à la transparence de la vie publique, puisque, au-delà de la sphère locale, la loi procède à un alignement quasi complet des responsables publics visés sur la liste de ceux soumis à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité, comme l'avait recommandé le Conseil d'État. Elle y ajoute néanmoins les collaborateurs des députés, des sénateurs et des groupes parlementaires ainsi que les agents des services des assemblées parlementaires ce qui étend encore un champ de responsables publics parfois peu identifiables pour les représentants d'intérêts.

Des exclusions partielles ou totales précisées par la loi

Le législateur s'est enfin attaché à préciser que certaines catégories d'acteurs ne sont pas des lobbyistes au sens des dispositions de la loi du 9 décembre 2016. Sont expressément visés, et exclus à ce titre des obligations instituées par la loi :

- les élus, dans l'exercice de leur mandat ;
- les partis et groupements politiques, dans le cadre de leur mission prévue à l'article 4 de la Constitution ;
- les organisations syndicales de fonctionnaires et, dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ;
- les associations à objet culturel, dans leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes ;
- les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.



2.2 UN REGISTRE COMMUN

Afin d'assurer pleinement l'information des citoyens sur les relations entre les lobbyistes et les pouvoirs publics, la loi dispose que le registre numérique des représentants d'intérêts est commun aux autorités gouvernementales, aux assemblées parlementaires et à certaines autorités locales¹⁵⁷.

157 Il s'agit des collectivités territoriales et EPCI visés au 2° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

Outre qu'elle rend possible l'établissement d'une empreinte normative, la création d'un registre commun permet de ne pas multiplier les obligations déclaratives et les réglementations. Compte tenu de l'autonomie des assemblées et de l'indépendance des parlementaires, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent néanmoins pouvoir déterminer les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts en leur sein (*cf. infra*).

L'unicité du registre a constitué l'un des principaux points de divergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat au cours de la navette parlementaire. Ce dernier avait en effet manifesté sa préférence pour un système où le pouvoir exécutif et les assemblées parlementaires auraient chacun assuré la transmission des informations relatives à leurs rapports avec les représentants d'intérêts, la Haute Autorité étant uniquement chargée de les centraliser et d'en assurer la publication.

Conformément aux pratiques développées dans de nombreux pays précurseurs (Canada, États-Unis, Irlande notamment), le législateur a néanmoins confirmé l'unicité du dispositif, afin notamment de garantir sa lisibilité.

LE REGISTRE DE TRANSPARENCE COMMUN AU PARLEMENT EUROPÉEN ET À LA COMMISSION EUROPÉENNE

En 2011, un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission européenne a permis d'instaurer un registre de transparence commun aux deux institutions. Pour les représentants d'intérêts, l'inscription sur ce registre est facultative. Exercer une activité de lobbying sans s'y enregistrer ou faire part d'informations erronées n'est donc pas susceptible de sanctions. Le dispositif mis en place est néanmoins incitatif dans la mesure où il conditionne un certain nombre d'avantages comme l'octroi de badges d'accès aux institutions ou la possibilité d'être auditionné par les commissions permanentes du Parlement à l'inscription au registre.

En décembre 2014, le président de la Commission européenne a souhaité renforcer la portée de cet instrument en interdisant aux commissaires, aux membres de leur cabinet et aux directeurs généraux de la Commission de rencontrer des lobbyistes non-inscrits sur le registre.

158_ Transparency International UE, « 7,000 and counting : lobby meetings of the European Commission », 1^{er} décembre 2015.

Cinq ans après sa mise en place, le caractère non obligatoire du registre et son application à un périmètre restreint tendent à expliquer un niveau de conformité relativement faible – plus de la moitié des données renseignées seraient erronées ou obsolètes¹⁵⁸ – ce qui contrevient à l'ambition de renforcer la transparence de l'élaboration de la norme.

Face à ces critiques, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a chargé en 2015 son premier vice-président, Frans Timmermans, de conduire une réflexion sur les évolutions nécessaires du registre. Le 28 septembre 2016, la Commission a ainsi proposé d'adopter un nouvel accord interinstitutionnel pour intégrer le Conseil de l'Union européenne dans le champ du registre et de rendre ce dernier obligatoire.

2.3 LE RÉGIME DES OBLIGATIONS ET DES SANCTIONS

La loi astreint les représentants d'intérêts au respect de deux séries d'obligations, l'inscription au registre d'une part et le respect de règles déontologiques d'autre part.

Pour exercer leur activité, les représentants d'intérêts doivent obligatoirement s'inscrire sur le registre numérique géré par la Haute Autorité. À des échéances dont la fréquence sera déterminée par décret (*cf. infra*), les lobbyistes devront en outre transmettre des informations relatives à la nature des activités exercées pendant la période écoulée.

Les règles déontologiques qui s'imposent aux représentants d'intérêts sont définies à l'article 18-5 de la loi n° 2013-907 modifiée par la loi du 9 décembre 2016. La loi fixe le principe général selon lequel les représentants d'intérêts « *exercent leur activité avec probité et intégrité* ».

La loi dispose notamment que les représentants d'intérêts sont tenus de déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent lorsqu'ils entrent en communication avec des responsables publics. Ils s'abstiennent de proposer ou de remettre des cadeaux ou avantages d'une valeur significative et d'inciter les responsables publics à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables. Ils s'abstiennent également d'organiser des colloques, manifestations ou réunions dans lesquels la prise de parole par des responsables publics visés par la loi est rémunérée, ou encore de vendre à des tiers des copies de documents provenant du Gouvernement ou d'une autorité indépendante ainsi que d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de ces autorités publiques. Les représentants d'intérêts s'attachent par ailleurs à respecter l'ensemble de ces règles dans leurs rapports avec l'entourage direct des responsables publics concernés.

Les règles édictées par l'article 18-5 peuvent être précisées au sein d'un code de déontologie des représentants d'intérêts, défini par décret pris après un avis public de la Haute Autorité.

La loi confie à la Haute Autorité la mission de contrôler l'inscription des représentants d'intérêts sur le registre et le respect de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Elle dispose à cette fin d'un pouvoir de vérification sur pièces¹⁵⁹ et sur place¹⁶⁰.

Les mécanismes et la nature des sanctions encourues par les représentants d'intérêts pour un manquement à leurs obligations ont fait l'objet de nombreuses discussions. Au final, la loi ne confère pas à la Haute Autorité un pouvoir de sanction administrative, comme initialement envisagé par le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Les travaux du Sénat ont en effet conduit à lui substituer une incrimination pénale¹⁶¹. Ainsi, le fait pour un représentant de ne pas communiquer les informations prévues est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende¹⁶². Par ailleurs, le fait, pour un représentant d'intérêts auquel la Haute Autorité a préalablement adressé une mise en demeure de respecter ses obligations déontologiques, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, cette même obligation est également puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. En application de l'article 131-38 du code pénal, le montant maximal de ces amendes est multiplié par cinq lorsqu'il s'agit d'une personne morale.

159_ Sans que le secret professionnel puisse lui être opposé. Article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

160_ « Elle peut également procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. » Article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

161_ Le Sénat craignait notamment qu'un mécanisme de sanction administrative interfère avec les prérogatives de la Haute Autorité en matière de réponse aux demandes d'avis des représentants d'intérêts et de définition des règles déontologiques qui leurs sont applicables.

162_ Article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

LA CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 2016 CRÉANT UN REGISTRE NUMÉRIQUE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

La loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a été promulguée le 9 décembre 2016 après la décision n° 2016-741 DC rendue le 8 décembre 2016 par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel s'est notamment prononcé sur la constitutionnalité des dispositions de l'article 25 de la loi qui sont relatives à la création d'un registre numérique et aux obligations incombant aux représentants d'intérêts.

Le Conseil constitutionnel a écarté le grief selon lequel les principes de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires auraient été méconnus par les dispositions de l'article 25 de la loi. Ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à la Haute Autorité le pouvoir d'imposer des obligations ni aux membres, collaborateurs et agents des assemblées parlementaires, ni aux responsables gouvernementaux et administratifs dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. L'article 25 ne méconnaît donc pas les principes invoqués sous réserve qu'il soit toujours loisible aux assemblées de déterminer, à l'attention des représentants d'intérêts, des règles spécifiques ou de prendre à leur égard des mesures individuelles.

Le Conseil constitutionnel a en revanche jugé qu'en prévoyant des sanctions pénales pour réprimer la méconnaissance d'obligations déterminées par le bureau de chaque assemblée et non par le législateur, l'article 18-10 inséré dans la loi du 11 octobre 2013 était inconstitutionnel, dans la mesure où il méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines.

3. UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS RAPIDE

3.1 DES DISPOSITIONS ENTRANT EN VIGUEUR DE MANIÈRE ÉCHELONNÉE ENTRE LE 1^{ER} JUILLET 2017 ET LE 1^{ER} JUILLET 2018

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

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

En dépit de cet échelonnement de l'entrée en vigueur de la loi, les délais particulièrement brefs de mise en œuvre du dispositif semblent peu adaptés à la nouveauté et à l'ampleur du changement que constitue la création d'un registre numérique des représentants d'intérêts. Plus particulièrement, l'extension du registre - un an seulement après son instauration - aux communications entre les lobbyistes et les responsables publics locaux constitue un véritable défi, compte tenu de l'étendue du champ dessiné par la loi et du faible recul dont la Haute Autorité disposera au niveau national.

Les préoccupations liées à la brièveté de ces délais sont d'autant plus sérieuses que plusieurs aspects essentiels du registre et de son fonctionnement doivent être précisés par un décret qui n'a pas encore été édicté au jour de la publication du présent rapport (*cf. infra*). Or, la loi prévoit que les dispositions relatives au registre doivent entrer en vigueur six mois après la publication de ce décret ou, au plus tard, au 1^{er} juillet 2017. La Haute Autorité ne disposera donc, en tout état de cause, que de quelques semaines au plus pour intégrer les prescriptions du décret à la conception technique du registre et présenter le cadre réglementaire applicable de manière précise aux représentants d'intérêts et à leurs associations professionnelles.

3.2 DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE PRÉCISÉES PAR LA VOIE RÉGLEMENTAIRE

Les dispositions de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relatives aux rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics prévoient en effet plusieurs décrets d'application, dont trois d'entre eux doivent :

- fixer les modalités d'application des pouvoirs d'investigation et de contrôle de la Haute Autorité ;
- préciser éventuellement les obligations des représentants d'intérêts dans un code de déontologie (décret devant être édicté après avis public de la Haute Autorité) ;
- préciser le contenu et les modalités de communication des informations que les représentants d'intérêts adressent à la Haute Autorité par le téléservice (décret devant être édicté après avis public de la Haute Autorité).

Le pouvoir réglementaire doit donc déterminer plusieurs points essentiels pour la mise en œuvre du registre et la détermination des obligations auxquelles sont assujettis les représentants d'intérêts. Il doit notamment préciser le critère de l'activité « régulière » en vertu duquel une personne est considérée comme menant une activité de représentation d'intérêts au sens de la loi, ainsi que le délai dont elle dispose alors pour remplir ses obligations déclaratives.

Les différents éléments figurant dans les rapports d'activité que les représentants d'intérêts adressent périodiquement à la Haute Autorité - essentiels pour assurer la transparence de leurs relations avec les responsables publics - doivent également être précisés par ce décret, de même que la fréquence et les modalités de ces communications.

En outre, le décret doit définir les modalités d'inscription sur le registre et de publication de ce dernier.



3.3 ASSURER LE SUCCÈS DU REGISTRE EN CONCEVANT UN TÉLÉSERVICE DE QUALITÉ ET EN SENSIBILISANT LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS À LEURS NOUVELLES OBLIGATIONS

Les expériences étrangères montrent que l'instauration d'un registre des représentants d'intérêts n'est ni une tâche aisée, ni une opération immédiate. Outre le temps nécessaire à la constitution de l'outil informatique (six mois environ), l'entrée en vigueur d'un tel dispositif doit être précédée d'une phase de pédagogie, matérialisée par la rédaction de lignes directrices et la constitution de supports de communication.

L'Irlande a par exemple initié la conception de son registre avant la promulgation de la loi portant régulation du lobbying. Le téléservice a été mis en ligne quatre mois avant l'entrée en vigueur des obligations de déclaration afin de favoriser une appropriation progressive et faire émerger des bonnes pratiques d'utilisation par les représentants d'intérêts. En outre, l'entrée en vigueur du régime de sanctions est intervenue un an après celle des obligations déclaratives, ce qui a notamment permis à la commission irlandaise de régulation de se doter des moyens nécessaires à ses nouvelles attributions d'investigation.

En dépit de délais qui restreignent la faculté à associer les représentants d'intérêts de manière aussi étroite que souhaitable, la Haute Autorité s'attachera à concevoir des documents d'information et à mettre en place un service d'assistance – en ligne et téléphonique – destiné à les accompagner dans l'accomplissement de leurs nouvelles obligations, outre le téléservice qu'elle devra développer et administrer. Elle prévoit également de consulter les représentants d'intérêts pour l'élaboration des lignes directrices qui serviront à la mise en œuvre de cette disposition nouvelle.



—

ANNEXES

—

— ANNEXE

01

Catégories d'emplois visés par le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

— ANNEXE

02

Déontologie des responsables publics, qui fait quoi ?

— ANNEXE

03

Avis rendus à la régie immobilière de la ville de Paris au titre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013

— ANNEXE

04

Avis rendu à un président de conseil départemental au titre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013

— ANNEXE

05

Tableau de suivi des propositions du rapport d'activité 2015

ANNEXE 1

Catégories d'emplois visés par le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

DÉCLARANTS

| | |
|--|---|
| Services de l'État et de ses établissements publics | Chefs de service |
| | Secrétaire général de préfecture de la classe fonctionnelle I |
| Collectivités territoriales | Emplois dont la liste est fixée par arrêté interministériel et conférant à leur titulaire l'une des compétences suivantes : a) La signature de marchés publics ou de concessions de service public; b) La fixation de tarifs applicables aux personnes morales exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé; c) L'attribution d'aides financières ou de subventions, sauf lorsque la décision est soumise à l'avis préalable d'une instance collégiale ou prise sur sa proposition ou lorsque l'attribution est soumise au respect de conditions réglementaires ou dans les cas de subventions pour charges de service public; d) La décision de délivrer, de suspendre ou de retirer un agrément à une personne morale; e) L'autorisation, la suspension ou l'interdiction d'une activité exercée par une personne morale; f) La décision d'autoriser, de suspendre ou d'interdire l'utilisation de produits ou de procédés; g) La décision de délivrer des autorisations accordées au titre du droit des sols, sauf quand la décision est soumise à l'avis préalable d'une instance collégiale ou prise sur sa proposition. |
| | Directeur général des services et directeur général adjoint des services des régions et des départements |
| | Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants |
| | Directeur général, directeur général adjoint et directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants |
| | Directeur général et directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants |
| | Directeur général et directeur général adjoint des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants |
| | Secrétaire général et secrétaire général adjoint de la ville de Paris, directeur général et directeur général adjoint des services administratifs du département de Paris, directeur général, directeur, chef de service, directeur adjoint et sous-directeur des administrations parisiennes et directeur général et directeur général adjoint des services de mairie d'arrondissement |

DÉCLARANTS (Suite)

Directeur général et directeur général adjoint des syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de leurs groupements assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants

Directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation du Centre national de la fonction publique territoriale

Directeur général et directeur général adjoint des centres interdépartementaux de gestion

Directeur général et directeur général adjoint des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants

Autres organismes locaux

Directeur général et directeur général adjoint des centres communaux d'action sociale et des centres intercommunaux d'action sociale assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants

Directeur du crédit municipal de la ville de Paris

Directeur général de l'École supérieure de physique et de chimie industrielle de la ville de Paris

Directeur de l'École des ingénieurs de la ville de Paris

Directeur général de l'Établissement public Paris Musées

Directeur du centre d'action sociale de la ville de Paris

Directeur de caisse de crédit municipal d'une commune de plus de 80 000 habitants

Directeur et directeur adjoint des autres établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants

Établissements hospitaliers

Directeur de centre hospitalier universitaire et directeur de centre hospitalier régional

Emplois fonctionnels de direction et de directeurs des soins dans un établissement relevant de la loi du 9 janvier 1986

Autres fonctions

Les personnes occupant les emplois correspondant à l'exercice de fonctions d'inspection générale ou de contrôle général ainsi que les inspecteurs et inspecteurs généraux de la ville de Paris

Les référents déontologues

ANNEXE 2

Déontologie des responsables publics, fait quoi ?

| | CONTRÔLE DE L'EXHAUSTIVITÉ, DE L'EXACTITUDE ET DE LA SINCÉRITÉ DE LA DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE | EXAMEN DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS |
|---|---|---|
| Membres du Gouvernement | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Députés | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Sénateurs | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Représentants français au Parlement européen | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Autorités territoriales mentionnées au 2° de l'article 11 de la loi n° 2013-907 | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Titulaires de fonctions exécutives locales mentionnées au 3° de l'article 11 de la loi n° 2013-907 | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique — Supérieur hiérarchique |
| Collaborateurs du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique — Supérieur hiérarchique |
| Présidents et membres des organismes visés par le 6° de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 (AAI et API) | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique — Président de l'organisme |
| Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints de ces organismes | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique — Président de l'organisme |
| Personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquelles elles ont été nommées en conseil des ministres | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique — Supérieur hiérarchique |
| Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique — Autorité territoriale |
| Dirigeants d'organismes publics (sociétés à capitaux publics, établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial, offices publics de l'habitat notamment) | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique — Ministre de tutelle |

| CONSEIL DÉONTOLOGIQUE | CONTRÔLE DE LA GESTION SANS DROIT DE REGARD DES INSTRUMENTS FINANCIERS | CONTRÔLE DE LA COMPATIBILITÉ ENTRE D'ANCIENNES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES ET L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ PRIVÉE |
|--|---|--|
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Déontologue de l'Assemblée nationale Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet | sans objet* |
| Comité de déontologie du Sénat Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet | sans objet* |
| Comité consultatif sur la conduite des députés européens Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet | sans objet* |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet | sans objet* |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet | sans objet* |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | <i>Pour les AAI du secteur économique (cf. décret n° 2014-747) :</i> Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | <i>Liste en attente du décret d'application de l'article 25 quater de la loi du 13 juillet 1983 :</i> Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | <i>Liste en attente du décret d'application de l'article 25 quater de la loi du 13 juillet 1983 :</i> Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | <i>Liste en attente du décret d'application de l'article 25 quater de la loi du 13 juillet 1983 :</i> Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | sans objet* |

| | CONTRÔLE DE L'EXHAUSTIVITÉ, DE L'EXACTITUDE ET DE LA SINCÉRITÉ DE LA DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE | EXAMEN DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS |
|--|---|--|
| Agents publics visés par le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 et non visés par le décret n° 2016-1968 | sans objet | Autorité hiérarchique qui peut saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique si elle ne s'estime pas en mesure de porter une appréciation |
| Agents publics visés par le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Autorité hiérarchique qui peut saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique si elle ne s'estime pas en mesure de porter une appréciation |
| Militaires visés par le décret n° 2017-38 du 16 janvier 2017 et non visés par le décret n° 2017-39 | sans objet | Autorité hiérarchique qui peut saisir le référent déontologue compétent si elle ne s'estime pas en mesure de porter une appréciation |
| Militaires visés par le décret n° 2017-39 du 16 janvier 2017 | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Autorité hiérarchique qui peut saisir le référent déontologue compétent si elle ne s'estime pas en mesure de porter une appréciation |
| Autres agents publics | sans objet | sans objet |
| Membres du Conseil d'État | sans objet | Président de section, Vice-président du Conseil d'État ou collègue de déontologie de la juridiction administrative |
| Magistrats administratifs | sans objet | Chef de juridiction ou président de la mission d'inspection des juridictions administratives qui transmet au Vice-président du Conseil d'État |
| Membres de la Cour des comptes | sans objet | Président de chambre, procureur général, Premier président ou collègue de déontologie des juridictions financières |
| Magistrats financiers | sans objet | Président de chambre qui transmet au Premier président, procureur général près la Cour des comptes ou Premier président de la Cour des comptes |
| Magistrats judiciaires | sans objet | Chef de juridiction qui peut solliciter l'avis du collège de déontologie s'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts. |
| Membres du Conseil supérieur de la magistrature | Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Autres membres du Conseil supérieur de la magistrature |

** sauf si les personnes concernées ont occupé, dans les trois dernières années, des fonctions leur donnant la qualité d'agent public soumis au contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique*

*** les membres du CSM qui sont des magistrats judiciaires peuvent bénéficier des conseils du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire*

| CONSEIL DÉONTOLOGIQUE | CONTRÔLE DE LA GESTION SANS DROIT DE REGARD DES INSTRUMENTS FINANCIERS | CONTRÔLE DE LA COMPATIBILITÉ ENTRE D'ANCIENNES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES ET L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ PRIVÉE |
|---|---|--|
| Réfèrent déontologue institué par l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 | sans objet | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Réfèrent déontologue institué par l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 | <i>Liste en attente du décret d'application de l'article 25 quater de la loi du 13 juillet 1983 :</i> Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Réfèrent déontologue compétent | sans objet | Commission de déontologie des militaires |
| Réfèrent déontologue compétent | <i>Liste en attente du décret portant application de l'article L4122-7 du code de la défense :</i> Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | Commission des déontologie des militaires |
| Réfèrent déontologue institué par l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 | sans objet | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Collège de déontologie de la juridiction administrative | sans objet | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Collège de déontologie de la juridiction administrative | sans objet | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Collège de déontologie des juridictions financières | sans objet | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Collège de déontologie des juridictions financières | sans objet | Commission de déontologie de la fonction publique |
| Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire | sans objet | Ministre de la justice après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature |
| sans objet** | sans objet | sans objet* |

ANNEXE 3

Avis rendu à la Régie immobilière de la ville de Paris¹ au titre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013

1_ La Haute Autorité a été saisie dans les mêmes conditions sur des projets similaires par les bailleurs Elogie-Siemp et Paris Habitat. Les avis étant très proches, seul le premier avis rendu par la Haute Autorité est ici publié.

Délibération n° 2016-132 du 30 novembre 2016 relative au projet de charte de déontologie de la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP)

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique,

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 20,

Vu le courrier en date du 5 juillet 2016, par lequel le directeur général de la RIVP a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis sur la mise à jour de la charte de déontologie de la société,

Vu le projet de charte de déontologie de la RIVP, adressé à la Haute autorité le 26 octobre 2016,

Vu les échanges entre les services de la Haute Autorité et les dirigeants de la RIVP, notamment lors des réunions tenues le 7 et le 11 juillet 2016,

Ayant entendu, lors de la séance du 30 novembre 2016, M. Arnaud Février en son rapport.

A adopté l'avis dont la teneur suit :

1. À la suite d'une demande adressée par la maire de Paris aux principaux bailleurs sociaux de la ville, la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP) a saisi la Haute Autorité, sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 susvisée, de la mise à jour de la charte de déontologie de la société. Celle-ci doit être adoptée par le conseil d'administration de la RIVP lors de sa prochaine réunion, qui aura lieu le 16 décembre 2016.

I. SUR LE DISPOSITIF DÉONTOLOGIQUE RETENU

2. La Haute Autorité se félicite du choix opéré par la RIVP de préciser et compléter les règles déontologiques applicables à ses collaborateurs et à ses dirigeants. Elle relève que cette démarche est cohérente avec le souhait exprimé par le législateur, à l'occasion du vote de la loi n° 2016-483 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, tendant à ce que soient généralisées les chartes de déontologie dans l'ensemble des institutions publiques.

3. La Haute Autorité rappelle qu'en tant que manifestation du pouvoir réglementaire de l'employeur, les règles déontologiques édictées dans une telle charte peuvent créer des obligations pour les salariés, dès lors qu'elles sont suffisamment précises et que, en application de l'article L. 1121-1 du code du travail, elles n'apportent pas « *aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché* ».
4. La Haute Autorité relève également que dans la mesure où les différents bailleurs sociaux de la ville de Paris se sont engagés simultanément dans un processus de modernisation de leurs instruments déontologiques, il pourrait s'avérer intéressant d'élaborer un document commun, afin d'harmoniser les bonnes pratiques applicables à l'ensemble des salariés et d'offrir un référentiel unique sur lequel les membres du comité de déontologie inter-bailleurs se prononceraient. Une fois élaborée, cette charte commune serait adoptée par chacun des organismes concernés. Si les bailleurs sociaux décident de conserver des chartes de déontologie spécifiques, il conviendra à tout le moins qu'ils s'entendent sur des standards communs, par exemple en matière de cadeaux et invitations ou de prévention des conflits d'intérêts.

II. SUR LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA CHARTE

5. La Haute Autorité approuve pleinement les différents principes généraux rappelés dans la première partie de la charte de déontologie, s'agissant notamment de la prévention des conflits d'intérêts.
6. La Haute Autorité relève à cet égard que l'interprétation faite de la notion de conflit d'intérêts par la charte est conforme à la définition figurant à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 susvisée, laquelle est applicable aux salariés de la RIVP comme à toute personne chargée d'une mission de service public. Elle approuve également l'instauration d'un dispositif de déclaration des intérêts susceptibles de placer les salariés de la société en situation de conflit d'intérêts, qui pourrait toutefois être complété à deux égards.
7. En premier lieu, la Haute Autorité suggère que la charte, ou document qui lui serait adossé, soit complétée d'exemples permettant d'illustrer des situations de conflit d'intérêts afin que cette notion puisse être mieux appréhendée par les salariés dans l'exercice quotidien de leurs missions. À cet égard, la direction générale de la RIVP a indiqué aux services de la Haute Autorité qu'un guide pratique destiné à la prévention des conflits d'intérêts serait élaboré et enrichi régulièrement.
8. En second lieu, la Haute Autorité suggère de simplifier les mécanismes de déclarations envisagés, en distinguant le formulaire de déclaration des intérêts détenus par les salariés de celui de la déclaration des cadeaux et invitation, dont la temporalité est différente. En effet, la déclaration des intérêts des salariés a vocation à être remplie au moment de l'embauche puis mise à jour sur un rythme annuel, par exemple à l'occasion de l'entretien professionnel, alors que la déclaration des cadeaux et invitation doit se faire ponctuellement. En outre, le formulaire de déclaration des intérêts pourrait être complété sur le modèle de celui applicable aux membres du comité de direction, en y incluant notamment, outre les relations avec les fournisseurs, les liens éventuels avec les locataires.

III. SUR LES RÈGLES PARTICULIÈRES APPLICABLES AUX RELATIONS AVEC LES FOURNISSEURS ET LES LOCATAIRES

9. La Haute Autorité approuve le choix retenu par la RIVP d'interdire les cadeaux et les invitations de la part des fournisseurs en période d'appel d'offres, dans la mesure où de tels avantages sont susceptibles de placer leur bénéficiaire dans une situation de conflit d'intérêts, et de fixer des critères, accompagnés de seuils, pour les autres types de libéralités. Les seuils retenus n'appellent pas de remarque particulière. Ils paraissent en effet cohérents avec les pratiques observées en la matière et pourront constituer une base à l'harmonisation des seuils retenus par les différents bailleurs sociaux de la Ville de Paris.
10. Le dispositif de déclaration des cadeaux et invitations pourrait néanmoins être complété. En effet, si l'obligation d'informer la hiérarchie est inscrite dans la charte, l'articulation prévue entre l'information du supérieur hiérarchique direct en cas d'invitation du salarié par un tiers et celle du directeur auquel il est rattaché mériterait d'être clarifiée, en prévoyant notamment que l'acceptation de l'invitation est conditionnée à l'autorisation du supérieur hiérarchique. En outre, il pourrait être prévu que le formulaire-type de déclaration de cadeaux et invitations annexé à la charte de déontologie soit systématiquement transmis au déontologue pour information, ce qui permettrait à ce dernier de s'assurer de l'uniformité des pratiques au sein de l'ensemble des services de la société.
11. Enfin, si la charte de déontologie prévoit que les salariés doivent avertir leur supérieur hiérarchique lorsqu'ils souhaitent faire appel, à titre personnel, à un prestataire de la RIVP, ce dispositif pourrait être renforcé en prescrivant une interdiction de recourir à un tel prestataire et en permettant, le cas échéant, de déroger à cette interdiction après accord du supérieur hiérarchique et information du déontologue.

IV. SUR LES RÈGLES PARTICULIÈRES APPLICABLES AUX SALARIÉS

12. La Haute Autorité approuve également les prescriptions relatives aux activités professionnelles exercées par les salariés de la RIVP à l'extérieur de la société. L'obligation pour les salariés d'informer la direction des ressources humaines préalablement à l'exercice d'une activité annexe pourrait être formalisée par l'établissement d'un formulaire-type sur lequel le collaborateur souhaitant cumuler une autre activité préciserait les éléments nécessaires à l'examen de sa demande, notamment que ce cumul ne le conduirait pas à excéder la durée légale du travail, en méconnaissance de l'article L. 8261-1 du code du travail. Une note de service pourrait également rappeler les implications du principe de loyauté du salarié en matière de cumul d'activité, par exemple l'interdiction de se livrer à une activité concurrente de celle de l'entreprise.
13. S'agissant des prescriptions s'appliquant aux membres du comité de direction, la Haute Autorité partage la volonté de la RIVP de faire en sorte que ces salariés spécifiques n'occupent pas de logement géré par un bailleur social. La formulation retenue par la charte de déontologie, qui demande aux membres de ce comité de s'engager à ne pas être locataires d'un logement « appartenant à un bailleur social », quel qu'il soit, apparaît proportionnée à l'objectif de prévention des conflits d'intérêts, compte tenu des fonctions qu'ils occupent, et pourrait même être étendue à leurs adjoints lorsqu'ils existent.

V. SUR LE STATUT DU DÉONTOLOGUE

14. La Haute Autorité approuve les prescriptions de la charte précisant les missions et les modalités de saisine du déontologue et notamment le rappel que les informations recueillies par lui seront traitées de manière à assurer leur confidentialité. Les missions du déontologue pourraient néanmoins être étendues à la mise en œuvre de formations, par exemple à une échéance annuelle, des collaborateurs de la RIVP sur les questions déontologiques à la coordination des pratiques relatives aux cadeaux et invitations, conformément aux recommandations formulées au paragraphe 10.

VI. SUR LA CRÉATION ET LA COMPOSITION D'UN COMITÉ DE DÉONTOLOGIE INTER-BAILLEURS COMMUN AUX PRINCIPAUX BAILLEURS SOCIAUX DE LA VILLE DE PARIS

15. La Haute Autorité se félicite de la démarche commune aux trois principaux bailleurs de la Ville de Paris - la RIVP, Elogie-Siemp/Soreqa et Paris Habitat – visant à créer un comité de déontologie inter-bailleurs. Cette mise en commun des expériences permettra de diffuser et partager les bonnes pratiques en matière déontologique au sein des différentes sociétés.
16. La Haute Autorité approuve la composition de ce comité de déontologie, qui réunira les déontologues de chacun des bailleurs sociaux ainsi que trois personnalités qualifiées. Le dispositif devra être complété dans un document commun aux trois sociétés afin de fixer les conditions de fonctionnement de ce comité.
17. Il s'agira d'abord de préciser le mode de désignation de ces personnalités qualifiées qui devrait assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes. En outre, afin de garantir l'indépendance des personnalités qualifiées et éviter qu'il ne puisse être mis fin arbitrairement à leurs fonctions, il conviendra de déterminer expressément la durée de leur mandat et de préciser que celui-ci n'est ni révocable ni renouvelable.
18. Dans une perspective similaire, le document commun aux trois bailleurs devra préciser le mode de fonctionnement du comité de déontologie, notamment les règles de quorum, ainsi que les moyens dont il dispose pour organiser ses réunions (locaux et secrétariat).
19. Enfin, le détail des questions susceptibles d'être soumises au comité de déontologie devra être précisément déterminé, de même que les modalités de sa saisine par les différentes parties prenantes (dirigeants des sociétés, déontologues, salariés, etc.) et la portée de ses avis.
20. Conformément à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 précité, cet avis a pour unique destinataire le directeur général de la RIVP qui est libre de son usage. Si ce dernier souhaite s'en prévaloir ou lui donner quelque diffusion que ce soit, l'avis de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ne vaut, et ne peut par suite être mentionné, que dans son intégralité.

ANNEXE 4

Avis rendu par la Haute Autorité à un président de conseil départemental

Délibération n° 2016-141 du 14 décembre 2016 relative à la demande d'avis de X

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, saisie en application de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 par X, président du conseil départemental X, des questions de nature déontologique soulevées par la participation des élus de l'assemblée délibérante aux instances dirigeantes d'organismes publics ou privés, en tant que représentants de la collectivité.

Vu le code général des collectivités territoriales,

Vu le code pénal, notamment son article 432-12,

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 20,

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, notamment ses articles 5 et 6,

Vu le règlement général adopté le 10 septembre 2015,

Vu le courrier adressé le 19 juillet 2016 par M. X,

Vu les autres pièces du dossier,

Ayant entendu, lors de la séance du 14 décembre 2016, M. Arnaud Février en son rapport.

Est d'avis de répondre aux questions posées dans le sens des observations ci-après :

1. Aux termes du 3° de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité « *répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées au 1° du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions* ».
2. En application de ces dispositions, M. X, président du conseil départemental X, a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis concernant la situation des élus du conseil départemental amenés à représenter la collectivité au sein des instances dirigeantes de divers organismes publics ou d'associations.

I. SUR LA PARTICIPATION DES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX AUX INSTANCES DIRIGEANTES D'ASSOCIATIONS

Sur le risque de prise illégale d'intérêts

3. Aux termes de l'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 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction* ».
4. Pourrait notamment constituer une prise illégale d'intérêts, pour un élu du conseil départemental, le fait de prendre une décision ou de participer à l'élaboration ou à l'adoption d'une délibération au bénéfice d'une association au sein de laquelle il détient un intérêt. Cet intérêt est notamment constitué dès lors que l'intéressé siège dans les instances de gouvernance de l'association au titre de son mandat départemental. Les juridictions répressives considèrent en effet que la participation aux instances dirigeantes d'une association en tant que représentant d'une collectivité territoriale ne fait pas obstacle à l'application du délit de prise illégale d'intérêts, dans l'hypothèse où l'élu se prononce sur un acte, de quelque nature que ce soit, relatif aux relations entre le département et cette association (voir Cass. Crim. 22 octobre 2008, n° 08-82068).
5. Dans ces conditions, et afin de prévenir tout risque en matière pénal, dès lors qu'un élu est désigné en tant que représentant du département au sein d'une association, il lui appartient de s'abstenir de prendre part à toute décision du conseil départemental au bénéfice de cette association et notamment :
 - à une décision relative à des relations contractuelles entre le département et l'association en cause ;
 - à une décision d'attribution de subvention à cette association ;
 - à la délibération le désignant comme représentant du département au sein de cette association et déterminant, le cas échéant, les conditions de sa rémunération ou de son indemnisation.

6. Une telle abstention implique notamment que l'élu quitte la salle au moment des délibérations précédant le vote, ne prenne part à aucune réunion préparatoire portant sur ces décisions et ne soit pas désigné en tant que rapporteur de ces décisions. De même, si l'intéressé donne procuration de vote à un autre élu départemental lors d'une séance du conseil départemental, celui-ci devra s'abstenir d'utiliser cette procuration sur la décision en cause.
7. En outre, ces modalités de déport doivent être mises en œuvre dès lors qu'une décision ou une délibération porte sur la situation d'un autre membre du conseil d'administration de l'association ou sur la situation d'une association qui lui serait rattachée, si celle-ci est constituée en réseau.
8. Ces mesures doivent être mises en œuvre selon la nature des prérogatives exercées par l'élu départemental. En premier lieu, s'il s'agit du président du conseil départemental X, il conviendra qu'il prenne un arrêté de délégation de signature, au bénéfice de l'un de ses vice-présidents, pour toutes les questions relatives à la situation des associations dans les instances dirigeantes desquelles il siégerait. Dans cette hypothèse, il appartiendra au président du conseil départemental de n'adresser aucune instruction au délégataire, conformément aux dispositions de l'article 5 du décret du 31 janvier 2014 susvisé. En second lieu, dès lors que l'un des vice-présidents du conseil départemental ou un conseiller départemental titulaire d'une délégation de signature siège dans une association, il appartiendra au délégant, en l'espèce le président du conseil départemental, de préciser dans l'acte de délégation que l'intéressé devra s'abstenir de participer ou de prendre des décisions relatives aux relations entre le département et cette association, sur le fondement de l'article 6 du décret du 31 janvier 2014 susvisé.
9. Il en résulte que, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal et du respect des recommandations formulées aux paragraphes précédents, la désignation d'élus au sein du conseil d'administration d'une association pour y représenter le département n'expose pas les intéressés à un risque en matière pénale.

Sur l'existence d'un conflit d'intérêts

10. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 précitée : « 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 ». Aux termes de l'article 2 de la même loi : « Au sens de la présente loi, 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. ». Il résulte de ces dispositions que toute interférence entre la mission d'un élu départemental et les intérêts publics ou privés qu'il détient est susceptible de constituer un conflit d'intérêts, dès lors que cette interférence est d'une intensité suffisante pour faire naître un doute raisonnable sur l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

11. Le fait pour un élu départemental, quelle que soit sa qualité, de siéger au sein du conseil d'administration d'une association, en tant que représentant de la collectivité, constitue un intérêt public au sens des dispositions de l'article 2 précité. Toutefois, cet intérêt n'interfère pas avec le mandat de l'élu départemental, dans la mesure où ce dernier, lorsqu'il siège dans les instances dirigeantes d'une association au titre de son mandat, est chargé d'y représenter les intérêts du département.
12. Il en va toutefois différemment dans deux hypothèses. Lorsque le conseiller départemental est élu président de l'association, d'une part, il devient par voie de conséquence chargé de représenter ses intérêts, lesquels peuvent dans certains cas diverger de ceux du département. Lorsque la participation aux instances dirigeantes d'une association est rémunérée ou indemnisée, d'autre part, cette indemnisation peut constituer un intérêt privé pour celui qui occupe ces fonctions. Dans ces deux situations, l'intéressé est susceptible de se placer en situation de conflit d'intérêts dès lors qu'il participe à une délibération du conseil départemental relative à la situation de l'association. Néanmoins, le respect des recommandations formulées au titre de la prévention du risque pénal est de nature à prévenir l'apparition d'une telle situation.

II. SUR LA PARTICIPATION DES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX AUX INSTANCES DIRIGEANTES D'ORGANISMES PUBLICS

13. Il n'existe aucune jurisprudence, sur le fondement de l'article 432-12 du code pénal, relative à la situation d'un élu local représentant sa collectivité au sein d'un établissement public qui lui est rattaché, comme les services départementaux d'incendie et de secours ou les agences départementales prévues à l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales, d'une institution interdépartementale prévue aux articles L. 5421-1 et suivants du même code, d'un groupement d'intérêt public ou d'un organisme de coopération intercommunale, à l'instar d'un syndicat mixte.
14. Le risque pénal tenant à la participation d'un élu départemental à une délibération ou à une décision relative à un organisme public dans les instances duquel il siège ne peut donc être complètement écarté. À cet égard, dans une réponse à une question parlementaire en 2011, le ministre de la Justice recommandait d'ailleurs aux élus locaux de s'abstenir « *de prendre part aux votes des délibérations de l'assemblée locale appelée à se prononcer sur ses relations avec [les] établissements publics* » dans lesquels ils siègent (JO Sénat, 28/07/2011, p. 1993).
15. Compte tenu des incertitudes en la matière, la Haute Autorité recommande aux élus départementaux de mettre en œuvre les mêmes précautions que celles mentionnées aux paragraphes 5 à 8 à l'égard des organismes publics dont ils participent aux instances dirigeantes au titre de leur mandat, afin d'éviter tout risque pénal.

16. En outre, il conviendra pour l'assemblée délibérante et le président du conseil départemental de veiller à ne pas désigner un élu local dans deux organismes différents qui entretiennent des relations entre eux. En effet, un élu local pourrait se rendre coupable du délit de prise illégale d'intérêts en participant à une décision de l'un de ces organismes à l'égard de l'autre, alors même qu'il cumule ces fonctions à la suite d'une désignation par le conseil départemental (voir par analogie pour un fonctionnaire : Cass. Crim. 4 novembre 2004, n° 03-84687).
17. La mise en œuvre de ces différentes précautions permettra au demeurant d'éviter toute situation de conflit d'intérêts, au regard de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, dans l'hypothèse où l'élu départemental est indemnisé ou rémunéré pour siéger dans les instances dirigeantes d'un organisme public ou qu'il exerce la présidence de cet organisme, comme précisé au paragraphe 12 pour les élus qui participent aux instances dirigeantes d'associations.

III. SUR LA PORTÉE DES RECOMMANDATIONS

18. Les recommandations formulées par la présente délibération ne concernent pas les hypothèses dans lesquelles un élu départemental qui siège dans des organismes extérieurs prend des décisions ou participe à des délibérations dont la portée est impersonnelle et générale, même dans l'hypothèse où ces décisions ou ces délibérations peuvent avoir un impact sur la situation de l'organisme dans lequel il exerce des fonctions.
19. De même, la prévention des risques pénaux et déontologiques ne fait pas obstacle à ce que les élus départementaux rendent compte, au sein du conseil départemental, de leurs activités au sein des organismes rattachés au département. Il conviendra simplement de veiller à ce qu'aucune décision ne soit prise, à cette occasion et en présence de l'élu concerné, à l'égard de ces organismes.
20. Enfin, la Haute Autorité recommande au président du conseil départemental de mettre en œuvre les recommandations effectuées aux paragraphes 5 à 8 à l'égard des conseillers qui représentent le département dans les instances dirigeantes de sociétés d'économie mixte. En effet, si en application des dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, ils ne sont pas considérés comme intéressés au sens de l'article L. 2131-11 du même code, aucune disposition législative non plus qu'aucune décision des juridictions répressives ne permet d'écarter l'application de l'article 432-12 du code pénal à l'égard de ces élus.

ANNEXE 5

Suivi des propositions du rapport d'activité 2015

| PROPOSITION | MISE EN ŒUVRE |
|---|---|
| 1. Prévoir un décret d'application du III de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013. | En attente |
| 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. | En attente |
| 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. | En attente |
| 4. Permettre la pleine information du Président de la République 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. | <p>Effective</p> <p>L'article 33 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a modifié l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.</p> <p>Désormais, si la Haute Autorité constate, à l'issue de la procédure de vérification fiscale effectuée par la direction générale des finances publiques sous son autorité, qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations fiscales, elle est tenue d'en avertir le Président de la République et le Premier ministre. Si le Premier ministre est l'auteur de ce manquement, seul le Président de la République est informé.</p> |
| 5. Rendre obligatoire la télédéclaration et, en conséquence, simplifier et améliorer la liste des informations demandées. | <p>Effective</p> <p>Le décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 dématérialise le processus de déclaration auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. La transmission s'effectue de manière obligatoire par le téléservice ADEL mis en œuvre par la Haute Autorité. Le décret n° 2016-570 est entré en vigueur le 15 octobre 2016.</p> |
| 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. | <p>Partielle</p> <p>L'article 32 de la loi du 9 décembre 2016 créé l'article L. 135 ZG du livre des procédures fiscales qui accorde aux agents habilités de la Haute Autorité l'accès aux applications informatiques de la direction générale des finances publiques utiles à l'examen des déclarations de situation patrimoniale, en vue de procéder elle-même aux vérifications les plus courantes. Les modalités d'habilitation des agents de la Haute Autorité sont précisées par le décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017.</p> |
| 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. | <p>Effective</p> <p>L'article 11 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires modifie l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 et porte à deux mois le délai dans lequel la Haute Autorité procède au contrôle de la compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales ou nationales et l'exercice d'une activité privée.</p> |
| 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. | <p>Effective</p> <p>L'article 27 de la loi du 9 décembre 2016 modifie l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 et donne à la Haute Autorité la faculté de rendre public les avis d'incompatibilité ou de compatibilité assortis de réserves qu'elle rend aux anciens titulaires de fonctions exécutives locales ou nationales désireux d'exercer une activité privée. Il prévoit également la notification de l'avis rendu à l'ordre professionnel régissant l'activité sur laquelle porte l'avis.</p> |



LISTE DES PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

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

PROPOSITION N° 2

Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité.

PROPOSITION N° 3

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

PROPOSITION N° 4

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

PROPOSITION N° 5

Améliorer la transparence de l'emploi de l'IRFM.

PROPOSITION N° 6

Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle.

PROPOSITION N° 7

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

PROPOSITION N° 8

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

PROPOSITION N° 9

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

RÉALISATION : AGENCE LUCIOLE

IMPRESSION : DILA

MARS 2017

HATVP 

HAUTE AUTORITÉ
POUR LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

WWW.HATVP.FR

 @HATVP