

JORF n°0289 du 13 décembre 2013

Texte n°80

Seizième rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique

NOR: CTFX1330190P

SOMMAIRE

I. - Depuis son dernier rapport publié en janvier 2012, l'activité de la commission est restée soutenue en raison notamment du changement de gouvernement et des élections législatives de juin 2012

1. L'activité liée au changement de gouvernement

a) Examen des situations individuelles des membres du Gouvernement de M. Fillon

b) Nomination du Gouvernement de M. Ayrault

c) Publication des patrimoines des ministres du Gouvernement de M. Ayrault

2. L'activité liée aux élections

a) Polynésie française

b) Nouvelle-Calédonie

c) Elections législatives des 10 et 17 juin 2012

3. L'activité relative aux dirigeants d'organismes publics

a) La réduction du périmètre des organismes concernés

b) L'effet sur l'activité de la commission

4. Bilan d'activité et échéances prochaines

a) Un niveau de saisines du parquet jamais atteint

b) Un stock de dossiers maîtrisé

c) Les échéances électorales en 2014 et le nouveau champ des personnes contrôlées

II. — Si, au cours de cette période, le contrôle des patrimoines a été facilité par la loi du 14 avril 2011 et le décret du 6 avril 2012, la commission ne peut que déplorer, une fois de plus, les retards dans le dépôt des déclarations

1. Un respect perfectible des obligations déclaratives

a) Le dépôt tardif des déclarations de patrimoine

b) Le cas des assujettis n'ayant pas déposé leur déclaration de fin de fonctions ou de mandat

2. L'amélioration du contenu des déclarations

a) Des demandes d'explications complémentaires moins nombreuses

b) Des questions relatives à la variation du patrimoine en hausse depuis 2011

3. La conclusion d'un protocole entre la commission et l'administration fiscale permettant la mise en œuvre des dispositions de la loi du 14 avril 2011

4. La question des prêts accordés par les assemblées parlementaires

III. — Bilan global des vingt-cinq années d'activité de la commission et perspective de création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

1. Au cours de ses vingt-cinq années d'existence, la Commission pour la transparence financière de la vie politique a contrôlé les situations patrimoniales des décideurs publics en disposant, à cette fin, de moyens limités

a) La commission a demandé avec constance le renforcement de ses pouvoirs afin de mieux assurer sa mission de contrôle

b) Dans ce cadre normatif contraint, la commission a cherché à exercer sa mission avec vigilance et à donner à son contrôle le maximum d'efficacité

2. Si la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique créée par la loi du 11 octobre 2013 bénéficiera de prérogatives substantiellement renforcées, la commission regrette qu'elle ne dispose pas de l'ensemble des moyens nécessaires à la pleine efficacité de son contrôle des situations patrimoniales

a) Les lois du 11 octobre 2013 apportent au régime de déclaration et de contrôle des situations patrimoniales des décideurs publics des améliorations majeures

b) La commission regrette que ces lois ne soient pas allées plus loin et entend insister sur les conditions du bon accomplissement par la Haute Autorité de sa mission de contrôle

INTRODUCTION

L'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence

financière de la vie politique prévoit que la Commission pour la transparence financière de la vie politique établit, chaque fois qu'elle le juge utile et, en tout état de cause, tous les trois ans, un rapport publié au Journal officiel de la République française.

Le présent rapport, le seizième en vingt-cinq ans, est le dernier établi par la Commission pour la transparence financière de la vie politique. En effet, la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 et la loi n° 2013-907 relatives à la transparence de la vie publique entreront prochainement en vigueur, à compter de la publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. La Haute Autorité succédera à cette date à la commission dans sa mission de contrôle de la situation patrimoniale des décideurs publics, et assumera de nouvelles missions relatives à la déontologie dans la sphère publique.

Le rapport retrace l'activité de la commission depuis le précédent rapport, publié au Journal officiel le 25 janvier 2012. Il dresse un bilan sur les progrès et difficultés persistantes constatés dans le respect par les assujettis de leurs obligations déclaratives et dans l'exercice par la commission de sa mission de contrôle au cours de cette même période. Enfin, il revient sur les lois du 11 octobre 2013 et la perspective de la création de la Haute Autorité dont elle a suivi l'élaboration avec une particulière attention, en faisant part aux autorités compétentes du pouvoir exécutif et du Parlement de ses observations, tirées de ses vingt-cinq années d'expérience et de contrôles.

Conformément à l'article 3 de la loi du 11 mars 1988, les membres titulaires et suppléants de la commission sont désignés pour une période de quatre années, renouvelable une fois. La commission a été renouvelée par un décret du 7 novembre 2012. Sa composition est présentée en annexe 1.

I. - Depuis son dernier rapport publié en janvier 2012, l'activité de la commission est restée soutenue en raison notamment du changement de gouvernement et des élections législatives de juin 2012

1. L'activité liée au changement de gouvernement

a) Examen des situations individuelles des membres du Gouvernement de M. Fillon.

Comme l'exige le décret n° 96-763 du 1er septembre 1996, la commission examine en séance plénière les situations patrimoniales des ministres. Les dossiers qui font l'objet d'une demande d'explications sont, en cas de difficulté, réexaminés en séance plénière. Dans les autres cas, la commission s'en remet aux formations ordinaires pour examiner les éléments reçus et statuer sur les dossiers.

En application de l'article 1er de la loi du 11 mars 1988, un membre du Gouvernement était dispensé de déposer une déclaration de patrimoine de fin de mandat, ses fonctions ministérielles ayant duré moins de six mois.

Au cours de sa séance plénière du 29 octobre 2012, la commission a procédé à l'examen de la variation de patrimoine de trente-trois autres membres du Gouvernement de M. François Fillon à la suite de la démission du Gouvernement, le 10 mai 2012. Cinq d'entre eux faisaient également l'objet d'un examen au titre d'un autre mandat. La commission avait préalablement interrogé sept ministres et avait reçu cinq réponses le jour de la séance. Deux dossiers ont fait l'objet d'une nouvelle demande d'explications.

b) Nomination du Gouvernement de M. Ayrault.

Le Gouvernement de M. Ayrault, nommé les 16 mai et 22 juin 2012, se compose de vingt ministres et dix-sept ministres délégués.

Un premier remaniement ministériel a eu lieu le 19 mars 2013 à la suite de la démission de M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget. Le second remaniement a eu lieu le 2 juillet 2013, mettant fin aux fonctions de Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Ces événements ont entraîné pour ces deux ministres le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions et déclenché l'examen de la variation de leur situation patrimoniale par la commission.

c) Publication des patrimoines des ministres du Gouvernement de M. Ayrault.

Pour la première fois, des patrimoines ont été publiés par des personnes assujetties au contrôle de la commission. Les patrimoines des ministres du Gouvernement de M. Ayrault ont en effet été rendus publics le 15 avril 2013. Cette publication devait conduire la commission à faire une application inédite de sa doctrine, rappelée dans les 6^e et 15^e rapports, consistant à réexaminer les déclarations déposées par les intéressés lorsque ces derniers rendent spontanément publics des éléments relatifs à leur situation patrimoniale. Par ailleurs, certains membres du Gouvernement ont simultanément déposé auprès de la commission une déclaration complétant celle déposée en juin 2012.

La commission s'est réunie en séance plénière le 9 juillet 2013 afin de vérifier l'exactitude des déclarations déposées en 2012 à la lumière de celles qui ont été produites en 2013. La commission a procédé à l'examen des situations individuelles des trente-huit ministres. Neuf dossiers ont fait l'objet d'une demande d'explications.

2. L'activité liée aux élections

a) Polynésie française.

Plusieurs événements ont ponctué la période. A la suite du vote d'une motion de défiance renversant le gouvernement de M. Gaston Tong Sang, M. Oscar Temaru avait été à nouveau élu président de la Polynésie française le 5 avril 2011. M. Jacqui Drollet avait été élu président de l'Assemblée de la Polynésie française le 14 avril 2011. Les élections territoriales se sont déroulées les 21 avril et 5 mai 2013 pour élire les 57 représentants à l'Assemblée de la Polynésie française. M. Edouard Fritch a été élu président de cette assemblée le 16 mai 2013. M. Gaston Flosse a été élu président de la Polynésie française le 17 mai 2013.

Ces différents événements ont entraîné le dépôt, dans les délais légaux, des 9 déclarations de situation patrimoniale des membres du gouvernement et des 57 déclarations de patrimoine des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française. Tous les nouveaux élus ont également déposé dans les délais légaux, à l'exception d'une élue sortante et d'une représentante réélue, qui ont fait l'objet d'une lettre de rappel.

b) Nouvelle-Calédonie.

Le 10 juin 2011, M. Harold Martin a été réélu président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et a nommé dix membres du gouvernement. Le Conseil d'Etat a

invalidé le 29 juin 2011 pour irrégularités l'élection du président et des membres du bureau du congrès. M. Roch Wamytan a été réélu président du congrès de la Nouvelle-Calédonie le 19 août 2011. Le 29 août 2012, M. Gérard Poadja est élu président du congrès. Le 8 août 2013, M. Roch Wamytan est élu président du congrès. Par ailleurs, M. Pierre Frogier a démissionné de la présidence de l'Assemblée de la Province sud le 1er septembre 2012, et a été remplacé par Mme Cynthia Ligeard qui a été élue le 20 septembre 2012.

L'ensemble des élus, sortants et nouveaux, ont déposé leurs déclarations de situation patrimoniale, pour certains hors délais, des lettres de rappel ayant dû être envoyées dans deux cas.

c) Elections législatives des 10 et 17 juin 2012.

Les déclarations des élus dont le mandat s'achève

En application de l'article LO 135-1 du code électoral, les députés sortants doivent déposer une déclaration de situation patrimoniale deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant la date normale d'expiration de leurs fonctions. En vertu de l'article LO 121 du code électoral, le mandat de député expirait le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit l'élection, soit le mardi 19 juin 2012. La déclaration de situation patrimoniale devait donc être déposée entre le jeudi 19 avril et le samedi 19 mai 2012.

La commission attendait les déclarations de fin de mandat de 545 députés, car 16 sièges étaient vacants et 16 députés étaient dispensés de nouvelle déclaration, conformément à l'article 2, alinéa 5, de la loi du 11 mars 1988, dès lors qu'ils avaient déposé une déclaration moins de six mois auparavant au titre d'autres mandats.

524 députés ont effectué leur déclaration dans les délais. 21 députés, soit 3,8 %, étaient défaillants (contre 2 % en 2007) et ont dû faire l'objet d'une relance téléphonique. Aucun député n'a fait l'objet d'une lettre de rappel.

Le contrôle formel exercé sur les déclarations de patrimoine lors de leur réception a conduit les services de la commission à demander des compléments dans 79 cas, soit 14,5 %, portant notamment sur le régime matrimonial, les comptes courants bancaires, la valeur de rachat des contrats d'assurance vie, les meubles meublants, l'existence de comptes à l'étranger, les emprunts immobiliers et les prêts à des particuliers.

Les déclarations des nouveaux élus

327 députés, qui avaient déposé une déclaration de fin de mandat, ont été réélus. Ils étaient donc dispensés de déposer une nouvelle déclaration conformément à la règle de dispense des six mois. Parmi les 250 nouveaux élus, cette règle de la dispense des six mois s'appliquait à un seul député qui avait déjà déposé une déclaration de patrimoine au titre d'autres mandats. La commission attendait donc 249 déclarations de patrimoine.

200 députés ont adressé à la commission leurs déclarations de patrimoine dans les délais légaux. La commission déplore avoir dû procéder à une relance téléphonique auprès de 49 députés, soit 19,6 % des nouveaux élus astreints à une déclaration de patrimoine.

Lors du contrôle formel exercé par les services de la commission, des demandes de complément ont concerné 43 dossiers, soit 17,4 % des 249 déclarations reçues.

3. L'activité relative aux dirigeants d'organismes publics

a) La réduction du périmètre des organismes concernés.

La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique a modifié la loi du 11 mars 1988 pour resserrer le champ des entreprises et organismes publics contrôlés. Ainsi, les filiales des entreprises nationales et des établissements publics à caractère industriel et commercial dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 millions d'euros ont quitté le champ de la loi du 11 mars 1988 qui, dans sa rédaction antérieure, ne fixait pas de seuil de contrôle. La loi du 14 avril 2011 a également recentré le contrôle de la commission sur les dirigeants — présidents et directeurs généraux — de ces filiales. Cette loi semble d'ailleurs avoir entraîné dans certains groupes publics des recompositions de leurs filiales (fusion, absorption) pour aboutir à un nombre plus limité d'entités dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil.

Pour l'application de cette loi est intervenu le décret n° 2012-459 du 6 avril 2012 portant diverses dispositions relatives à la transparence financière de la vie publique, qui a précisé les fonctions assimilées à celles de président et de directeur général ainsi que la durée du mandat des membres de la commission en cas de remplacement d'un siège vacant.

b) L'effet sur l'activité de la commission.

La conjonction des conséquences directes de la loi de 2011 et de l'effet indirect de recomposition des filiales a entraîné une baisse de 59 % du nombre de filiales contrôlées par la commission, en raisonnant à périmètre constant d'entreprises de premier rang. La commission contrôle ainsi 395 organismes au lieu des 953 contrôlés antérieurement. Ce résultat n'est plus très éloigné de la réduction du périmètre demandée par la commission dans son treizième rapport publié au Journal officiel le 20 décembre 2007.

SEUIL DE CONTRÔLE (CA en M€)	NOMBRE de filiales contrôlées
Aucun (avant la loi du 14 avril 2011)	953
10 M€ (situation actuelle)	395
15 M€ (situation optimale selon la commission)	373

Le contrôle de la commission s'exerce maintenant sur 807 dirigeants de sociétés d'économie mixte (SEM), 391 dirigeants d'offices publics de l'habitat (OPH) et au total 617 dirigeants d'entreprises industrielles et commerciales (EPIC) et de sociétés nationales.

4. Bilan d'activité et échéances prochaines

a) Un niveau de saisines du parquet jamais atteint.

Depuis janvier 2012, la commission a effectué sept transmissions au procureur de la

République, dont deux transmissions au titre du nouvel article 5-1 inséré dans la loi du 11 mars 1988 par la loi du 14 avril 2011, érigeant en délit le fait pour une personne assujettie d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine ou d'en fournir une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de sa déclaration et à la possibilité pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique d'exercer sa mission.

b) Un stock de dossiers maîtrisé.

La commission a reçu 363 déclarations de début de mandat et 425 déclarations de fin de mandat entre le 1er janvier 2013 et le 20 novembre 2013.

Les dossiers examinés au cours des 37 séances ordinaires de janvier 2012 à novembre 2013 s'élèvent à 2 552 dossiers, soit une moyenne de 69 dossiers par séance.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre d'affaires traitées	1 025	1 251	1 377	1 356	1 071	1 038
Nombre d'affaires réglées par rapporteur	114	139	153	151	119	115
Déclarations de fin de mandat reçues	2 816	594	566	1 863	1 265	425
Stock au 1er janvier	0	1 791	1 134	323	830	1 024
Délai moyen d'examen	33 mois	23 mois	15 mois	19 mois	17 mois	17 mois
Nombre de dossiers en stock de plus de 2 ans au 31 décembre	0	32	27	10	8	1

Sur cette même période, 448 dossiers (18 %) ont fait l'objet de demandes d'explications.

Vous pouvez consulter le tableau dans le

JOn° 289 du 13/12/2013 texte numéro 80

Son stock s'établit à 411 dossiers au 20 novembre 2013, 101 dossiers faisant l'objet de demandes d'explications. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pourra ainsi aborder dans de bonnes conditions les échéances électorales qui suivront.

c) Les échéances électorales en 2014 et le nouveau champ des personnes contrôlées.

Les échéances seront particulièrement nombreuses en 2014, augmentées par les obligations déclaratives fixées par l'article 33 de la loi du 11 octobre 2013, qui impose à l'ensemble des personnes assujetties au contrôle de la Haute Autorité de déposer, dans des délais déterminés, des déclarations conformes aux nouvelles dispositions.

S'agissant des échéances électorales, les échéances municipales auront lieu les 23 et 30 mars 2014 avec le dépôt des 974 déclarations de patrimoine de fin de mandat (211 maires et 763 adjoints au maire), qui devront parvenir à la Haute Autorité deux mois au plus avant la date normale d'expiration du mandat. Les élections européennes auront lieu le 25 mai 2014 et seront précédées du dépôt des 72 déclarations de patrimoine de fin de mandat. Les élections sénatoriales auront lieu en septembre 2014 avec le renouvellement de 178 sénateurs.

S'agissant de l'application de l'article 33 de la loi de 2013, environ 9 260 déclarations de patrimoine et déclarations d'intérêts devraient être déposées, ce chiffre pouvant être minoré par application du délai de dispense des six mois prévu à l'article 4 de cette même loi.

A ce titre, environ 1 650 déclarations devront être déposées avant le 1er février 2014 (38 membres du Gouvernement, 925 parlementaires, 72 députés européens et environ 650 membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat).

Environ 4 415 déclarations devront être déposées avant le 1er juin 2014 (302 conseillers régionaux et présidents de conseils régionaux, de conseils exécutifs ou de l'Assemblée de Corse, 192 élus des collectivités d'outre-mer, 1 165 conseillers généraux et présidents de conseils généraux, 393 maires, environ 750 adjoints au maire, environ 600 présidents d'établissements de coopération intercommunale et un millier de vice-présidents).

Enfin, environ 3 000 déclarations devront être déposées avant le 1er octobre 2014 (environ 400 membres d'autorités administratives indépendantes et d'autorités publiques indépendantes, 700 personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement nommées en conseil des ministres et 2 000 dirigeants d'organismes publics).

II. — Si, au cours de cette période, le contrôle des patrimoines a été facilité par la loi du 14 avril 2011 et le décret du 6 avril 2012, la commission ne peut que déplorer, une fois de plus, les retards dans le dépôt des déclarations

1. Un respect perfectible des obligations déclaratives

a) Le dépôt tardif des déclarations de patrimoine.

La commission déplore, comme dans ses précédents rapports, les retards récurrents dans

le dépôt des déclarations de patrimoine.

S'agissant des élus, le taux de dépôt des déclarations dans les délais est globalement en progression par rapport aux précédentes échéances. Il reste cependant insatisfaisant. Plus positivement, la commission précise qu'une relance téléphonique ou une lettre de rappel ont toujours permis le dépôt de la déclaration de patrimoine.

Vous pouvez consulter le tableau dans le

JOn° 289 du 13/12/2013 texte numéro 80

S'agissant des dirigeants d'organismes publics, les services administratifs de la commission veillent régulièrement à mettre à jour, en lien avec leurs correspondants dans ces organismes, la liste de ces dirigeants et à rappeler leurs obligations à ceux qui s'abstiennent de déposer spontanément les déclarations dues au début et à la fin de leurs fonctions.

Mais ce résultat est difficile à obtenir. La commission rappelle les insuffisances constatées dans les informations fournies par les services juridiques des organismes. Ces informations devraient être transmises à la commission systématiquement et dans les meilleurs délais, d'une part, sur les nominations, démissions et renouvellements des dirigeants et, d'autre part, sur les acquisitions, cessions ou changements de statut des filiales de ces organismes. Trop souvent, les intéressés n'ont pas conscience de leurs obligations déclaratives et la commission ne découvre que tardivement leur début ou leur fin de fonctions. Compte tenu de la gravité des sanctions prévues par la loi en cas de non-déclaration d'entrée ou de sortie (respectivement nullité de la nomination et illégalité de la prochaine nomination dans le secteur public), il y a là une réelle marge de progrès.

b) Le cas des assujettis n'ayant pas déposé leur déclaration de fin de fonctions ou de mandat.

La commission constate que, dans la période récente, cinq personnes assujetties n'ont, en dépit des courriers de relance qui leur ont été adressés, pas déposé la déclaration due en fin de fonction ou de mandat.

Aucune de ces situations n'entraîne dans les prévisions du délit, puni de 15 000 euros d'amende, prévu en cas de manquement à cette obligation par l'article 5-1 de la loi du 11 mars 1988. Dans certains cas, les faits étaient antérieurs à l'entrée en vigueur de ces dispositions issues de la loi du 14 avril 2011. Dans un autre cas, les faits se rapportaient à un élu d'une collectivité d'outre-mer auquel cette sanction n'était pas applicable. Par suite, la commission a décidé de ne pas mettre en œuvre l'article 40 du code de procédure pénale.

En revanche, les manquements constatés concernaient deux élus ou anciens élus et trois dirigeants d'entreprises publiques.

S'agissant des deux élus ou anciens élus, la commission a décidé, comme elle l'avait annoncé dans son quinzième rapport, de faire usage des dispositions du code électoral ainsi que des lois organiques applicables aux collectivités d'outre-mer, qui prévoient une inéligibilité d'un an en cas de défaut de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale,

en informant les ministres compétents mentionnés à l'article 2 du décret du 1er septembre 1996.

S'agissant des trois dirigeants d'organismes publics concernés, la commission a constaté que les dispositions de l'avant-dernier alinéa du II de l'article 2 de la loi du 11 mars 1988, selon lesquelles la nomination dans l'une des fonctions relevant de cette loi « est, le cas échéant, subordonnée à la justification du dépôt de la déclaration exigible lors de la cessation des fonctions précédentes. Elle est considérée comme nulle si, à l'issue du délai de deux mois, la déclaration prévue lors de l'entrée en fonction n'a pas été déposée », ne pouvaient recevoir application car les intéressés ont quitté leurs fonctions. Conformément à sa doctrine constante, la commission a décidé de mentionner les noms et fonctions des intéressés dans le présent rapport après les en avoir préalablement avertis. Il s'agit de M. Pascal Houssart, ancien directeur général de la SEMARDEL (91), de M. Michel Friess, ancien président de filiales de La Française des jeux, et de Mme Gabriela Nunes, ancienne présidente de la SEMABA (92).

2. L'amélioration du contenu des déclarations

a) Des demandes d'explications complémentaires moins nombreuses.

Le nombre de demandes d'explications complémentaires tendant à faire préciser le contenu de la déclaration déposée est en baisse. En effet, si le taux de demandes est constant pour les assujettis ayant déposé leur déclaration de patrimoine de fin de mandat avant le 9 avril 2011, il diminue pour les autres assujettis en raison de l'utilisation du nouveau formulaire prévu par le décret du 6 avril 2012, qui a remplacé le modèle de déclaration de situation patrimoniale annexé au décret du 1er septembre 1996.

Le nouveau découpage des rubriques retenu et les mentions d'aide au remplissage ont ainsi considérablement amélioré la qualité des informations renseignées par les assujettis. Ce nouveau formulaire reprend d'ailleurs presque entièrement celui que proposait la commission dans son 15e rapport, à l'exception de la rubrique « Revenus » — il s'agissait de proposer aux assujettis de compléter un tableau mentionnant l'ensemble des revenus annuels perçus au cours du mandat. Cette demande forte de la commission n'a pas été retenue. Le bilan est cependant positif car de nombreux assujettis indiquent spontanément les revenus perçus.

b) Des questions relatives à la variation du patrimoine en hausse depuis 2011.

En revanche, le nombre de questions tendant à obtenir des explications sur les variations des situations patrimoniales est allé croissant. En effet, en l'absence de connaissance systématique des revenus et afin de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'évolution du patrimoine de l'assujetti, la commission n'hésite pas à demander à l'assujetti de lui fournir ses déclarations fiscales dans les conditions prévues par les dispositions de l'article LO 135-3 du code électoral pour les parlementaires et de l'article 3 de la loi du 11 mars 1988 pour les autres assujettis, issues respectivement de la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs et de la loi du même jour déjà mentionnée. Le recours à ces nouvelles dispositions constitue l'explication principale du taux élevé de questions (18 %) sur les variations de patrimoine.

3. La conclusion d'un protocole entre la commission et l'administration fiscale permettant la mise en œuvre des dispositions de la loi du 14 avril 2011

La loi organique et la loi du 14 avril 2011 ont permis à la commission, à défaut pour l'assujetti, saisi d'une demande en ce sens, de communiquer ses déclarations d'impôt sur le revenu ou d'impôt de solidarité sur la fortune dans un délai de deux mois, d'en obtenir communication de la part de l'administration fiscale, en modifiant à cet effet l'article 3 de la loi du 11 mars 1988 et l'article LO 135-3 du code électoral. A cette fin, un protocole entre la commission et la direction générale des finances publiques a été signé le 23 octobre 2012. Il accorde à la commission une levée partielle du secret fiscal.

La conclusion de ce protocole a constitué une amélioration notable. S'agissant des déclarations de patrimoine de fin de mandat déposées postérieurement au 19 avril 2011, le protocole pouvait s'appliquer principalement aux députés de la 13^e législature dont le mandat s'achevait en juin 2012. La commission a demandé à 112 assujettis de fournir des déclarations fiscales (impôt sur le revenu et impôt de solidarité sur la fortune), et 108 ont transmis les documents demandés. La commission n'a ainsi sollicité qu'à quatre reprises la direction générale des finances publiques. Mais la perspective d'une telle saisine a très certainement joué, par elle-même, un rôle incitatif dans un certain nombre de dossiers.

4. La question des prêts accordés

par les assemblées parlementaires

Comme l'annonçait son 15^e rapport, la commission a été conduite, au vu de dossiers faisant état de prêts présentés par les intéressés comme consentis par une assemblée parlementaire et ne paraissant pas correspondre aux caractéristiques habituelles des prêts accordés par ces assemblées, à interroger les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la typologie des prêts consentis par les deux assemblées. Les précisions apportées en réponse à ces questions, s'agissant des types de prêts, de leurs conditions financières et de leurs modalités de remboursement, ont permis à la commission de procéder plus utilement à l'examen des dossiers de parlementaires bénéficiaires de tels dispositifs. Elle a aussi été conduite à constater, lors de l'examen de plusieurs dossiers, que les règles fixées par les deux assemblées n'étaient pas toujours respectées par les bénéficiaires de ces prêts. La commission a cependant relevé que l'Assemblée nationale avait mis fin en 2010 à son dispositif de prêts et que le régime de prêts existant au Sénat était en cours de réexamen à la date d'adoption du présent rapport.

III. - Bilan global des vingt-cinq années d'activité de la commission et perspective de création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

1. Au cours de ses vingt-cinq années d'existence, la Commission pour la transparence financière de la vie politique a contrôlé les situations patrimoniales des décideurs publics en disposant, à cette fin, de moyens limités

a) La commission a demandé avec constance le renforcement de ses pouvoirs afin de mieux assurer sa mission de contrôle.

La loi du 11 mars 1988 n'a confié à la commission que des moyens d'investigation très limités. Le travail de la commission a consisté, pour l'essentiel, à comparer la déclaration de situation patrimoniale déposée par les personnes assujetties lors de leur entrée en fonctions ou au début de leur mandat et la déclaration déposée en fin de fonctions ou de mandat, afin de s'assurer que ces fonctions ou ce mandat n'ont pas été l'occasion d'un enrichissement anormal. En cas de variation inexpiquée, la commission transmet le dossier au parquet. Cette opération de comparaison, sur une base purement déclarative,

ne s'accompagnait cependant, à l'origine, d'aucune prérogative permettant aux membres et rapporteurs de la commission de s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des données fournies. Les demandes d'explications adressées aux personnes assujetties pour lever des incohérences entre les deux déclarations ou éclaircir une évolution suspecte du patrimoine ont constitué le seul moyen d'investigation de la commission. L'efficacité du contrôle était ainsi largement tributaire de la bonne foi des personnes assujetties et de leur volonté de coopérer avec la commission. Néanmoins, celle-ci ne s'est pas bornée à enregistrer les déclarations ou les affirmations de ces personnes. Elle a toujours demandé avec une précision et une insistance croissantes que ces déclarations et affirmations soient étayées par des documents justificatifs pertinents.

La commission a été conduite à demander, au fil de ses rapports publics successifs, le renforcement du dispositif de contrôle dans trois directions. Il apparaissait en premier lieu nécessaire, pour éclairer les évolutions de patrimoine, de disposer d'informations relatives aux revenus des personnes assujetties. Dès son quatrième rapport, publié au Journal officiel du 21 janvier 1993, la commission a proposé d'instaurer une obligation de déclarer les revenus perçus. En deuxième lieu, le besoin de recouper les informations déclarées au titre de la loi du 11 mars 1988 avec les informations déclarées par les mêmes personnes auprès de l'administration fiscale est vite apparu. Dans le quatrième rapport mentionné ci-dessus, la commission proposait ainsi la transmission automatique des déclarations faites au titre de l'impôt sur le revenu ou, à défaut, leur communication par l'administration fiscale. La même proposition était faite, dans le huitième rapport publié au Journal officiel le 25 mars 1999, s'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune. En troisième lieu, la commission a, dans son quatorzième rapport publié au Journal officiel le 1er décembre 2009, appelé de ses vœux la possibilité d'étendre ses investigations au patrimoine de l'entourage de la personne assujettie, afin de déjouer les éventuelles stratégies de dissimulation d'un enrichissement illicite. Elle a dans ce même rapport récapitulé ses demandes et rédigé l'avant-projet des articles législatifs correspondants.

Ce n'est que par les lois organique et ordinaire du 14 avril 2011 que la commission, vingt-trois ans après sa création, a obtenu certaines de ces prérogatives, sans que soit toutefois garantie la pleine efficacité des contrôles. La possibilité lui a ainsi été donnée de demander à l'intéressé les déclarations faites au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt de solidarité sur la fortune et, à défaut de transmission dans un délai de deux mois, d'en obtenir la communication auprès de l'administration fiscale (article 3 modifié de la loi du 11 mars 1988). Cette loi a également créé, comme il a déjà été dit, une nouvelle sanction pénale en cas de déclaration incomplète ou mensongère (article 5-1 de la loi du 11 mars 1988). Si ce dispositif répressif, demandé par la commission depuis son onzième rapport publié au Journal officiel le 18 juillet 2002, est sans incidence sur l'efficacité du contrôle, il a vraisemblablement pu jouer un rôle positif dans la sincérité et la précision des déclarations.

Ces avancées restaient toutefois en deçà des propositions réitérées de la commission, s'agissant notamment de la connaissance des revenus des assujettis ou de l'extension des investigations de la commission à leur entourage.

b) Dans ce cadre normatif contraint, la commission a cherché à exercer sa mission avec vigilance et à donner à son contrôle le maximum d'efficacité.

La commission a connu une activité importante et croissante à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 8 février 1995, au regard du nombre de dossiers traités et des diligences effectuées en amont et à l'occasion de leur examen.

En amont de l'examen des dossiers, une part considérable, bien que peu visible de l'extérieur, de l'activité des services de la commission, est dédiée au rappel aux personnes assujetties de leurs obligations déclaratives et des délais à respecter ainsi qu'au suivi de la population des personnes assujetties, rendu délicat par l'évolution des situations individuelles — renouvellement des organes dirigeants des sociétés du secteur public, fin des délégations de signature consenties au sein des exécutifs locaux, démissions... — et des structures — franchissement des seuils de chiffre d'affaires déclenchant l'assujettissement des dirigeants des sociétés du secteur public, sortie ou entrée d'une société dans le secteur public...

La commission a, depuis sa création, examiné 14 561 dossiers de variations de situations patrimoniales, 518 dossiers de 1989 à 1996 et 14 043 dossiers de 1997 à 2013. Si le taux de demande d'explications a varié selon les années, il s'élève en moyenne à 14 % des dossiers examinés sur la période, correspondant à 2 110 demandes. Dans la quasi-totalité des cas, la commission a été conduite à clôturer le dossier, soit que celui-ci ne soulevait d'emblée pas de question, soit que les réponses apportées par les assujettis aux demandes d'explications ont permis de justifier les variations patrimoniales constatées.

L'examen des dossiers de variation de situations patrimoniales a conduit la commission à décider la transmission au parquet à dix-neuf reprises depuis sa création. Quatorze transmissions correspondent à l'hypothèse, décrite à l'article 3 de la loi du 11 mars 1988, dans laquelle la commission relève des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications. Cinq dossiers ont été transmis au titre de l'article 40 du code de procédure pénale dans des cas où la commission a estimé être en présence de faits susceptibles de recevoir la qualification de délit pénal. Dans deux cas, l'infraction en cause était le délit de déclaration incomplète ou mensongère prévu à l'article 5-1 de la loi du 11 mars 1988.

La commission constate que, dans un grand nombre de cas — douze depuis sa création — ces transmissions ont donné lieu à des décisions de classement sans suite. A la date de publication du présent rapport, des poursuites n'ont été engagées que dans un seul cas, la commission ne disposant pas du recul nécessaire quant aux suites données aux six autres transmissions. Comme le relevait le quinzième rapport, un tel bilan est, alors même que la variation inexpiquée de patrimoine ne constitue pas en soi un délit, décevant. La commission gage cependant que l'exercice de ce pouvoir de transmission a, par lui-même, contribué à renforcer la crédibilité du contrôle et, ainsi, l'efficacité de son intervention.

2. Si la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique créée par la loi du 11 octobre 2013 bénéficiera de prérogatives substantiellement renforcées, la commission regrette qu'elle ne dispose pas de l'ensemble des moyens nécessaires à la pleine efficacité de son contrôle des situations patrimoniales

a) Les lois du 11 octobre 2013 apportent au régime de déclaration et de contrôle des situations patrimoniales des décideurs publics des améliorations majeures.

La Commission pour la transparence financière de la vie politique a suivi avec une attention particulière l'élaboration des lois organique et ordinaire relatives à la transparence de la vie publique, dans leur volet relatif au régime de déclaration et de contrôle des situations patrimoniales. Forte de ses vingt-cinq années d'expérience en la matière, la commission a pris position sur les projets de textes au cours de sa séance

plénière du 15 mai 2013 et adressé aux autorités compétentes du pouvoir exécutif et du Parlement une série de propositions visant à renforcer l'efficacité du dispositif de contrôle, retracées dans une note figurant à l'annexe n° 2. Certaines propositions correspondaient aux recommandations formulées dans les rapports publics précédents, d'autres constituant des mesures nouvelles tendant, notamment, à l'amélioration des échanges d'information avec l'administration fiscale. Elle n'a en revanche pas pris parti sur le principe et les modalités de la publicité des déclarations de patrimoine, qu'elle n'a pas regardés comme des éléments déterminants pour l'efficacité de son contrôle.

La loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique comportent des évolutions notables quant à l'obligation de déclaration des situations patrimoniales et à sa sanction.

Le champ de l'obligation est étendu à des catégories nouvelles de personnes, notamment aux maires de communes de plus de 20 000 habitants, aux présidents et vice-présidents titulaires d'une délégation de signature d'établissements publics de coopération intercommunale d'une certaine importance, aux membres des cabinets ministériels et aux collaborateurs du Président de la République et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, aux membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, ainsi qu'à toute personne nommée en conseil des ministres exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement. Les lois prévoient en outre, conformément aux préconisations constantes de la commission, que la déclaration comporte une récapitulation des revenus perçus pendant l'exercice du mandat ou des fonctions, ainsi qu'une véritable obligation de déclaration des modifications substantielles affectant la composition du patrimoine en cours de période. Par ailleurs, la loi renforce la répression pénale, en précisant la définition de l'infraction de déclaration incomplète ou inexacte et en aggravant les peines encourues. Elle érige en infraction autonome le fait de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les pièces et informations utiles à l'exercice de sa mission.

La commission note avec satisfaction que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui lui succèdera, bénéficiera de pouvoirs substantiellement renforcés pour mener à bien sa mission de contrôle des situations patrimoniales.

Outre qu'elle connaîtra désormais systématiquement les revenus des intéressés, les lois du 11 octobre 2013 facilitent le recoupement par la Haute Autorité des éléments déclarés avec les informations détenues par l'administration fiscale. Ainsi, cette dernière fournira à la Haute Autorité, dès transmission de la déclaration des membres du Gouvernement et du Parlement, « tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale ». La Haute Autorité pourra en outre lui demander d'exercer l'ensemble des droits de communication prévus par le livre des procédures fiscales. Elle pourra solliciter la production des déclarations fiscales, non seulement des personnes soumises à son contrôle, mais aussi de leurs conjoints séparés de biens, partenaires de pacte civil de solidarité ou concubins et, à défaut de communication spontanée, en obtenir une copie auprès de l'administration fiscale.

Enfin, la Haute Autorité se voit confier des moyens propres lui permettant de s'assurer du respect de leurs obligations par les intéressés. Son président pourra prononcer une injonction en cas de déclaration tardive ou incomplète. En cas de variation inexplicquée de la situation patrimoniale d'une personne assujettie, la Haute Autorité saisira le parquet et publiera au Journal officiel un rapport spécial ou, lorsqu'il s'agit d'un membre du Parlement, elle saisira le parquet et le bureau de l'assemblée concernée.

b) La commission regrette que ces lois ne soient pas allées plus loin et entend insister sur les conditions du bon accomplissement par la Haute Autorité de sa mission de contrôle.

La commission ne peut que regretter que certaines prérogatives qu'elle estimait, à la lumière de son expérience, nécessaires à l'efficacité des contrôles, ne soient pas prévues.

Elle avait ainsi appelé de ses vœux un droit d'accès aux informations détenues par l'administration fiscale sur un assujetti, en particulier sur les redressements ou sur les donations dont il a pu être l'auteur ou le bénéficiaire. S'ils auront incontestablement leur utilité, les flux d'information nouveaux prévus par la loi ne sauraient être regardés comme équivalents : le dispositif de transmission par l'administration fiscale des informations qu'elle détient n'est prévu que pour les membres du Gouvernement et du Parlement et il semble laisser en tout état de cause à cette administration une certaine marge d'appréciation quant au choix des éléments à transmettre. De même, n'a pas été retenue la proposition émise par la commission de confier à la Haute Autorité un droit d'accès aux informations détenues par l'administration fiscale, c'est-à-dire un droit de communication propre, sans se limiter à la faculté d'activer ceux dont dispose l'administration fiscale. En outre, le législateur n'a pas doté la Haute Autorité de pouvoirs d'enquête lui permettant d'accéder, avec le consentement des personnes assujetties, à des documents situés dans des locaux professionnels. Enfin, la possibilité pour la Haute Autorité d'examiner le patrimoine des enfants mineurs des assujettis, afin de lutter plus efficacement contre des comportements de contournement de la législation, n'a pas été introduite. La commission regrette d'autant plus l'absence de ces différentes prérogatives qu'il ne s'agirait là que d'outils d'usage exceptionnel destinés à ne pas laisser le contrôleur désarmé face à certaines configurations particulièrement délicates.

La commission avait également insisté sur l'opportunité de prévoir la présence de membres suppléants au sein de la Haute Autorité, afin que la nouvelle instance dispose de la souplesse d'organisation nécessaire et ait ainsi la capacité de traiter efficacement les dossiers qui lui seront soumis, parfois en grand nombre et dans un laps de temps très court.

En dépit de ces insuffisances, mais aussi en raison même de leur existence, la commission regarde ces lois comme une étape, majeure, dans le développement d'une véritable culture de la déontologie et dans la mise en place d'un dispositif de contrôle adapté, qui appellera, le cas échéant, d'autres ajustements, en fonction des difficultés que rencontrera la Haute Autorité dans ce nouveau contexte.

De manière plus générale, la commission entend souligner que la Haute Autorité ne pourra exercer ses missions de manière optimale, avec les prérogatives qui sont les siennes, que si certaines conditions sont réunies. Il conviendra, d'une part, de veiller à donner à la Haute Autorité, dès sa mise en place, les moyens nécessaires au bon exercice de ses missions, qui sont sans commune mesure avec celles dont la commission est investie. L'élargissement du champ des personnes contrôlées, l'extension de ses compétences au traitement des déclarations d'intérêts et le renforcement de ses pouvoirs induiront pour la Haute Autorité une charge de travail nettement supérieure. L'exigence d'un dépôt de déclarations de patrimoine et d'intérêts conformes aux nouvelles règles dans les mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, combinée à l'activité induite par les échéances électorales de l'année 2014, auront pour effet de concentrer cette charge au cours de ses premiers mois d'existence. D'autre part, la commission ne peut que constater que le haut niveau de confidentialité observé pendant ses vingt-cinq années de

fonctionnement conformément aux exigences de la loi du 11 mars 1988 et les exigences déontologiques, qui ont été celles de ses membres et rapporteurs ainsi que des services administratifs chargés d'en assurer le fonctionnement au quotidien, constituent des garanties absolument indispensables à un travail serein et approfondi d'examen des situations patrimoniales.

La Commission pour la transparence financière de la vie politique forme le vœu que la nouvelle Haute Autorité pour la transparence de la vie publique puisse par conséquent rapidement disposer des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à l'exercice de ses missions et qu'elle puisse être aussi dotée de moyens juridiques supplémentaires.

Annexe

A N N E X E S

A N N E X E I

Vous pouvez consulter le tableau dans le

JOn° 289 du 13/12/2013 texte numéro 80

A N N E X E I I

NOTE SUR LE PROJET DE LOI ET LE PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIFS À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION LORS DE SA SÉANCE PLÉNIÈRE DU 15 MAI 2013

Depuis sa création par la loi du 11 mars 1988, la Commission pour la transparence financière de la vie politique n'a cessé de proposer, dans ses différents rapports publics publiés au Journal officiel de la République française, un renforcement de ses pouvoirs afin de lui permettre de mieux exercer sa mission : le contrôle des variations de situations patrimoniales des principaux élus et dirigeants d'organismes publics.

Le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à la transparence de la vie publique prévoient plusieurs avancées remarquables, dont certaines font écho aux propositions formulées par la commission dans ses rapports publics. Ces avancées permettront à la future Haute Autorité de la transparence de la vie publique de disposer de pouvoirs significativement renforcés par rapport à ceux de la commission.

Toutefois, la réforme semble insuffisante au regard des enjeux actuels. Sur le fondement de son expérience tirée du contrôle de plus de 11 000 variations de situations patrimoniales, la commission préconise l'adoption des mesures suivantes afin de permettre à la Haute Autorité d'exercer efficacement ses missions.

1. Assurer un meilleur partage d'informations avec les administrations, notamment avec l'administration fiscale

Mesure 1. Renforcement des échanges d'informations avec l'administration fiscale.

Afin de permettre un contrôle effectif des déclarations, il apparaît nécessaire :

- de conférer aux membres et rapporteurs de la Haute Autorité un droit de communication général des dossiers et informations relatifs aux assujettis qui sont détenus par l'administration fiscale. Dans certains cas, la seule connaissance des déclarations faites au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt de solidarité sur la fortune ne suffit pas à obtenir une vision complète de la situation des intéressés. Ce droit de communication permettrait à la Haute Autorité de disposer de l'intégralité des informations que l'administration fiscale possède sur un assujetti (redressement, résultat des contrôles sur pièce...). Ce droit de communication doit inclure le droit d'accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (« FICOBA ») ;
- de permettre aux membres et rapporteurs de la Haute Autorité d'accéder sur place aux dossiers des assujettis (dans les locaux de l'administration fiscale). Ce mode d'accès permettra d'obtenir rapidement ces informations dans les cas d'urgence, afin par exemple de respecter les délais contraints d'examen de certains dossiers ;
- de permettre à la Haute Autorité de demander à l'administration fiscale, si un dossier le nécessite, d'exercer, sous sa responsabilité, une vérification de situation fiscale au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt de solidarité sur la fortune et plus largement de faire des investigations dans son champ de compétence. Si le projet de loi prévoit le déclenchement automatique de cette vérification pour les ministres, il paraît très opportun d'en prévoir la faculté pour les autres assujettis ;
- de permettre à la Haute Autorité de demander à TRACFIN de lui communiquer sous soixante jours toute information qui serait détenue par ce service sur des assujettis et qui serait nécessaire à l'exercice de ses missions.

Mesure 2. Assistance en matière internationale.

Cette assistance doit emprunter deux canaux :

- prévoir la possibilité pour la Haute Autorité de faire appel aux procédures de coopération et d'assistance administrative internationale, soit directement, soit en demandant à l'administration fiscale d'activer ces procédures ;
- permettre à la Haute Autorité de demander, dans un délai fixé à soixante jours, assistance aux postes diplomatiques français à l'étranger (et notamment, par leur biais, aux services économiques et financiers placés auprès d'eux).

2. Renforcer l'effectivité du contrôle de la Haute Autorité

de la transparence de la vie publique

Mesure 3. Possibilité de contrôler la cellule familiale dans son ensemble en cas de doute.

La Haute Autorité doit disposer de moyens lui permettant de lutter efficacement, dans les situations douteuses, contre toute stratégie de contournement. Cela suppose tout d'abord qu'elle puisse étendre ses investigations au patrimoine des proches de l'assujetti :

— d'une part, aux biens propres du conjoint, quelle que soit la nature du contrat de mariage, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin ;

— d'autre part, à ceux des enfants mineurs dont l'assujetti, son conjoint, son partenaire ou son concubin a l'administration légale des biens.

Le projet de loi, en particulier son article 5, devrait dès lors être complété afin d'instaurer un tel mécanisme de contrôle qui n'est pas expressément mentionné et d'y inclure les enfants mineurs.

La prévention des contournements implique, en outre, que la Haute Autorité puisse accéder aux informations dont l'administration fiscale est détentrice quant aux donations effectuées par les personnes entrant dans son champ de contrôle ou à leur profit. Cet objectif pourrait être atteint dans le cadre de la mesure n° 1 proposée ci-dessus.

Mesure 4. Institution d'un pouvoir d'enquête.

La crédibilité et l'efficacité de la Haute Autorité dépendront en grande partie des moyens d'investigation propres dont elle pourra être dotée. A ce titre :

— la Haute Autorité doit disposer d'un pouvoir d'enquête consistant, pour la recherche d'une infraction précise (par exemple, déclaration de patrimoine mensongère), en un droit d'accès à tous documents et à tous locaux professionnels, à condition du moins que ceux-ci soient exclusivement consacrés à cet usage. Il ne s'agirait pas de conférer à la Haute Autorité des pouvoirs de perquisition ou de saisie de documents — de tels pouvoirs, passant outre au consentement des intéressés, requérant en tout état de cause l'autorisation préalable d'un juge. Il s'agirait seulement de lui permettre, avec le consentement des assujettis, de se rendre sur place et de prendre copie par tout moyen et sur tout support des documents de toute nature utiles à l'accomplissement de sa mission. Malgré les limites tenant à l'absence de contrainte matérielle, une telle prérogative, dont l'exercice serait nécessairement cantonné aux dossiers les plus douteux, permettrait de lever efficacement certaines ambiguïtés ou obscurités ;

— si le projet de loi prévoit la faculté pour la Haute Autorité d'entendre toute personne dont le concours lui paraît utile (article 13), ces dispositions devront être complétées afin de clarifier les pouvoirs de la nouvelle autorité à l'égard des personnes entendues, dans les termes suivants : « La Haute Autorité de la transparence de la vie publique peut demander des informations, des pièces et des explications à toute personne soumise à son contrôle. Elle peut entendre toute autre personne dont le concours lui paraît utile et demander communication de toute information ou document utile à l'exercice de sa mission » ;

— enfin, il apparaît nécessaire que les personnes entendues par la Haute Autorité dans le cadre de sa mission soient libérées du secret professionnel, notamment les agents publics, les commissaires aux comptes, sauf lorsque ces professionnels disposent d'une protection spécifique au titre du secret ou si celui-ci est dépourvu de tout lien avec le contrôle de la variation des patrimoines.

Mesure 5. Inclusion de la Haute Autorité parmi les destinataires d'alertes.

Le dispositif d'autosaisine de la Haute Autorité doit lui permettre de s'emparer des

problématiques qui lui sembleront le mériter (article 13-II du projet de loi ordinaire).

En complément, il est toutefois souhaitable de préciser explicitement que la Haute Autorité figure parmi les destinataires des alertes que peuvent envoyer les « lanceurs d'alerte » pour signaler toute infraction pénale. Cela implique :

— d'une part, de modifier l'article 13 du projet pour y indiquer que la réception et le traitement des alertes sont au nombre des missions confiées à la Haute Autorité ;

— d'autre part, d'amender l'article 17 pour étendre la protection des « lanceurs d'alerte », actuellement cantonnée aux situations de conflits d'intérêts, au moins au dispositif de vérification des situations patrimoniales.

3. Garantir des moyens suffisants à la Haute Autorité de la transparence de la vie publique au regard de son champ de compétence

L'élargissement du périmètre des personnes assujetties au contrôle de la Haute Autorité, par rapport au cercle des personnes contrôlées par l'actuelle commission, et l'approfondissement de ses pouvoirs de contrôle, vont impliquer l'allocation de moyens humains et financiers supplémentaires lui permettant d'assumer ses missions. Afin de tirer les conséquences de ces charges nouvelles et d'en maîtriser le coût, les mesures suivantes sont proposées.

Mesure 6. Attribution de l'autonomie financière à la Haute Autorité.

De même que pour toute autorité administrative indépendante, il convient de doter la Haute Autorité de l'autonomie financière et de prévoir les dispositions classiques lui permettant d'exercer cette autonomie : budget arrêté par le collège sur proposition du secrétaire général, non-applicabilité des dispositions relatives à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

Mesure 7. Envoi automatique de la dernière déclaration fiscale avec la déclaration de patrimoine.

Depuis plusieurs années, la commission demande qu'avec les déclarations de patrimoine d'entrée et de sortie lui soient adressées la dernière déclaration fiscale à l'IR, et le cas échéant, à l'ISF. Le projet de loi prévoit que la Haute Autorité dispose d'un droit d'accès à ces déclarations fiscales. Ces informations sur les flux (les revenus) sont en effet indispensables pour apprécier la variation de stock (le patrimoine). Cependant, l'envoi ab initio et spontané des déclarations simplifierait les procédures et permettrait à la Haute Autorité de se consacrer aux dossiers méritant un examen approfondi. Dans le cas contraire, il faudrait que la Haute Autorité envoie plus de 1 500 courriers par an pour demander leurs déclarations aux assujettis.

Mesure 8. Dispense de la double déclaration dans un délai de six mois.

Pour les mêmes raisons, il importe de maintenir la règle selon laquelle un élu est dispensé de déposer une nouvelle déclaration de patrimoine ou d'intérêts dans le cas où de telles déclarations ont été déposées dans les six mois précédents. L'élu aurait en contrepartie l'obligation d'actualiser sa déclaration si nécessaire.

Mesure 9. Recentrage du contrôle sur les filiales les plus importantes.

Le contexte budgétaire contraint ainsi que l'efficacité du contrôle plaident pour un recentrage du champ de compétence de la Haute Autorité sur les seuls dirigeants des filiales d'entreprises nationales et d'établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial dont le chiffre d'affaires est supérieur à 15 M€ (contre 10 M€ dans le projet de loi actuel). Sous réserve des éventuels doubles comptes, le nombre d'organismes entrant dans les prévisions du dispositif évolue comme suit en fonction du seuil de chiffre d'affaires :

SEUIL DE CA	5 M€	10 M€	15 M€
Nombre d'organismes contrôlés	536	438	373