

N° 426389

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Le PEN

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

Mme Christelle Thomas
Rapporteur

Sur le rapport de la 10ème chambre
de la section du contentieux

Mme Anne Iljic
Rapporteur public

Séance du 5 juillet 2019
Lecture du 19 juillet 2019

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 1822974 du 14 décembre 2018, enregistrée le 18 décembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la présidente du tribunal administratif de Paris a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête présentée à ce tribunal par Mme Marion Anne Perrine Le Pen, dite Marine Le Pen.

Par cette requête, enregistrée le 14 décembre 2018 au greffe du tribunal administratif de Paris et deux mémoires en réplique, enregistrés les 8 février et 22 mars 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme Le Pen demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération n° 2018-168 du 24 octobre 2018 de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique relative à la déclaration de situation patrimoniale de Mme Marine Le Pen ;

2°) de mettre à la charge de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code électoral ;
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ;
- le décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 ;
- le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Christelle Thomas, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Anne Iljic, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que le 28 juillet 2017, Mme Le Pen, élue députée du Pas-de-Calais le 18 juin 2017, a adressé, en application de l'article LO 135-1 du code électoral, sa déclaration de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Par une délibération n° 2018-145 en date du 12 septembre 2018, la Haute autorité a estimé que cette déclaration ne pouvait être considérée comme exhaustive, exacte et sincère et a invité Mme Le Pen à faire valoir ses observations. Après les avoir recueillies et en avoir à nouveau délibéré, la Haute autorité a décidé, par sa délibération n° 2018-168 du 24 octobre 2018, d'assortir la publication de la déclaration de situation patrimoniale de la députée d'une appréciation constatant l'existence de manquements portant atteinte au caractère exhaustif, exact et sincère de la déclaration. Mme Le Pen demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération.

Sur le cadre juridique du litige :

2. L'article LO 135-1 du code électoral dispose que : « *I. – Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.*

[...] Le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine [...] ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.». L'article LO 135-2 du même code prévoit que : « Les déclarations de situation patrimoniale peuvent, avant d'être rendues publiques dans les limites définies au III du présent article, être assorties de toute appréciation de la Haute Autorité qu'elle estime utile quant à leur exhaustivité, leur exactitude et leur sincérité, après avoir mis le député concerné à même de présenter ses observations » et précise que ces déclarations « sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales » en préfecture. Aux termes de l'article LO 135-5 de ce code : « Dans tous les cas où elle a relevé, après que le député a été mis en mesure de produire ses observations, un manquement à l'une des obligations prévues aux articles LO 135-1 et LO 135-4 [...], la Haute Autorité transmet le dossier au parquet ». Aux termes de l'article LO 135-6 de ce code : « Lorsqu'elle constate un manquement aux obligations prévues aux articles LO 135-1 et LO 135-4, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le bureau de l'Assemblée nationale ».

3. Il résulte de ces dispositions que pour renforcer la transparence de la vie publique ainsi que les garanties de probité et d'intégrité exigées des élus, le législateur organique a notamment chargé la Haute autorité pour la transparence de la vie publique d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale que chaque député est tenu de lui adresser après son entrée en fonction. Dans le cadre de cette mission, la Haute autorité dispose de la faculté d'assortir la déclaration qu'elle rend publique d'une appréciation quant à son exhaustivité, son exactitude et sa sincérité. Si le législateur organique a entendu que le bureau de l'Assemblée Nationale connaisse de tout manquement qu'elle a constaté, afin de pouvoir lui réserver les suites qu'il estime appropriées en matière déontologique et disciplinaire, les règles qu'il a posées en ce qui concerne la transmission du dossier au parquet n'imposent à la Haute autorité d'y procéder, eu égard aux finalités d'une telle transmission, que lorsqu'elle estime qu'il est suffisamment caractérisé que le manquement qu'elle a constaté procède d'une omission substantielle ou d'une évaluation mensongère.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique :

4. L'appréciation dont la Haute autorité pour la transparence de la vie publique estime utile d'assortir la déclaration de situation patrimoniale d'un député constitue une prise de position quant au respect de l'obligation d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité qui pèse sur l'auteur de cette déclaration. Alors même qu'elle est dépourvue d'effets juridiques, cette prise de position d'une autorité administrative, qui est rendue publique avec la déclaration de situation patrimoniale sur le fondement de l'article LO 135-2 du code électoral précité, est de nature à produire, sur la personne du député qu'elle concerne, des effets notables, notamment en termes de réputation, qui au demeurant sont susceptibles d'avoir une influence sur le comportement des personnes, et notamment des électeurs, auxquelles elle s'adresse. Dans ces conditions, une telle prise de position doit être regardée comme faisant grief au député dont la déclaration de situation patrimoniale fait l'objet de l'appréciation ainsi rendue publique. Il s'ensuit que Mme Le Pen est recevable à demander l'annulation de la délibération du 24 octobre 2018 relative à sa déclaration de situation patrimoniale. La fin de non-recevoir soulevée par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique doit donc être écartée.

Sur le bien-fondé de la requête :

5. En premier lieu, la requérante soutient, en se prévalant des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que la procédure par laquelle la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a adopté la délibération attaquée est entachée d'un défaut d'indépendance et d'impartialité. La délibération par laquelle la Haute autorité décide d'assortir la déclaration de situation patrimoniale d'un député de son appréciation quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de cette déclaration ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, et ne peut conduire au prononcé, par la Haute autorité, d'une sanction. Dès lors, les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde et des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peuvent être utilement invoquées à son encontre. Au demeurant, et en tout état de cause, eu égard à la nature des attributions conférées à la Haute autorité pour l'examen des déclarations de situation patrimoniale, la circonstance que les différentes fonctions exercées au cours de la procédure dont elle a la charge n'ont pas été confiées à des organes distincts ne saurait, par elle-même, traduire un manquement à l'indépendance et à l'impartialité de cette autorité.

6. En deuxième lieu, il résulte de l'article LO 135-2 du code électoral cité au point 2 que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ne peut rendre publique une déclaration de situation patrimoniale assortie d'une appréciation qu'après avoir mis le député concerné à même de présenter ses observations. La procédure définie aux articles LO 135-1 et suivants du code électoral prévoit notamment que la déclaration de situation patrimoniale que lui a adressée un député est transmise à l'administration fiscale. Celle-ci fournit à la Haute autorité tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de cette déclaration. La Haute autorité peut en outre demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section I du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission. Afin de mettre l'intéressé à même de présenter ses observations, la Haute autorité est tenue de communiquer au député qui lui en fait la demande l'ensemble des éléments, recueillis notamment auprès de l'administration fiscale, sur lesquels elle entend se fonder pour porter son appréciation.

7. Il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 7 mai 2018, Mme Le Pen a demandé à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique de lui communiquer l'ensemble des éléments qu'elle avait recueillis auprès de l'administration fiscale et sur lesquels elle s'était fondée pour apprécier sa déclaration de situation patrimoniale afin d'être mise à même de présenter utilement ses observations. Il n'est pas contesté que, par un courrier électronique du 15 mai 2018, la Haute autorité a transmis à l'intéressée les éléments demandés. Il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense doit être écarté.

8 En troisième lieu, la circonstance que l'administration fiscale a adressé à Mme Le Pen une proposition de rectification portant notamment sur l'évaluation de sa situation patrimoniale et que celle-ci a saisi la commission départementale de conciliation est sans incidence sur l'exercice par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique de ses attributions. Il s'ensuit que c'est sans erreur de droit que celle-ci n'a pas suspendu l'examen de la

déclaration de situation patrimoniale de l'intéressée jusqu'à l'issue de la procédure pendante devant l'administration fiscale.

9. En quatrième lieu, l'article LO 135-1 du code électoral dispose que : « *La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants : 1° Les immeubles bâtis et non bâtis ; 2° Les valeurs mobilières ; 3° Les assurances vie ; 4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; 5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ; 6° Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; 7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; 8° Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; 9° Les autres biens ; 10° Le passif. /Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis* ». S'il résulte de ces dispositions que le passif doit être pris en compte dans l'évaluation de la situation patrimoniale d'un député, ne saurait être regardée comme un passif, à la date de la déclaration de Mme Le Pen, la dette fiscale susceptible de résulter du redressement qui pourrait être décidé par l'administration fiscale au terme du contrôle fiscal qu'elle effectue sur le patrimoine immobilier de l'intéressée.

10. En cinquième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier, en particulier des éléments produits devant la Haute autorité ou versés au cours de la procédure contradictoire devant le Conseil d'Etat, en l'absence de pièces justificatives relatives à la nature et au montant des travaux de restauration engagés et de documents attestant précisément de l'état du bien, que les conséquences de l'incendie qui s'est produit en janvier 2015 seraient telles, à la date du fait générateur de l'évaluation, que le bâtiment principal du bien immobilier situé dans le département des Hauts-de-Seine ne doit être valorisé qu'à hauteur de la valeur du terrain nu.

11. En sixième lieu, ni la survenance de l'incendie mentionné au point précédent ni le caractère prétendument atypique du bâtiment mitoyen, présenté dans la déclaration comme une dépendance du bâtiment principal, éléments qu'il appartient, s'il y a lieu, à la Haute autorité, de prendre en compte, sous le contrôle du juge, pour procéder à l'évaluation, ne sont de nature à interdire, par eux-mêmes, le recours à la méthode d'évaluation par comparaison avec des biens intrinsèquement similaires, qui a été retenue en l'espèce par la Haute autorité. Il s'ensuit que cette dernière n'était pas tenue, comme le soutient la requérante, d'utiliser, pour évaluer le bien, la méthode de valorisation par capitalisation des revenus.

12. En septième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que le bâtiment mitoyen, qui est édifié sur une parcelle contigüe et dispose d'une adresse et d'une entrée propres, constituerait une dépendance du bâtiment principal dont les caractéristiques conduiraient à le regarder comme un bien atypique justifiant une valorisation minorée.

13. Il s'ensuit que la Haute autorité a pu légalement considérer que les droits immobiliers déclarés par Mme Le Pen n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation exhaustive, exacte et sincère en méconnaissance de l'article LO 135-1 du code électoral.

14. Il résulte de tout ce qui précède que Mme Le Pen n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 24 octobre 2018 de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique relative à sa déclaration de situation patrimoniale.

Sa requête, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doit donc être rejetée.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme Le Pen est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Mme Marion Anne Perrine Le Pen, dite Marine Le Pen, et à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.