

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

DECLARATIONS DE PATRIMOINE POUR LES RESPONSABLES POLITIQUES

QUESTION

Disposez-vous d'informations comparatives sur les différentes réglementations en matière de déclaration de patrimoine dans les pays européens ?

SOMMAIRE

1. Recommandations générales en matière de déclaration de patrimoine
2. Exemples de réglementations relatives aux déclarations de patrimoine
3. Remarques finales
4. Bibliographie

RESUME

Dans de nombreux pays, l'obligation de déclarer son patrimoine a été introduite avec l'objectif d'aller vers plus de transparence et d'intégrité, ainsi que de renforcer la confiance des citoyens dans leur administration. Ces déclarations visent à prévenir les risques de conflits d'intérêts chez les élus et les fonctionnaires ; elles ont également vocation à mettre un frein à l'enrichissement illicite et aux autres activités criminelles en contrôlant l'écart de richesses dans le temps pour les responsables politiques et les fonctionnaires. En l'absence d'un consensus international sur les normes à respecter en la matière, les études réalisées sur les déclarations de patrimoine permettent de cerner quelques grands principes à suivre pour les gouvernements souhaitant adopter ce type de mesures : ces déclarations doivent s'appliquer aux dirigeants des trois pouvoirs de l'Etat ; elles doivent être rendues publiques et couvrir un large champ d'application (revenus, cadeaux, patrimoine, passif, conflits d'intérêts). L'expérience montre également que, pour être crédible, un dispositif de ce type doit

définir clairement qui doit déclarer à qui et à quelle fréquence ; il doit par ailleurs être assorti d'un mécanisme de contrôle avec des critères précis, être accessible au public et prévoir des sanctions en cas de non déclaration.

Imposer aux chefs d'Etat, aux ministres, aux secrétaires d'Etat, aux députés et aux sénateurs de publier une déclaration de patrimoine, de revenus et de passif devient, dans de nombreux pays, une pratique courante. Le contenu, la portée et le champ d'application de ces déclarations varient toutefois selon les pays. Cette réponse se penche sur les dispositifs adoptés dans plusieurs pays européens dont l'Espagne, la France et la Suède. Il semble en ressortir que, dans la plupart des pays européens, ces dispositifs sont incomplets, notamment en ce qui concerne les chefs d'Etat. En comparaison, les Etats-Unis font souvent figure d'exemple de réussite, avec un système de régulation particulièrement exhaustif.



Auteur(s)

Maira Martini, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revu par

Marie Chêne, Transparency International; Tinatin
Ninua, Transparency International

Date

20 décembre 2011

1 RECOMMANDATIONS GENERALES EN MATIERE DE DECLARATION DE PATRIMOINE

Recommandations générales en matière de déclaration de patrimoine

Dans de nombreux pays, les déclarations de patrimoine ont été introduites avec l'objectif d'aller vers plus de transparence et d'intégrité, ainsi que de renforcer la confiance des citoyens dans leur administration. Ces déclarations visent à prévenir les risques de conflits d'intérêts chez les fonctionnaires et les élus ; elles ont également vocation à mettre un frein à l'enrichissement illicite et aux autres activités criminelles en contrôlant l'écart de richesses dans le temps pour les responsables politiques et les fonctionnaires.

Dans le cas des responsables politiques, les dispositifs de déclaration de patrimoine sont essentiels dans la mesure où les élus sont davantage exposés aux conflits d'intérêts et ont plus d'opportunités de s'enrichir de manière illicite (Chêne, 2008).

En l'absence d'un consensus international sur les normes à adopter en la matière, les études réalisées pour déterminer l'existence et l'efficacité des dispositifs de déclarations de patrimoine dans le monde définissent un ensemble de grands principes à prendre en compte pour les gouvernements qui souhaitent adopter des mesures de ce type (OCDE, 2011 ; Transparency and Accountability Initiative 2011; Messick, 2009).

Sur les bases d'une étude conduite par Djankov et. al (2010), l'Initiative pour la transparence et la responsabilité recommande de suivre les étapes suivantes pour mettre en place un système de déclaration de patrimoine exhaustif et uniforme :

1. Les déclarations de patrimoine doivent être imposées aux trois pouvoirs de l'Etat – exécutif, législatif et judiciaire – ainsi qu'aux hauts fonctionnaires de carrière

Cette affirmation fait néanmoins l'objet de discussions : les déclarations doivent-elles s'appliquer uniformément à toutes les branches de l'Etat et à tous les niveaux de la fonction publique, des ministres aux simples fonctionnaires, ou doivent-

elles être modulées en fonction de la catégorie ciblée ? Etant donné les différences en termes de responsabilités et de marge de manœuvre, il est envisageable d'adapter les modalités de déclaration aux différentes catégories de fonctionnaires (Chêne, 2008).

Il convient également de prendre en compte le risque que des fonctionnaires corrompus dissimulent leur patrimoine sous le nom de membres de leur famille, de leur conjoint ou d'autres personnes. Il importe, dès lors, de faire figurer les informations concernant les époux, les conjoints, les enfants et autres membres du foyer sur les déclarations de patrimoine (OCDE, 2011).

2. Ces déclarations doivent être publiées régulièrement (au moins une fois par an)

Si les dispositions relatives à la fréquence des déclarations d'intérêts financiers peuvent varier d'un pays à l'autre, on distingue trois modèles différents. Les déclarations peuvent être exigées à intervalles réguliers – tous les ans ou tous les deux ans. Une deuxième approche, moins fréquente, consiste à exiger une déclaration aux fonctionnaires quand leurs attributions connaissent un changement « significatif ». Troisième option possible, certains dispositifs prévoient que les élus remplissent une déclaration à leur entrée en fonction et une autre à la fin de leur mandat (OCDE, 2011).

3. Les déclarations de patrimoine doivent être systématiques et couvrir un vaste ensemble d'informations concernant :

a. Le patrimoine

- Résidence personnelle
- Résidences secondaires, terrains vacants, immeubles, fermes
- Investissements financiers (actions, fiducie, options, police d'assurance, plan épargne-retraite) et intérêts commerciaux (ex : entreprises privées, partenariats)
- Comptes en banque, instruments porteurs d'intérêts
- Véhicules
- Autres biens meubles notables (ex : bijoux, œuvres d'art, mobilier, bétail)

b. Le passif

- Toute dette, obligation, prêt, cartes de crédit, hypothèque, cautions et co-signatures.

c. Les revenus de tout type

- Investissements financiers (intérêts, dividendes, rente, pensions, bénéfiques)
- Intérêts commerciaux
- Emploi dans le secteur privé
- Services professionnels (consultance et autres contrats rémunérés dans le secteur privé ou le secteur public)
- Participation à des conseils d'administration ou des directoires
- Autre emploi dans le secteur public
- Loterie, jeu, etc.

d. Les cadeaux

Tout cadeau, avantage ou autre bénéfice reçu qui présente une importance significative, y compris le sponsoring financier ou les visites sponsorisées.

e. Les conflits d'intérêts potentiels

- Contrats et emplois non rémunérés
- Participation bénévole à des conseils d'administration ou à des directoires
- Participation à des associations, des organisations à but non lucratif ou des syndicats
- Emploi post-fonction

4. Les informations figurant sur la déclaration doivent être précises et ne pas être indiquées selon de simples tranches indicatives

Il existe plusieurs manières possibles de déclarer des informations. La méthode la plus stricte consiste à réclamer le montant exact de chaque revenu et sa source concrète. Cette exigence peut néanmoins être assouplie (i) en déterminant un seuil au-delà duquel les revenus doivent être déclarés (comme pour les membres du Bundestag allemand) ; (ii) en demandant au déclarant de situer ses revenus dans une tranche indicative au lieu d'en indiquer le montant exact (aux Etats-Unis, les hauts

fonctionnaires sont autorisés à se contenter de situer leurs revenus dans une tranche indicative) ; (iii) en demandant d'indiquer seulement le type de revenu au lieu de son origine exacte ; (iv) en demandant d'indiquer l'origine d'un revenu mais pas son montant exact (OCDE, 2011).

5. Les déclarations doivent être archivées correctement ; elles doivent être faciles à trouver et accessibles au public

Les déclarations peuvent rester confidentielles ou être rendues publiques. Dans le premier cas, elles sont déposées auprès d'une instance de lutte contre la corruption ou d'une autre instance publique. Cette instance doit être indépendante et jouir de la confiance des citoyens. Les lois imposant la publicité des déclarations imposent à l'instance qui enregistre les déclarations de publier ces dernières (en version imprimée ou en ligne) ou de les communiquer sur demande. Les déclarations publiques ont l'avantage de permettre à la société civile et aux médias de contribuer à faire en sorte que les règles soient appliquées.

6. Contrôle des déclarations et application des règles

La gestion d'un système de déclarations de patrimoine exige de l'instance responsable de prendre en charge un certain nombre d'activités : (i) réception et examen des déclarations, envoi d'une notification aux personnes n'ayant pas rempli leur déclaration ; (ii) formation des déclarants aux procédures ; (iii) recherche des conflits d'intérêts potentiels avec les employés ; (iv) vérification des déclarations ; (v) enquêtes et poursuites.

La plupart des pays confient ces activités à deux instances différentes, une en charge de veiller au respect des procédures (activités i, ii et iii) et l'autre responsable de faire appliquer les règles.

Obstacles juridiques et problèmes pratiques liés à la mise en œuvre de ces dispositifs

Si les dispositifs de régulation imposant aux élus de déclarer leur patrimoine ont le potentiel d'insuffler plus d'intégrité dans le secteur public, certains obstacles peuvent nuire à leur efficacité en matière de lutte contre la corruption (Chêne, 2011) :

- Le manque de clarté quant aux éléments que les élus doivent déclarer ;
- L'absence d'obligation légale de contrôle des déclarations ;
- L'absence de sanctions efficaces et le manque de clarté quant aux poursuites à lancer à l'encontre des contrevenants ;
- La non publicité des déclarations.

Lors de la phase de mise en œuvre, le manque de ressources (humaines, techniques et financières) peut compromettre la réussite d'un tel dispositif, en particulier en ce qui concerne le contrôle des déclarations (Chêne, 2011, p.5).

2 EXEMPLES DE REGLEMENTATION EN MATIERE DE DECLARATION DE PATRIMOINE

Selon une étude récente réalisée par l'OCDE (Transparence et gouvernance, 2011), l'obligation de soumettre une déclaration de patrimoine imposée aux plus hauts dirigeants politiques (président, Premier ministre, ministres et secrétaires d'Etat, députés et sénateurs) est désormais une pratique courante dans de nombreux Etats membres de l'organisation.

Si la majorité des déclarations soumises résultent d'une obligation légale, certains responsables publics se prêtent volontairement à l'exercice. Une pratique qui reste minoritaire : les déclarations de situation patrimoniale sont obligatoires dans 86 % des pays de l'OCDE. L'acceptation de cadeaux est interdite dans moins d'un quart des Etats membres et la publicité des déclarations est imposée dans la moitié de ces Etats environ.

Devant les différences constatées entre les différents pays, cette réponse se propose de comparer l'Espagne, la France et la Suède, ainsi que les Etats-Unis, qui, bien que n'étant pas un pays européen, font souvent figure de bon élève en matière de déclarations d'intérêts.

Espagne

En Espagne, la législation imposant aux membres du gouvernement de fournir une déclaration de patrimoine vise à garantir l'indépendance et l'impartialité du secteur public, ainsi qu'à prévenir les situations de conflits d'intérêts potentiels.

A l'instar des membres du gouvernement, un certain nombre d'agents sont tenus de déclarer leurs intérêts et leurs activités à l'Office des conflits d'intérêts. Ils doivent également soumettre une déclaration de patrimoine à un service spécifique du ministère de l'administration publique. Ces déclarations sont obligatoires pour les hauts fonctionnaires ; elles relèvent du volontariat pour leurs conjoints ou leurs proches.

Les déclarations de biens et de patrimoine doivent être directement soumises à l'Office des conflits d'intérêts, qui est tenu de les rendre publiques. Elles sont archivées pour une période de trois ans, ou cinq ans dans le cas d'activités incompatible (ex : post emploi).

L'Office des conflits d'intérêts est par ailleurs chargé de gérer et de contrôler les déclarations d'activités et les déclarations de biens et de patrimoine. Il est ainsi responsable, entre autres, de collecter les déclarations, de les archiver, de les rendre publiques, d'en vérifier le contenu (pour déceler les éventuelles omissions, erreurs ou ambiguïtés) et de les comparer avec les déclarations précédentes. Si une infraction pénale est constatée, l'Office des conflits d'intérêts doit en informer le ministère public (OCDE, 2011).

France

En France, plusieurs lois régissent le régime de déclaration de situation patrimoniale¹. Y sont soumis les candidats à l'élection présidentielle, les ministres et secrétaires d'Etat, les parlementaires et les fonctionnaires. Les conjoints et les enfants, eux, ne sont pas concernés par ces mesures, et les déclarants ne sont pas tenus d'inclure à leur déclaration des informations les concernant.

La Commission pour la transparence financière de la vie politique a mis au point un formulaire standard de

¹La loi n°62-1292 (1962) impose aux candidats à l'élection présidentielle de soumettre une déclaration de situation patrimoniale. La loi n°88-226 (1988) et la loi 88-227 (1988) prévoient que les ministres remplissent une déclaration de situation patrimoniale et spécifient la fréquence à laquelle ils sont tenus de le faire ainsi que les organismes destinataires. Le code électoral de 1964 régit les obligations des parlementaires en la matière, tandis que le décret 96-762 de 1996 énumère les obligations de déclaration de situation patrimoniale applicables aux titulaires de certaines fonctions.

déclaration, assorti d'une notice explicative, que doivent remplir les candidats à l'élection présidentielle, les ministres, les parlementaires et les fonctionnaires. Ce formulaire concerne les aspects suivants :

- (i) **Patrimoine** (immobilier, valeurs mobilières, œuvres d'art, bijoux, mobilier, comptes bancaires)
- (ii) **Passif** (cet aspect ne fait pas l'objet d'une définition explicite)
- (iii) **Revenus** (emploi rémunéré, titres et investissements)

La fréquence à laquelle les personnes assujetties doivent déposer une déclaration est également déterminée par la loi. Le président est tenu de le faire avant son élection et à la fin de son mandat. Les ministres et les parlementaires soumettent une déclaration au début et à la fin de leur mandat ou de leurs fonctions. Ils peuvent également indiquer les éventuels changements dans leur situation patrimoniale s'ils l'estiment nécessaire.

Les candidats à l'élection présidentielle sont tenus de déposer leur déclaration de patrimoine au Conseil constitutionnel, mais aucune sanction n'est prévue s'ils ne s'acquittent pas de cette obligation. Les ministres et les parlementaires soumettent leur déclaration à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. En cas de manquement, une sanction administrative est prévue : un parlementaire qui ne remplit pas de déclaration de patrimoine sera condamné à un an d'inéligibilité.

Par ailleurs, si la déclaration de patrimoine du président de la République est publiée au Journal officiel, celles des ministres et des parlementaires ne sont pas rendues publiques.

Plus d'informations à l'adresse suivante : <https://agidata.org/Pam/ProfileIndicator.aspx?c=69&i=3131>

Le formulaire de déclaration peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.commission-transparence.fr/formulaire/FORMULAIRE.pdf>

Suède

En Suède, l'obligation de déclaration de patrimoine concerne principalement les hauts fonctionnaires.

Ces déclarations concernent le patrimoine, le passif, les prêts, l'origine des revenus et leur montant, les autres fonctions occupées, les cadeaux reçus et les postes précédemment occupés. Les rapports soumis par les élus et les hauts fonctionnaires sont disponibles en ligne.

Si aucune sanction légale n'est prévue en cas de manquement à cette obligation, certaines mesures moins contraignantes visent à assurer le bon fonctionnement du dispositif. Les cas de non respect de l'obligation de dépôt de déclaration font par exemple l'objet d'une annonce en séance plénière (OCDE, 2011).

Etats-Unis

Le dispositif de déclaration d'intérêts en place aux Etats-Unis vise à la transparence et à la prévention des conflits d'intérêts. Un système à part pour les personnes occupant de hautes responsabilités a également été mis en place. Au sein de l'exécutif, l'Office de déontologie gouvernementale (*Office of Government Ethics* – OGE) est responsable des différents codes de conduites et des restrictions statutaires.

A l'échelle fédérale, le *Ethics in Government Act* (Loi sur la déontologie gouvernementale) impose aux candidats à des fonctions électives, aux élus et aux responsables nommés à des postes importants de soumettre une déclaration financière personnelle, destinée à être rendue publique (OCDE, 2011). Cette loi distingue trois différents types de déclaration : (i) en début de mandat ou à la prise de fonction : déclaration à soumettre dans les 30 jours suivant l'entrée en fonction ; (ii) pour les titulaires de poste : déclaration à soumettre chaque année, au 15 mai suivant l'année civile en cours au plus tard ; (iii) en fin de mandat ou de fonction : déclaration à soumettre dans les 30 jours suivant le départ du poste occupé.

Ces déclarations doivent couvrir les aspects suivants :

- Origine et montant des **revenus**
- **Patrimoine** et valeur de ce patrimoine (à situer dans une tranche indicative)
- **Passif** : le président, les ministres et les parlementaires sont tenus de déclarer leur passif si celui-ci excède 10 000 USD. N'entrent pas dans cette catégorie l'hypothèque sur la résidence principale et

les prêts garantis par un actif transférable (voiture, mobilier, appareil divers). Les dettes contractées envers un membre immédiat de la famille (époux, parent, frère ou sœur, enfant) sont également exclus.

- **Cadeaux et indemnités** acceptés en cours de mandat. Leur valeur ou leur montant doivent être indiqués.
- **Fiducies et postes occupés** en dehors de l'exercice du mandat ou des fonctions, avec les dates correspondantes.
- Accords et dispositions concernant un **futur poste**, congés autorisés, paiements périodiques perçus au titre d'une activité passée, participation à un régime d'avantages sociaux, avec les dates et détails correspondants.
- **Noms des principaux clients** (personnes ou organisations pour lesquelles des services ont été rendus en échange d'une compensation dépassant un seuil défini – cette disposition ne concerne que la déclaration de début de mandat ou de fonctions).

Le déclarant doit aussi indiquer le patrimoine, les revenus, le passif de son conjoint et des enfants sous sa dépendance, ainsi que les éventuels cadeaux acceptés par ces personnes.

Les déclarations sont d'abord revues par l'organisme au sein duquel le déclarant occupe – ou a occupé – un poste. L'OGE effectue ensuite un deuxième contrôle pour les responsables nommés par décret présidentiel. En cas de conflit d'intérêts existant ou potentiel, ou en cas d'irrégularité flagrante dans la déclaration, le dossier est transféré à l'Office de l'inspecteur général, au FBI, ou au service d'intégrité publique du ministère de la Justice, qui pourront décider de sanctions pénales, civiles ou administratives. Parmi les sanctions possibles, sont prévues une amende de 200 USD si la déclaration est soumise dans un délai supérieur à 30 jours et une pénalité pouvant aller jusqu'à 11 000 dollars en cas de fausses informations.

Les services chargés du respect des procédures sont ainsi séparés des services responsables de sanctionner les contrevenants. L'OGE est responsable du respect des procédures : il reçoit les formulaires et s'assure qu'ils sont correctement remplis ; il informe également les déclarants sur les situations potentielles de conflit d'intérêt et sur la manière de gérer ces situations. Le ministère public,

lui, est chargé d'appliquer les sanctions pénales, tandis que les sanctions de moindre importance relèvent de la responsabilité des instances administratives.

Avec ce dispositif, il n'est pas nécessaire de contrôler les déclarations pour déterminer si les informations qu'elles contiennent sont exactes. Les services chargés de recevoir les déclarations les acceptent comme exactes à première vue, mais peuvent demander des informations complémentaires si la déclaration est amenée à être transférée au ministère public. La société civile peut néanmoins contribuer à contrôler l'exactitude de ces déclarations, dans la mesure où celles-ci sont disponibles sur demande.

Plus d'informations sur le dispositif en place aux Etats-Unis à l'adresse suivante : <http://www.oge.gov/>

3 REMARQUES FINALES

L'expérience montre que, si les modalités de déclaration de patrimoine varient d'un pays à l'autre en fonction du contexte social, historique et politique, un certain nombre de grands principes revient de façon récurrente. En ce sens, « pour être crédible, un dispositif de déclaration de patrimoine doit définir clairement qui doit déclarer à qui et à quelle fréquence ; il doit par ailleurs être assorti d'un mécanisme de contrôle avec des critères précis, être accessible au public et prévoir des sanctions en cas de non déclaration » (Chêne, 2011, p.5).

4 BIBLIOGRAPHIE

ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, (2007). *Managing Conflict of Interest Frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest*
<http://www.adb.org/documents/books/Managing-Conflict-Interest/managing-conflict-interest.pdf>

Burdescu R, et al, 2009, *Income and assets declarations: tools and trade-offs*, November
http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf

Chêne, M., 2008, *African experience of asset declarations*, Transparency International/U4,
<http://www.u4.no/publications/african-experience-of-asset-declarations/>

_____, (2011). *Foreign exchange controls and assets*

declarations for politicians and public officials.
Transparency International/U4.

Djankov, S. et al. (2010). *Disclosure by Politicians.*
American Economic Journal: Applied Economics.
[http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/Disclosure by Politicians AEJAPP final.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/Disclosure%20by%20Politicians_AEJAPP_final.pdf)

Messick, R. (2009). *Income and Asset Declaration: Issues to consider in developing a disclosure regime.* U4 Publication.
<http://www.cmi.no/publications/file/3396-income-and-assets-declarations.pdf>

OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

OECD, (2011). *Government at a Glance 2011: Transparency in Governance.* <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4211011ec045.pdf?expires=1324322341&id=id&accname=quest&checksum=D575A9B176DDBC1EF74837C067F73E3E>

Transparency & Accountability Initiative, (2011). *Asset Disclosure: A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector.* <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/09/2-Asset-disclosure1.pdf>

World Bank Group, 2006, *Income and asset disclosure requirements for heads of state and governments,* <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTIN/ST/Resources/IncomeAssetDisclosureinWBClientsasofJune62006.pdf>

The World Bank Public Sector Governance Group, (website). *Public Accountability Mechanisms.* <https://agidata.org/Pam/Default.aspx>

« Le Helpdesk fournit des notes de synthèse sur des thématiques liées à la corruption à des personnes ou organisations travaillant sur ces sujets partout dans le monde. Ces notes se basent sur des informations publiquement disponibles et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International.