

LE COURRIER

des maires et des élus locaux



LES LOIS RELATIVES À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

De 1 à 14

DÉCLARATION DE PATRIMOINE

Qui, quand, comment ?
Contenu de la déclaration.
Variation de la situation.
Sanction...

P.III

De 15 à 32

DÉCLARATION D'INTÉRÊTS

Elus, agents publics assujettis.
Cas des ministres. Des députés.
Publicité...

P.VII

De 33 à 46

LA HAUTE AUTORITÉ

Statut. Désignation des membres.
Saisie de la HATVP.
Délais...

P.XI

De 47 à 50

AUTRES DÉCISIONS

IRFM «interdites» de campagne.
Dons d'une personne physique.
Inéligibilité...

P.XV

▮ Les références

Conseil constitutionnel, décisions n°2013-675 DC et n°2013-676 DC du 09 octobre 2013
(<http://www.conseil-constitutionnel.fr>)

Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (JO du 12 octobre 2013 p.16824)

Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (JO du 12 octobre 2013 p.16829)

LES LOIS RELATIVES À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Par Alexandra Aderno, Nadia Ben Ayed, Aloïs Ramel, Jean-Louis Vasseur, avocats à la cour, et Lucie Lefébure, juriste, SCP Seban & Associés

Après un parcours tumultueux au Parlement, les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la transparence dans la vie publique ont été adoptés le 17 septembre 2013. Ces deux lois ont pour ambition de moraliser la vie publique, objectif affirmé par le gouvernement à la suite de l'affaire Cahuzac. Validées par le Conseil constitutionnel, à l'exception de quelques dispositions déclarées inconstitutionnelles et de réserves d'interprétation, elles ont été promulguées par le président de la République le 11 octobre 2013. Elles instaurent de nouvelles obligations pour de nombreux élus et personnels travaillant pour le pouvoir politique ou en charge d'importantes missions de service public, sous le contrôle d'une nouvelle institution.

1

Qui est assujéti à l'obligation de déclarer son patrimoine ?

Les parlementaires, les députés européens, les présidents des conseils régionaux et départementaux, les conseillers régionaux et départementaux titulaires d'une délégation, les maires des communes de plus de 20000 habitants, les adjoints aux maires des communes de plus de 100000 habitants titulaires d'une délégation, les présidents et les vice-présidents titulaires d'une délégation de signature d'un EPCI de plus de 20000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement est supérieur à 5 M€ ainsi que le président de la métropole de Lyon et les vice-présidents délégataires.

Les membres des cabinets ministériels, les collaborateurs du président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du Sénat, les membres des autorités administratives et publiques indépendantes ainsi que toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du gouvernement sont également soumis à cette obligation, tout comme les présidents et directeurs généraux d'importantes sociétés ou personnes morales dont le capital social est majoritairement détenu par des personnes publiques, ceux des **EPIC** de l'Etat ainsi que les directeurs de grands offices publics de l'habitat et de certaines **SEM**.

2

Les parlementaires de la présente mandature et les membres du gouvernement actuel sont-ils concernés ?

La loi organique et la loi ordinaire prévoient des dispositions transitoires pour les parlementaires et les membres du gouvernement actuels. Chacun des députés, des sénateurs et des membres du gouvernement doit effectuer une déclaration de situation patrimoniale, au plus tard le 1^{er} février 2014. Les représentants français au Parlement européen, les membres des cabinets ministériels, les collaborateurs du président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat actuels doivent également émettre une déclaration, au plus tard le 1^{er} février 2014. Cette obligation est reportée au 1^{er} juin 2014 au plus tard pour les représentants des collectivités territoriales et au 1^{er} octobre 2014 pour toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du gouvernement pour lesquels elle a été nommée en Conseil des ministres ainsi que pour les présidents et directeurs généraux des sociétés concernées par l'article 11 de la loi ordinaire.

EPIC

Etablissement public à caractère industriel et commercial

SEM

Société d'économie mixte

3

Les biens du conjoint doivent-ils figurer dans la déclaration de patrimoine ?

Non. La loi prévoit seulement que les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, par le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par le concubin doivent figurer dans la déclaration d'intérêts. Cette règle ne s'applique pas à la déclaration de patrimoine.

La déclaration de patrimoine ne concerne que les biens du titulaire du mandat ou de la fonction. Les biens de la communauté sont néanmoins inclus. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a néanmoins le pouvoir de demander communication des déclarations d'impôt du conjoint séparé de biens, du partenaire de PACS ou du concubin.

HATVP

Haute autorité pour la transparence de la vie publique

4

Auprès de qui la déclaration de patrimoine doit-elle être effectuée ?

Les personnes soumises à l'obligation de déclaration de patrimoine doivent adresser personnellement leur déclaration au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Cette déclaration doit être exhaustive, sincère et leur auteur doit certifier sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres, ainsi que, le cas échéant, des biens de la communauté ou les biens indivis.

5

A quel moment la déclaration de patrimoine doit-elle intervenir ?

Les personnes assujetties à cette obligation doivent déclarer leur **patrimoine** auprès de la HATVP dans les deux mois qui suivent leur élection ou leur nomination.

Une déclaration doit également être effectuée à la fin du mandat ou des fonctions.

Pour les députés, cette seconde déclaration doit être déposée sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat. Ce délai est de deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant la cessation de leur mandat, pour les représentants français au Parlement européen et les élus locaux.

Pour tous ces élus, en cas de dissolution de l'assemblée concernée ou de cessation du mandat ou des fonctions pour une cause autre que le décès, la déclaration doit avoir lieu dans les deux mois suivant la fin du mandat ou des fonctions.

Le reste des personnes concernées doivent aussi émettre une déclaration deux mois suivant la cessation de leurs fonctions.

Patrimoine

Pendant l'exercice de ses fonctions ou de son mandat, la personne dont la situation patrimoniale connaît une modification substantielle doit la déclarer, dans le délai de deux mois pour les députés et dans le délai d'un mois pour les autres personnes visées.

6

Que doit contenir la déclaration de patrimoine ?

La loi dresse la liste des biens devant figurer dans la déclaration : immeubles bâtis et non bâtis, valeurs mobilières, assurances-vie, comptes bancaires courants ou d'épargne, livrets et autres produits d'épargne, biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire, véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions, fonds de commerce ou clientèle, charges et offices, biens mobiliers, immobiliers, comptes détenus à l'étranger, passif. La loi prévoit que « d'autres biens » devront être inclus dans la déclaration de patrimoine, c'est-à-dire tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, dont la valeur minimale sera fixée par décret, avec en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achats d'actions. Il devra être précisé s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis. En outre, la déclaration des membres du gouvernement à la cessation de leurs fonctions doit comporter une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration.

7

Pourra-t-on reprocher à un élu ou à un ministre d'avoir accru son patrimoine pendant l'exercice de ses fonctions ?

La Haute autorité contrôle la variation de la situation patrimoniale des membres du gouvernement et des élus telle qu'elle résulte de leurs déclarations et des observations qu'ils ont pu formuler. Il n'est pas reproché de manière systématique l'accroissement du patrimoine pendant l'exercice du mandat ou des fonctions. C'est seulement lorsque la HATVP estime que les explications fournies par les personnes concernées, relatives à l'augmentation de leur patrimoine, ne sont pas suffisantes ou claires, qu'elle publie un rapport spécial assorti des observations de l'intéressé au Journal officiel et qu'elle transmet le dossier au parquet. L'objectif poursuivi par les lois est uniquement de rechercher si les personnes visées par l'obligation de déclaration se sont servies de leurs fonctions publiques pour s'enrichir de façon indue.

8

Quelle est la sanction d'une déclaration incomplète ou mensongère ?

Dans sa nouvelle rédaction issue de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, l'article LO.135-1 du Code électoral indique que le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

A titre complémentaire, la privation des droits civiques et l'interdiction d'exercer une fonction publique pourront être prononcées par le juge pénal. Le texte étant très mal rédigé, il n'est pas évident de savoir si ces sanctions s'appliqueront également aux sénateurs, la loi pénale étant d'interprétation stricte (*article 111-4 du Code pénal*).

Ces mêmes sanctions seront en revanche applicables aux membres du gouvernement et aux élus ou agents visés dans la loi ordinaire par l'obligation de déclaration (*art. 26 I de la loi ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013*).

9

Qui pourra consulter la déclaration de patrimoine ?

Les déclarations de patrimoine des parlementaires seront uniquement consultables et seulement par les électeurs inscrits sur les listes électorales. Elles seront tenues à leur disposition à la préfecture du département d'élection du parlementaire (à la préfecture de Paris pour les députés élus par les Français établis hors de France).

En ce qui concerne les membres du gouvernement, leur déclaration est rendue publique par la Haute autorité dans un délai de trois mois suivant réception, dans des conditions qui restent à déterminer par décret (*art. 5 de la loi ordinaire*).

En ce qui concerne les élus locaux, le Conseil constitutionnel a en revanche invalidé dans sa décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 la quasi-totalité de l'article 12 II de la loi qui prévoyait la possibilité pour les électeurs de consulter leurs déclarations de patrimoine en préfecture, estimant qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée à leur vie privée au regard de l'objectif de transparence poursuivi. Les déclarations des agents visés par l'obligation de déclaration ne sont quant à elles pas consultables.

10

Quelle est la sanction de la divulgation illégale de déclaration de patrimoine ?

Le fait de publier ou de divulguer tout ou partie d'une déclaration de patrimoine d'un parlementaire, des observations portées par des électeurs ou le déclarant, ou des appréciations de la HATVP est un délit puni de 45 000 € d'amende, à moins que le déclarant ait de lui-même rendu publics ces éléments (*art. LO.135-2 I, C. élect.*). Cette disposition est contradictoire avec celle de l'article 26 III de la loi ordinaire, qui prévoit de punir cette infraction de 45 000 € d'amende et d'un an d'emprisonnement, par renvoi à l'article 226-1 du Code pénal, qui sanctionne toute violation de l'intimité de la vie privée. S'agissant des membres du gouvernement, seule la divulgation des informations contenues dans la déclaration de patrimoine non rendues publiques par la HATVP sera passible de ces sanctions. La divulgation du contenu des déclarations de patrimoine des élus locaux et titulaires des fonctions visées à l'article 11 de la loi ordinaire est également punie d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

11

La Haute autorité peut-elle contraindre l'élu à compléter sa déclaration de patrimoine si elle l'estime incomplète ?

Oui. En cas de déclaration incomplète, la HATVP pourra enjoindre le parlementaire concerné de la compléter (*art. LO.135-4 I du CE*). Si le parlementaire ne défère pas à cette injonction, ou s'il ne communique pas les éléments utiles à l'exercice de la mission de la Haute autorité, il encourt une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende (*art. LO.135-4 II du CE*). Ce pouvoir d'injonction concernera également les membres du gouvernement (*art. 4 V de la loi ordinaire*), les élus locaux et les agents concernés par l'obligation de déclaration (*art. 11 V de la loi ordinaire*). Les mêmes sanctions pénales sont applicables en cas d'irrespect de l'injonction (*art. 26 II de la loi ordinaire*).

12

De quelle façon sera protégée la vie privée de l'élu ou du membre du gouvernement ?

Outre les sanctions prévues en cas de divulgation des informations seulement consultables, les parlementaires et membres du gouvernement (dont les déclarations de patrimoine seront consultables ou publiées) seront protégés par l'interdiction de rendre publiques certaines informations telles que les adresses personnelles, les noms du conjoint, du partenaire, du concubin ou des autres membres de la famille, les indications relatives à la localisation précise des biens immobiliers déclarés, les noms des autres propriétaires indivis, les noms des usufruitiers ou nus-proprétaires (*art. LO.135-2 III du CE et article 5 III de la loi ordinaire*).

13

L'administration fiscale pourra-t-elle se faire communiquer la déclaration de patrimoine ?

Oui. Il s'agit même d'une obligation. La Haute autorité devra transmettre la déclaration de patrimoine du parlementaire à l'administration fiscale, afin que celle-ci lui fournisse dans les 30 jours tous les éléments permettant d'en apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité. Dans un délai de trois mois à compter de la réception de ces éléments et avant qu'elle soit rendue consultable, la Haute autorité pourra assortir la déclaration de patrimoine de toute appréciation utile, après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter ses observations (*art. LO.135-2 I, C. élect.*). On imagine que la transmission de la déclaration de patrimoine peut être également utile à l'administration fiscale. La même procédure existe en ce qui concerne les déclarations des membres du gouvernement (*art. 5 I de la loi ordinaire*). Curieusement, cette procédure n'est pas applicable aux déclarations des autres personnes visées par la loi ordinaire.

14

Quels seront les moyens à la disposition de la Haute autorité pour contrôler la sincérité de la déclaration de patrimoine ?

La transmission de la déclaration de patrimoine des parlementaires et des membres du gouvernement à l'administration fiscale, qui envoie en retour tout élément complémentaire utile, permet à la HATVP d'en évaluer la sincérité. Elle peut également demander au membre du gouvernement, à l'élu local ou au titulaire des fonctions visées à l'article 11 de la loi ordinaire communication de ses déclarations d'impôt et celles du conjoint séparé de biens, du partenaire de PACS ou du concubin. A défaut de communication dans un délai de deux mois, elle peut demander à l'administration fiscale copie de ces déclarations, laquelle doit les lui transmettre dans les 30 jours (*art. 6 et 11 V de la loi ordinaire*). Lorsque des incohérences persistent, la HATVP peut faire usage de son pouvoir d'injonction afin de contraindre l'intéressé à compléter sa déclaration.

15

Qu'est ce qu'un conflit d'intérêts ?

Au sens de l'article 1^{er} de la loi ordinaire, « 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 ». Reprenant la proposition issue des travaux de la Commission « Jospin », le législateur vient pour la première fois apporter une définition objective du conflit d'intérêts, notion qui était appréhendée essentiellement sous sa dimension répressive (article 432-12 du Code pénal). En retenant le terme d'interférence, le législateur a voulu prévenir toutes les situations où les personnes exerçant un mandat électif, une fonction publique ou plus largement une mission de service public seraient influencées par d'autres intérêts que ceux visant la satisfaction de l'intérêt général. La loi vise d'ailleurs toute situation où l'interférence entre deux intérêts publics pourrait empêcher l'exercice indépendant, objectif et impartial d'une fonction.

16

Existe-t-il des obligations d'abstention en cas de conflits d'intérêts ?

Oui. En cas de conflit d'intérêts, les membres des collèges d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante s'abstiennent de siéger et doivent être suppléés suivant les règles applicables à ces organismes. Les personnes chargées d'une mission de service public s'abstiennent d'user de leur délégation de signature et saisissent, le cas échéant, leur supérieur hiérarchique qui pourra confier « la préparation ou l'élaboration de la décision » à une autre personne placée sous son autorité. La loi prévoit également que les exécutifs locaux (le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional et le président d'un établissement public local à fiscalité propre) doivent être suppléés par leurs délégataires, auxquels ils s'abstiennent d'adresser des instructions. Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les cas et les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'abstention.

Conflit d'intérêts

La loi a aussi voulu empêcher les situations dans lesquelles un administré pourrait légitimement croire à un conflit d'intérêts, assurant ainsi la crédibilité des acteurs publics et de leurs décisions.

17

Quels sont les élus assujettis à l'obligation de déclaration d'intérêts ?

Les députés, les sénateurs, les députés européens et certains élus locaux doivent effectuer une déclaration d'intérêts. S'agissant des exécutifs locaux, sont soumis à l'obligation de déclaration le président du conseil régional, le président du conseil général, les maires des communes de plus de 20 000 habitants, les présidents élus d'un EPCI dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros. En ce qui concerne les autres élus locaux, les conseillers régionaux, les conseillers généraux, les adjoints aux maires des communes de plus de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des EPCI de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon sont soumis à une obligation de déclarations lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature de leurs exécutifs respectifs. Les délégations de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif des collectivités territoriales et des EPCI au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

18

Quels sont les agents publics assujettis à l'obligation de déclaration d'intérêts ?

Les membres du gouvernement et des cabinets ministériels, les collaborateurs du président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat, les membres des autorités administratives et publiques indépendantes ainsi que toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du gouvernement sont assujettis à l'obligation de déclaration d'intérêts. En outre, la loi s'applique aux présidents et aux directeurs généraux des personnes morales dans lesquelles plus de la moitié du **capital social** est détenue directement par l'Etat, à ceux des établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial, ainsi qu'aux présidents et directeurs des personnes morales dont ils détiennent plus de la moitié du capital social, et dont le chiffre d'affaires annuel, est supérieur à 10 millions d'euros.

Capital social

Sont également soumis à cette obligation de déclaration d'intérêts les présidents et directeurs de certains offices publics de l'habitat, de plusieurs SEM et de certaines personnes morales dans lesquelles les collectivités locales et leurs groupements ou toute personne mentionnée précédemment détiennent plus de la moitié du capital social.

19

L'obligation de déclaration s'applique-t-elle aux élus en cours de mandat et aux ministres en fonctions ?

Les dispositions relatives à la déclaration d'intérêts entreront en vigueur à la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la HATVP. Néanmoins, le législateur a prévu des dispositions transitoires. Ainsi, les députés, les députés européens en cours de mandat ainsi que les membres actuels du gouvernement doivent émettre une déclaration d'intérêts, au plus tard le 1^{er} février 2014.

De même en est-il des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du président de la République, du président de l'Assemblée Nationale et du président du Sénat. Les élus locaux en cours de mandat doivent également effectuer une déclaration au plus tard le 1^{er} juin 2014. Les membres des autorités administratives et publiques indépendantes ainsi que les personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du gouvernement devront effectuer leur déclaration au plus tard le 1^{er} octobre 2014.

21

Comment et quand faire une déclaration d'intérêts ?

Les élus, les membres du gouvernement et les agents publics doivent adresser personnellement une déclaration exhaustive, sincère et certifiée sur l'honneur, au président de la Haute autorité. Les députés doivent également l'adresser au bureau de l'Assemblée nationale, les membres du gouvernement au Premier ministre et les présidents et les directeurs généraux cités au ministre qui a autorité sur eux ou qui exerce la tutelle de l'organisme.

La déclaration doit être effectuée dans les deux mois qui suivent leur élection ou leur nomination. Dans le cas d'une déclaration hors délais ou incomplète, la HATVP adresse à l'intéressé une injonction de lui produire un document exhaustif dans un délai d'un mois, à l'exception des parlementaires pour qui la loi n'a pas prévu une telle injonction.

Les représentants au Parlement européen et les élus locaux doivent émettre une seconde déclaration deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant la cessation de leur mandat. En cas de dissolution de l'assemblée concernée ou de cessation du mandat pour une cause autre que le décès, la déclaration a lieu dans les deux mois suivant cette cessation.

20

Quels sont les intérêts et les activités nécessitant des députés une déclaration ?

Les députés doivent déclarer : les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ; leurs activités de consultant et leurs participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé, à la date de leur élection et au cours des cinq dernières années ; leurs participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ainsi que leur participation financière directe dans le capital d'une société, lors de l'élection ou les cinq dernières années. Tel est le cas aussi des autres fonctions et mandats électifs, les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'ils envisagent de conserver durant l'exercice de leur mandat.

À NOTER

La déclaration doit préciser le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues. Les activités professionnelles exercées par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin, l'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ainsi que le nom de leurs collaborateurs doivent également être déclarés.

22

La modification des intérêts déclarés doit-elle faire l'objet d'une nouvelle déclaration ?

La loi organique prévoit que la modification substantielle des intérêts détenus par les personnes soumises à l'obligation de déclaration, ou de tout élément de nature à modifier la liste des activités, doit faire l'objet d'une déclaration dans un délai de deux mois.

À NOTER

La notion de « modification substantielle » n'a pas été définie par la loi. Cette dernière prévoit néanmoins qu'un décret en Conseil d'Etat viendra fixer les conditions de mise à jour des déclarations d'intérêts.

23

Les éléments de la déclaration sont-ils tous rendus public ?

Non. Seules les déclarations d'intérêts des personnes exerçant des fonctions électives et ministérielles sont rendues publiques.

Les déclarations des personnes exerçant des responsabilités de nature administrative et qui ne sont pas élues ne sont pas soumises à publicité (CC, 9 octobre 2013 n°2013-676).

Le contenu des déclarations d'intérêts qui sont rendues publiques par la Haute autorité est limité par la loi, ainsi que par un décret en Conseil d'Etat qui doit intervenir.

À NOTER

L'adresse personnelle de la personne soumise à déclaration, les noms du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin et les noms des autres membres de la famille ne sont pas rendus publics. Ces éléments ne pourront être communiqués qu'à la demande expresse d'un déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution d'un litige ou utile pour la découverte de la vérité.

24

Existe-t-il des éléments non déclarés au motif du respect de la vie privée ?

Oui. Le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs dispositions de la loi ordinaire et de la loi organique à cet égard.

Ainsi, il a considéré que la déclaration des activités professionnelles exercées par les enfants et les parents portait une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée (décisions n°2013-675 DC et n°2013-676 DC du 9 octobre 2013), ce qui n'est pas le cas pour celles exercées par le conjoint, le partenaire ou le concubin.

Ces éléments ne pourront être communiqués qu'à la demande expresse d'un déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution d'un litige ou utile pour la découverte de la vérité.

25

Qui pourra consulter la déclaration d'intérêts ?

La loi prévoit que les électeurs peuvent adresser à la Haute autorité toute observation écrite relative à ces déclarations d'intérêts, ce dont il peut être déduit que seuls les électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent consulter les déclarations d'intérêts.

Une telle procédure a été prévue pour les déclarations de patrimoine qui pourront être consultées en préfecture par les seuls électeurs inscrits sur une liste électorale.

Les conditions de publicité des déclarations d'intérêts devant faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, il est fort possible que les personnes et les modalités de consultation des déclarations d'intérêts y soient précisées.

26

Les informations contenues dans les déclarations publiques peuvent-elles être réutilisées ?

Oui. L'article 1^{er} IV de la loi organique prévoit que les informations contenues dans les déclarations d'intérêts et d'activités peuvent être réutilisées dans les conditions prévues aux articles 10 à 13 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Ce dernier article prévoit que les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation, soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.

Les modalités relatives à la réutilisation des informations contenues dans les déclarations publiques doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

27

L'absence de déclaration fait-elle l'objet d'une sanction ?

Le fait de ne pas déférer aux injonctions dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

En l'absence de déclaration, la HATVP pourra informer de ce manquement le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat lorsqu'il s'agit d'un parlementaire, le président de la République, lorsqu'il s'agit du Premier ministre, le Premier ministre, lorsqu'il s'agit d'un autre membre du gouvernement, le président du Parlement européen, lorsqu'il s'agit d'un représentant au Parlement européen, le président de l'assemblée délibérante, lorsqu'il s'agit d'un élu local, l'autorité de nomination d'un agent public, le président de l'autorité administrative ou le ministre qui a autorité ou qui exerce la tutelle sur l'organisme concerné.

28

Quel est le pouvoir de la HATVP en cas de conflits d'intérêts ?

La HATVP enjoint à l'intéressé de faire cesser cette situation. Lorsqu'il s'agit des collaborateurs du président de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Haute autorité doit s'adresser au bureau de l'assemblée correspondante, qui pourra saisir le Conseil constitutionnel. Après avoir mis à même l'intéressé de faire valoir ses observations dans un délai d'un mois, elle peut décider de rendre publique cette injonction, sauf pour le Premier ministre. Elle informe du manquement, selon les cas, à l'autorité hiérarchique ou de nomination (par exemple, information du Premier ministre lorsqu'il s'agit d'un autre membre du gouvernement) ou le président de l'assemblée délibérante concernée. Dans le cadre du contrôle de la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou plus largement d'une activité rémunérée relevant du secteur concurrentiel avec les fonctions gouvernementales ou les fonctions exécutives locales, la Haute autorité rend un avis de compatibilité pouvant être assorti de réserves dont les effets s'imposent à la personne concernée (exemple, nullité du contrat et des actes intervenus en application de cette activité).

29

Quelles sont les nouvelles incompatibilités applicables aux parlementaires ?

L'article 2 de la loi organique vient compléter l'article L.140 du Code électoral en prévoyant que l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles autres que celles prévues par la Constitution, et avec l'exercice de fonctions d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur. Sauf si le député y est désigné en cette qualité, sont également incompatibles les fonctions de membre de conseil d'administration exercées dans les entreprises nationales et les établissements publics nationaux ainsi que les fonctions exercées au sein d'une autorité administrative ou publique indépendante, y compris celles de président. La loi renforce également les incompatibilités pesant sur les fonctions de direction au sein de sociétés et organismes exerçant un contrôle effectif sur elles. Lorsqu'il occupe un **emploi** public, l'élu est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut.

Emploi

La disposition qui prévoyait que les députés ne pouvaient exercer une activité professionnelle qui n'était pas la leur avant le début de leur mandat a été invalidée par le Conseil constitutionnel.

30

Un député peut-il exercer les fonctions de conseil ?

Oui. Un député peut exercer une fonction de conseil. Le projet de loi venait restreindre cette possibilité aux fonctions de conseil qui correspondaient à une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et qu'il exerçait avant le début de son mandat. Or, cette disposition a été invalidée par le Conseil constitutionnel, qui a estimé qu'elle excédait manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts (CC, 9 octobre 2013, n° 2013-675 DC).

À NOTER

S'agissant de la profession d'avocat, la loi interdit à tout député exerçant par ailleurs les fonctions d'avocat de plaider ou de travailler pour le compte d'une société visée aux articles LO.145 et LO.146 du Code électoral (à savoir les entreprises nationales, les établissements publics nationaux ainsi que les entreprises ou organismes travaillant de façon substantielle pour une personne publique), même s'il exerçait ces missions pour leur compte avant son élection.

31

Un député peut-il percevoir une rémunération au titre de ses fonctions de représentation dans des organismes extérieurs ?

Non. L'exercice des missions temporaires confiées par le gouvernement à un député ne peut donner lieu au versement d'une rémunération, d'une gratification ou d'une indemnité (*article LO.144 du Code électoral*). De même en est-il pour le député désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur.

32

Les membres du Conseil constitutionnel doivent-ils cesser toute activité professionnelle ?

L'exercice des fonctions de membre du Conseil constitutionnel est désormais incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée. Les membres peuvent toutefois se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques. De façon superflue, le texte précise que les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec l'exercice de la profession d'avocat, à partir du 1^{er} janvier 2014.

33

Quel est le statut de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ?

La HATVP succède à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Ainsi, la Haute autorité se voit conférer le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) par détermination législative, contrairement à la Commission, organisme qualifié d'AAI par le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2001, en raison de son pouvoir décisionnel. A cet égard, l'article 19 de la loi ordinaire relative à la transparence de la vie publique pose le principe d'indépendance des membres de la Haute autorité et leur impose un devoir de neutralité. A la différence de la Commission, cette autorité dispose d'un large panel de prérogatives. Ainsi, la Haute autorité peut mettre en œuvre un pouvoir d'investigation, elle peut émettre des recommandations et des avis ainsi qu'exercer un pouvoir de contrôle et de sanction. Il apparaît donc que la création d'une nouvelle autorité chargée de centraliser les déclarations des élus, membres du gouvernement et agents contribue à l'effectivité de la réforme de la transparence de la vie publique en lui conférant des pouvoirs élargis et en renforçant les sanctions encourues.

34

Comment sont désignés les membres de la HATVP ?

La Haute autorité sera présidée par une personnalité nommée par décret du président de la République, sa publication au Journal officiel marquant la création effective de l'autorité. En outre, la **HATVP** se composera de six membres élus, deux conseillers d'Etat, deux conseillers à la Cour de cassation et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes. Cette formation sera complétée par deux personnalités qualifiées, désignées distinctement par le président du Sénat et de l'Assemblée nationale après avis. A cet égard, les modalités d'élection et de désignation de ces membres doivent être de nature à assurer la parité entre les hommes et les femmes dans l'instance. Les membres de la HATVP détiennent un mandat de six ans non renouvelable. Toutefois, ce mandat peut être suspendu ou retiré en cours d'exercice si la majorité qualifiée des membres constate une situation d'incompatibilité, d'empêchement ou de manquement à ces obligations de l'un d'eux.

Fonctionnement de la HATVP

Le collège de la Haute autorité sera assisté d'un secrétaire général nommé par arrêté du Premier ministre, de rapporteurs issus des juridictions nationales et éventuellement de fonctionnaires et agents publics.

35

Les membres de la Haute autorité sont-ils eux-mêmes soumis à une obligation de déclaration ?

Oui. En effet, les membres de la Haute autorité sont eux-mêmes visés par l'obligation de déclaration.

Toutefois, aucune disposition ne précise si un contrôle sera exercé sur ces déclarations et si des sanctions peuvent être prononcées. Seule une publicité réduite est assurée.

Les déclarations des membres seront mises à disposition de tous les membres de la Haute autorité.

Au-delà même de cette obligation de déclaration, les membres de la Haute autorité sont soumis à un régime d'incompatibilité de fonctions et ils ne peuvent se trouver en situation de conflit d'intérêts.

36

Comment saisir la Haute autorité ?

La mission principale de contrôle et d'investigation dévolue à la Haute autorité ne nécessite pas véritablement de saisine. Il appartient aux personnes visées par l'obligation de déclarations de les déposer auprès de la Haute autorité. Toutefois, dans l'hypothèse où les élus, les membres du gouvernement et les agents de l'Etat méconnaissent leurs obligations de déclarations ou persistent dans une situation de conflit d'intérêts, la Haute autorité peut se saisir d'office, être saisie par le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat. En outre, la Haute autorité peut également être saisie dans l'hypothèse sus-évoquée par toute association agréée qui a pour objet de lutter contre la corruption. Enfin, dans l'exercice de sa mission consultative, la Haute autorité peut être saisie par le Premier ministre pour émettre des recommandations mais elle peut également s'autosaisir. Dans le cadre de sa mission visant les activités incompatibles avec des fonctions gouvernementales ou l'exercice d'un mandat local, la Haute autorité peut être saisie par la personne concernée par l'incompatibilité ou son président qui a connaissance d'une telle situation.

37

Qui peut intervenir auprès de la Haute autorité ?

Les déclarations d'intérêts et de patrimoine obligatoirement transmises à la Haute autorité par les parlementaires, les membres du gouvernement, les élus locaux et les agents de l'Etat peuvent être précisées par la présentation d'observations.

Les observations inscrites par les députés seront rendues publiques au même titre que la déclaration d'intérêts et d'activités.

De plus, sur demande de la Haute autorité, toute personne soumise à l'obligation de déclaration peut présenter des explications ou des documents nécessaires au contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêt. De la même manière, toute personne extérieure sollicitée par la Haute autorité peut être entendue ou consultée. Par ailleurs, tous les électeurs, inscrits sur les listes électorales peuvent présenter des observations sur la déclaration d'intérêts et d'activités et sur la déclaration patrimoniale des députés et des membres du gouvernement. En revanche, seules les déclarations d'intérêts des élus locaux et des agents de l'Etat pourront donner lieu à la présentation d'observations de la part des électeurs.

38

Quels sont les délais à respecter devant la HATVP ?

Les élus, membres du gouvernement et agents de l'Etat disposent d'un délai de deux mois à compter de leur entrée en fonction ou de leur nomination pour déférer à l'obligation de déclarations. De la même manière, le député qui subit une modification substantielle de son patrimoine ou des activités exercées doit transmettre de nouvelles déclarations mises à jour dans les deux mois à compter de l'événement déclencheur. Ce délai est réduit à un mois pour les membres du gouvernement. Une déclaration récapitulative des revenus perçus en cours de mandat doit être adressée entre sept et six mois avant le terme normal du mandat pour les parlementaires, et deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant ce même terme pour les élus locaux et les députés européens. Ce délai est de deux mois après la cessation des fonctions pour les membres du gouvernement, les agents ainsi que pour les élus locaux et députés européens en cas de cessation exceptionnelle des mandats. Toutefois, les parlementaires ne sont pas sanctionnés en cas de méconnaissance du délai de dépôt.

39

Quels sont les documents dont la Haute autorité peut demander la communication ?

La Haute autorité a le pouvoir de demander la communication des déclarations d'impôt sur le revenu et de solidarité sur la fortune aux députés et aux membres du gouvernement qui ont établi leurs déclarations.

En cas de refus de communication dans un délai de deux mois, la Haute autorité peut néanmoins disposer de ces documents en se rapprochant de l'administration fiscale.

De plus, la Haute autorité peut demander au conjoint séparé de biens, au partenaire de PACS ou au concubin du parlementaire ou du membre du gouvernement en cause la communication de ses propres déclarations fiscales.

40

La Haute autorité dispose-t-elle d'un pouvoir normatif ?

Non, la Haute autorité n'est pas habilitée à exercer un pouvoir réglementaire.

Toutefois, il appartient à la Haute autorité de fixer dans un règlement général les règles de fonctionnement, d'organisation, de procédure s'appliquant devant elle et qui ne sont pas prévues par les dispositions législatives.

41

La Haute autorité a-t-elle un pouvoir décisionnel ?

Oui. La HATVP rend des décisions quand elle apprécie si la situation d'un élu, d'un membre du gouvernement ou d'un agent de l'Etat est constitutive d'un conflit d'intérêts. A cet égard, la procédure de décision de la Haute autorité est soumise au principe du contradictoire qui permet à l'intéressé d'émettre toutes observations sur la position soutenue. De plus, la Haute autorité doit également trancher la question de la compatibilité entre des fonctions gouvernementales ou un mandat exécutif local avec une activité libérale ou une activité rémunérée en entreprise. A cet égard, bien que la Haute autorité émette littéralement des avis de compatibilité ou d'incompatibilité, il apparaît pourtant que ces actes produisent des effets sur la personne intéressée et donnent lieu à la mise en place d'une procédure contradictoire. Ainsi, dans le cadre de cette mission, la Haute autorité exerce davantage un pouvoir décisionnel dès lors que l'édiction d'un avis d'incompatibilité empêche la personne concernée d'exercer l'activité envisagée. De plus, un tel avis emporte également des conséquences sur les actes et les contrats conclus dans le cadre de l'exercice de l'activité concernée.

42

De quelle manière le pouvoir consultatif de la Haute autorité est-il exercé ?

La Haute autorité peut être saisie d'une demande d'avis de toutes les personnes soumises à l'obligation de déclarations concernant les règles déontologiques applicables à l'exercice de leur mandat ou de leur fonction.

De plus, la Haute autorité peut être désignée pour émettre des recommandations à destination du gouvernement sur l'application même de la loi sur la transparence de la vie publique ou encore sur la pratique des libéralités qui peuvent être consenties dans le cadre d'un mandat ou d'une fonction.

À NOTER

La Haute autorité établit un rapport annuel rendant compte de l'exécution de ses missions.

43

La publicité des avis et des décisions de la Haute autorité est-elle assurée ?

La Haute autorité assure la publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du gouvernement dans un délai de trois mois après la réception des éléments transmis par l'administration fiscale. En revanche, seules les déclarations d'intérêts des élus parlementaires sont rendues publiques alors que les déclarations de patrimoine sont seulement consultables. De la même manière, toutes les déclarations d'intérêts et d'activités des agents de l'Etat et des élus locaux sont rendues publiques. En revanche, la déclaration de patrimoine des élus locaux ne sera pas rendue publique par la Haute autorité. De plus, la Haute autorité rend également publics certains documents établis dans le cadre de son activité consultative tels que son rapport annuel.

À NOTER

La HATVP rend publics les avis d'incompatibilités qu'elle émet, mais ne peut communiquer les documents qu'elle a établis ou obtenus dans le cadre de son pouvoir décisionnel ou de contrôle.

44

La Haute autorité peut-elle exécuter ses décisions ?

La Haute autorité dispose du pouvoir d'injonction dans l'exécution de ses décisions.

Ainsi, elle peut enjoindre au membre du gouvernement en situation de conflit d'intérêts de faire cesser cette situation. Cette injonction peut faire l'objet d'une publicité.

De plus, la Haute autorité exerce également son pouvoir d'injonction dans le cadre de sa mission de contrôle. Elle enjoint aux membres du gouvernement de lui adresser les déclarations dans un délai d'un mois s'ils n'ont pas déferé spontanément à leurs obligations.

Une injonction est également prononcée si la déclaration transmise est incomplète ou en l'absence de réponse à une demande d'explications.

Enfin, le Conseil constitutionnel a formulé des réserves sur le pouvoir d'injonction de la Haute autorité. L'autorité administrative indépendante (AAI) ne peut pas enjoindre aux parlementaires et aux collaborateurs des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat de faire cesser une situation de conflit d'intérêts.

45

Un pouvoir de sanction peut-il être actionné par la HATVP ?

En matière de contrôle des déclarations, la Haute autorité dispose d'un véritable pouvoir de sanction, qui peut donner lieu au prononcé de diverses mesures. Elle peut enjoindre aux députés et aux membres du gouvernement dont la déclaration est incomplète ou qui ont omis de répondre à une demande d'explications, de s'exécuter. Toutefois, si l'élu persiste, l'inexécution de l'injonction donnera lieu à l'application d'une sanction pénale. S'agissant des élus parlementaires, la Haute autorité relevant un manquement dans la déclaration de patrimoine ou des évolutions suspectes doit saisir le parquet ainsi que le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat. En revanche, concernant les membres du gouvernement, seule une évolution patrimoniale inexplicquée permet à la Haute autorité de saisir le parquet, à la condition d'avoir procédé à la publication au préalable d'un rapport spécial au Journal officiel. De plus, la Haute autorité constatant un manquement à l'obligation de déclaration ou l'absence de cessation d'une situation de conflit d'intérêts pour les membres du gouvernement, les élus locaux ou les agents de l'Etat, saisit l'autorité hiérarchique de la personne intéressée.

Éléments probants

L'administration fiscale est déliée du secret professionnel à l'égard des membres de la Haute autorité en portant à leur connaissance tout renseignement et notamment les avis d'imposition à l'impôt sur le revenu.

46

De quelle nature sont les rapports entretenus avec l'administration fiscale ?

L'administration fiscale et la HATVP coordonnent leur action afin d'assurer un examen complet des déclarations des élus et des membres du gouvernement. Ainsi, les déclarations de patrimoine seront transmises par la Haute autorité à l'administration fiscale qui disposera d'un délai de 30 jours pour apprécier et transférer en retour à la Haute autorité tous les **éléments probants** de nature à contrôler l'exactitude de la déclaration. De plus, la Haute autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer son droit de communication auprès des personnes et autorités visées aux articles L.81 et suivants du Livre de procédure fiscale. L'administration fiscale dispose de 60 jours pour communiquer à la Haute autorité l'information recueillie dans ce cadre. Enfin, à la demande de la Haute Autorité, l'administration fiscale peut mettre en œuvre la procédure de coopération internationale en exigeant la communication de toute information relative à un contribuable.

47

Un candidat aux élections législatives peut-il utiliser ses « indemnités de frais de mandat », pour sa campagne électorale ?

Non. La jurisprudence du Conseil constitutionnel avait déjà exclu l'utilisation de l'**IRFM** par un député sortant (*CC, 1^{er} mars 2013, n°2013-4793 AN*). Mais la loi l'a explicitement interdit non seulement au bénéfice des candidats aux élections législatives, et plus généralement au bénéfice de tout candidat. La loi a, en effet, complété l'article L.52-8 du Code électoral avec un article L.52-8-1 aux termes duquel : « Aucun candidat 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 ». C'est dire qu'un député ne peut non seulement se servir de ses indemnités pour financer sa campagne, mais également la campagne d'un candidat aux élections municipales ou celle d'un candidat à la présidentielle.

48

Une personne physique peut-elle toujours faire des dons à un parti politique dans la limite annuelle de 7 500 euros ?

Ce n'est plus possible. Les dons – et les cotisations – versés par une personne physique dûment identifiée à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers de plusieurs **partis politiques** ne peuvent excéder annuellement 7 500 euros. On peut donc continuer de faire des dons et de cotiser à une ou plusieurs grandes formations politiques ou à un ou plusieurs groupements politiques ou micro-partis, mais dans la limite globale annuelle de 7 500 euros. Le dépassement de ce plafond global est puni d'une amende de 3 500 euros et d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement. Il est également prévu que lorsque des dons sont consentis par une même personne physique à un seul parti en violation des règles ci-dessus, le bénéficiaire des dons est exposé aux mêmes sanctions. Seules les cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux n'entreront pas dans le calcul du plafond de 7 500 euros.

IRFM

Indemnité de représentation et de frais de mandat

Partis politiques

Un décret doit fixer les conditions dans lesquelles les partis politiques communiquent annuellement à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations.

49

La loi a-t-elle précisé les conditions dans lesquelles des avantages en nature peuvent être consentis aux élus et agents des collectivités territoriales ?

Oui, il a été inséré dans le Code général des collectivités territoriales des dispositions aux termes desquelles une délibération annuelle devra être adoptée par l'organe délibérant de la commune, du département, de la région ou de l'EPCI pour mettre un véhicule à disposition de leurs membres ou agents lorsque leurs mandats ou leurs fonctions le justifient.

Ces dispositions précisent, plus généralement, que tout autre avantage en nature doit faire l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage.

50

Une personne membre du gouvernement ou exerçant un mandat électif public peut-elle être réélue en cas de condamnation pour corruption ?

La loi relative à la transparence de la vie publique a aggravé la sanction complémentaire encourue, en plus des amendes et des peines de prison, par la personne intéressée.

Il a été inséré, après l'article L.131-26 du Code pénal un article L.131-26-1 précisant qu'une personne exerçant une fonction de membre du gouvernement ou un mandat électif public et qui aurait commis à cette occasion des infractions portant atteinte à la moralité publique telles que corruption, trafic d'influence, fraude électorale ou fraude fiscale, puisse, outre les condamnations encourues pour ces faits, être condamnée à une peine d'inéligibilité d'une durée de dix ans au plus, contre cinq ans auparavant.