



N° 2463

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2005.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant à rendre incompatible la nomination
au poste de **ministre** de tout citoyen n'ayant pas cessé
depuis trois ans auparavant une **activité professionnelle**
marquée par des **objectifs et des missions**
portant atteinte aux **intérêts fondamentaux du pays,***

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. JEAN-CLAUDE LEFORT

Député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La nomination du dernier gouvernement de Monsieur Dominique de Villepin soulève une nouvelle fois une question qui est devenue récurrente : celle du conflit d'intérêts pouvant exister entre la fonction d'un(e) ministre et les activités professionnelles qui étaient les siennes au moment de sa nomination.

Cette question avait déjà été soulevée récemment à l'occasion de la désignation au poste de ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, de Monsieur Thierry Breton qui était alors PDG de France Télécom.

Une sérieuse discussion s'était alors développée autour du concept de « conflit d'intérêts » que recelait potentiellement cette nomination.

Cette discussion a été d'autant vive que Monsieur Thierry Breton, outre la fonction de PDG de France Télécom, était en même temps administrateur de trois autres grandes sociétés : la banque franco-belge Dexia, de Thomson ainsi que de Schneider Electric. Il était, de plus, membre du conseil de surveillance d'Axa.

Monsieur Breton a alors vendu 11 000 actions France Télécom qu'il détenait pour une valeur de 255 420 euros (1 675 000 francs) et il a abandonné tous ses mandats d'administrateurs après sa nomination.

Il reste que sa fonction de PDG de France Télécom n'en était pas moins une réalité incontestable qui ne s'est pas dissoute du jour au lendemain avec sa nomination ministérielle.

La question se posait alors de savoir si sa nomination à ce ministère, qui exerce de surcroît sa tutelle sur le ministère de l'industrie, n'était toujours pas porteuse d'un conflit d'intérêts. Ceci du fait que, d'une part, l'état détient 42 % du capital de France Télécom et que, d'autre part, l'ancien PDG de France Télécom, devenu ministre, s'était affronté avec le ministre de l'industrie au sujet de la stratégie de cette entreprise.

Suite à cette nomination au ministère de l'économie, le ministre de l'industrie qui avait eu précédemment maille à partir avec Monsieur Breton en tant que PDG de France Télécom se voyait alors placé sous la tutelle de Monsieur Thierry Breton, devenu ministre de l'économie ! La question de l'incompatibilité de cette fonction ministérielle pour une personne dont l'activité, au moment de sa nomination, pouvait entrer en conflit avec les intérêts fondamentaux de notre pays n'a pas été réglée à cette occasion.

Cette question est de nouveau posée très fortement avec la nomination, le 2 juin 2005, de Madame Christine Lagarde au poste très sensible de ministre déléguée au commerce extérieur.

En effet, et de manière nettement plus marquée que pour le cas précédemment évoqué, Madame Christine Lagarde exerçait avant sa nomination des activités et des fonctions dont les

objectifs entrent nettement en opposition avec nos intérêts vitaux ainsi qu'avec ceux de l'Union européenne.

Avocate, Madame Christine Lagarde a rejoint au début des années 1980 le cabinet d'affaires américain Baker et McKenzie. En 1999, elle est devenue la présidente du comité de direction de ce cabinet américain – le second cabinet d'affaires mondial qui emploie 8 000 personnes réparties dans 66 pays. Elle est également, depuis avril 2005, présidente du comité stratégique mondial de ce cabinet jusqu'à 2009 selon la décision de l'assemblée générale ordinaire des actionnaires.

Pour ces positions occupées, Madame Christine Lagarde a été désignée en 2004 par le magazine *Forbes* comme l'une des femmes les plus influentes du monde et élue 5^e femme d'affaires européenne parmi les personnalités les plus influentes de ce secteur par le *Wall Street Journal Europe* en 2002.

En avril 2005, Madame Lagarde est également entrée au conseil de surveillance de la banque néerlandaise ING group. Elle est par ailleurs membre du conseil consultatif économique international auprès du Maire de Pékin.

Elle est également membre active du Center for Strategic & International Studies (CSIS) en tant que co-présidente de la commission d'action. Rappelons que le CSIS qui a été mis en place en 1962 comporte une myriade d'hommes d'affaires ainsi que nombre d'anciens hauts fonctionnaires de la Défense et du renseignement américains parmi les plus influents et qui se consacrent notamment à l'intégration euro-américaine.

Au sein du CSIS, Madame Lagarde est vice-présidente de US-EU-Poland Action Commission (président Zbigniew Brzezinski) où elle représentait les intérêts américains. Elle y était encore active en 2005 puisqu'elle présidait encore le 28 février dernier la session plénière de l'Euro-Atlantic Action Commission.

Cette commission, regroupant des hommes d'affaires polonais et américains, a élaboré et aidé à la mise en œuvre de pas moins de 49 recommandations pratiques pour le gouvernement polonais lequel en a réalisé effectivement 31. Parmi ces recommandations on note « l'aide à l'intégration de la Pologne dans l'OTAN » ainsi que la « modernisation de l'industrie de défense polonaise » à travers une coopération industrielle polono-américaine.

Cette commission a tout spécialement travaillé à l'intégration des systèmes de défense entre les deux pays au soutien pour la fabrication et l'assemblage en Pologne de composants conformes aux exigences des systèmes de défense anti-missiles US, suivant les recommandations de Monsieur Stanley Glod, vice président de Boeing Europe.

Elle a prêté également assistance à des programmes d'entraînement, en coopération avec Lockheed Martin. En effet, cette Commission Action US-EU-Poland a mis en place un groupe spécifique, le US-Poland Défense, chargé de promouvoir la coopération américano-polonaise dans l'industrie de la défense.

Des données plus circonstanciées sur l'ensemble de ces groupes et commissions sont accessibles, tout comme les éléments indiqués ici brièvement, sur Internet.

Cet ensemble constitue de toute évidence une source de conflits d'intérêts non seulement potentielle mais surtout patente dans l'accomplissement de la fonction de ministre déléguée au commerce extérieur quand bien même Madame Lagarde aurait démissionné de l'ensemble de ces organismes et établissements clairement liés aux Etats-Unis et à la promotion des intérêts de ce pays, notamment en Europe.

S'il ne s'agit pas ici de porter appréciation sur le déroulement de l'activité professionnelle de Madame Christine Lagarde, par contre, devenue ministre, la question se pose de la compatibilité de cette fonction avec ses activités qu'elle exerçait toujours le jour de sa nomination.

On notera donc ici, et dans cet esprit, quelques appréciations et recommandations de l'OCDE (juin 2003) sur la question du conflit d'intérêts.

Concernant les circonstances où ce concept peut se manifester, on retiendra que pour l'OCDE « *le conflit d'intérêts a le sens de conflit d'intérêts effectif, une situation de conflit d'intérêts peut donc concerner la période présente ou passée* ». Pour l'OCDE, « *la description générale des situations de conflits d'intérêts doit s'appuyer sur l'idée fondamentale qu'il existe des situations où les intérêts et liens privés d'un agent public créent ou peuvent créer un conflit avec la bonne exécution de tâches officielles* ».

L'OCDE poursuit en indiquant qu'un conflit d'intérêts « *ne se limite pas aux intérêts financiers (...). Un conflit d'intérêts peut mettre en jeu des activités privées ou des attaches par ailleurs légitimes, ainsi que des intérêts familiaux, si ces intérêts peuvent raisonnablement être considérés comme susceptibles d'influencer indûment l'exécution des obligations de l'agent public* ». Et l'OCDE de préciser que « *à ne pas être gérés ou résolus correctement ils (les conflits d'intérêts) peuvent porter atteinte au bon fonctionnement des gouvernements démocratiques* ».

Bien que ces éléments concernent les hauts fonctionnaires qui ne peuvent être soustraits de ces exigences essentielles et sur la situation desquelles il faudra bien avoir le courage de se pencher et de décider au regard de ces éléments, nous en resterons pour le moment à la situation passée, brièvement décrite ici, de Madame Lagarde.

Celle-ci pose, on l'admettra, un problème « raisonnablement » incontestable.

On notera que s'il existe une clause anti-concurrentielle dans tous les contrats des agents de commerce pour se prémunir d'une telle situation il n'en va pas de même pour la fonction ministérielle.

Il serait difficilement compréhensible que l'Etat s'exonère plus longtemps encore de cette même prudence surtout quand il s'agit de l'attribution d'un poste ministériel qui est très fortement exposé aux relations économiques internationales. On ne peut pas ne pas penser, en effet, que telle ou telle personne, après avoir défendu les intérêts de la firme Boeing et compte tenu des liens qu'elle a entretenus à cette fin, ne sera l'objet d'un doute sur sa capacité de défendre Airbus contre les Etats-Unis alors que ces derniers ont attaqué l'avionneur européen pour le compte de Boeing devant l'Organe de règlement des conflits de l'OMC.

Or c'est précisément l'une des fonctions du ministre français délégué au commerce extérieur de suivre les négociations OMC.

Il devrait donc être admis, aux fins de prévention légitime ainsi que de transparence indispensable, que tout citoyen ayant des intérêts directs ou indirects dans des opérations commerciales ou assimilées ou ayant défendu des intérêts commerciaux pour le compte d'une puissance étrangère ou bien d'une organisation privée ou publique étant placée directement en concurrence évidente avec les intérêts économiques fondamentaux de la nation ne puisse pas remplir une fonction ministérielle ayant à voir avec ces mêmes intérêts étrangers avant que cette personne se soit séparée depuis trois ans de toute fonction dans ces diverses organisations ou établissements. Nous reviendrons plus loin sur cet espace de trois ans proposé.

Reste qu'ainsi l'Etat pourrait se mettre à l'abri de toute pression éventuelle et se prémunirait de toute possibilité de se retrouver dans les situations évoquées par le code pénal et son article 410-1 portant sur des intelligences avec une puissance étrangère et son article 411-6 portant sur la livraison d'information à une puissance étrangère.

L'opinion publique, quant à elle, serait dégagée de tout doute en ces domaines hautement sensibles.

Si les cas de Monsieur Thierry Breton et de Madame Christine Lagarde ont été ici évoqués, ce n'est évidemment pas pour mettre à l'index ces personnes mais pour souligner des principes éthiques nouveaux que notre législation ou notre réglementation ne prennent pas encore en compte.

Les questions afférentes à la mondialisation, à l'existence affirmée et décisive de multinationales, la création de réseaux et de fonctions imbriquant des citoyens de notre pays avec des missions rémunérées par des puissances étrangères aux objectifs contraires aux intérêts bien compris de notre pays, le développement de nombreux secteurs liés à « l'intelligence économique » sont des questions relativement nouvelles.

Cela suppose de prendre en compte ces dimensions nouvelles et d'en tirer les conclusions pour moderniser notre législation.

Depuis la Constitution mise en place en 1958 jusqu'à aujourd'hui, les cas d'incompatibilités n'ont cessé d'augmenter pour s'adapter aux réalités.

L'article 23 de notre Constitution pose des incompatibilités claires. Il stipule que « *les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle* ». Il y a là une double incompatibilité qui est indiquée : on ne peut pas être ministre et parlementaire et on ne peut pas être ministre et exercer une activité professionnelle.

Cela a été souhaité par le général de Gaulle qui, d'une part, a voulu prémunir le gouvernement contre toute pression éventuelle d'intérêts privés sur le gouvernement et, d'autre part, a souhaité moraliser la vie publique en opérant une rupture entre législateur et membre de l'exécutif afin d'éviter, à ses yeux, que des ministres soient à la fois solidaires du gouvernement et des partis politiques dont ils sont issus.

Le père de la cinquième république posait un principe : « on ne peut être à la fois contrôleur et contrôlé ».

Le code électoral et d'autres textes ont élargi le nombre des cas portant incompatibilité et ils ont précisé que ces incompatibilités cessaient à la fin des fonctions ministérielles.

La dernière incompatibilité avec la fonction ministérielle qui a été arrêtée réside dans le fait que, depuis l'année 2000, il n'est plus possible d'être ministre et de rester en même temps à la tête de l'exécutif d'une collectivité locale.

Cette dernière décision a été attaquée devant le Conseil d'Etat qui a considéré qu'en prenant cette décision « *le Premier ministre n'a édicté aucune règle de droit positif et n'a porté atteinte à aucune liberté fondamentale* ».

Il reste que, ne procédant pas de la loi, cette décision est applicable de fait mais non par principe.

S'agissant des professions incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif, le code électoral, selon une décision du Conseil d'état de décembre 2001, ne fixe pas de liste limitative ou précise des cas d'incompatibilités.

Dans sa décision le Conseil d'état affirme que « *l'édiction d'une règle d'incompatibilité ayant pour objet de prohiber l'exercice simultané d'un mandat électif et celui d'une profession ou d'une activité peut résulter aussi bien de règles applicables à ce mandat électif que celles relatives à la profession et à l'activité en cause* ».

Il y a là, sauf pour les professions expressément nommées dans le code électoral ou autres textes pertinents, un flou incontestable sur les incompatibilités liées à l'exercice d'une profession.

En tout cas les textes en vigueur sur ce sujet ne précisent pas les cas nouveaux évoqués ci-dessus. Il convient donc de moderniser la législation à cette fin.

Il doit être clairement établi que des professions exercées par telle ou telle personne peuvent désormais porter atteinte aux intérêts fondamentaux de notre pays (et à ceux de l'Union européenne) et rendre absolument incompatible, en son principe, le fait d'avoir exercé cette profession et le fait d'être nommé au gouvernement, surtout (mais pas uniquement) à un poste mettant directement en évidence la notion de conflit d'intérêts.

Cette notion du conflit d'intérêts est tellement sensible qu'une simple démission de ce type de poste professionnel précédemment occupé ne saurait, dans ce cas, suffire.

Il est proposé, mais le législateur peut augmenter cette période, que la cessation d'activité en ces cas précis soit de trois ans avant que toute nomination ministérielle soit possible.

Pourquoi trois ans ? Cette période peut être considérée comme insuffisante par le législateur. Mais elle ne saurait être inférieure.

En effet, une profession est déjà concernée par cette même période de trois ans rendant incompatible l'exercice d'un mandat électif et la fonction ancienne : ce sont les préfets de région et les préfets.

L'article L. 231 du code électoral stipule, en effet, que « *ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions : depuis moins de trois ans : les préfets de région et les préfets* ».

Ce qui vaut pour un préfet vaut, sinon plus, pour un ministre.

Naturellement si la législation doit être modernisée pour que soit acté l'incompatibilité signalée qui porte atteinte aux intérêts fondamentaux du pays, il doit être institué un moyen de contrôle démocratique du respect ou non de cette règle pour telle ou telle nomination. La matière peut, en effet, être l'objet de débats ou de doutes qu'il convient de lever.

C'est pourquoi l'ajout dans notre législation de cette nouvelle incompatibilité devra s'accompagner ipso facto, dès son adoption, d'une modification du règlement des assemblées parlementaires afin que soit mis en place une commission *ad hoc* pouvant être saisie de cette question à l'occasion de telle ou telle nomination ministérielle pouvant se révéler incompatible et objet de controverses.

Il existe actuellement au Parlement une commission dite des immunités qui concerne la situation des seuls parlementaires. Il est nécessaire qu'il existe une commission parlementaire des incompatibilités qui concernent les fonctions ministérielles, une commission qui puisse être saisie par tout parlementaire. Seul le Parlement peut en effet avoir à porter appréciation sur cette question, n'étant en l'espèce ni juge ni partie. Cette question ne devant évidemment pas par ailleurs relever du juge mais du seul politique.

C'est l'objet de cette proposition de loi organique visant à préciser une incompatibilité nouvelle s'agissant de la nomination d'un(e) ministre avec, comme conséquence inséparable, la modification du Règlement des assemblées parlementaires.

Une loi organique est en effet nécessaire car la situation des ministres ne relève pas des modalités incluses dans le code électoral. Les ministres ne sont évidemment pas élus mais nommés et les incompatibilités existantes dans le code électoral ne peuvent concerner directement leur nomination.

Il est d'ailleurs à noter que le Sénat, examinant le dernier projet de loi organique n° 222-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux a souligné l'existence de manques concernant les ministres. Le Sénat notait alors « *l'absence de dispositions concernant les ministres, alors que toute réforme du régime des incompatibilités aurait dû inclure en premier lieu les membres du gouvernement* ». Cette loi organique pallie l'un de ces manques constatés par le Sénat. Il conviendra sans aucun doute de regrouper en un seul corpus l'ensemble des dispositions qui les concernent et de les moderniser. Pour l'heure, il y a urgence à avancer sur le point signalé.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

Tout citoyen ayant des intérêts directs ou indirects dans des opérations commerciales ou assimilées ou ayant défendu des intérêts commerciaux pour le compte d'une puissance étrangère ou bien d'une organisation privée ou publique étant placés directement en concurrence évidente avec les intérêts économiques fondamentaux de la nation ne peut pas remplir une fonction ministérielle ayant à voir avec ces mêmes intérêts étrangers avant que cette personne se soit séparée depuis au moins trois ans de toute fonction dans ces diverses organisations ou établissements.

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €
ISBN : 2-11-119344-5
ISSN : 1240 – 8468

En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21

N°2463 - Proposition de loi organique de M. Jean-Claude Lefort visant à rendre incompatible la nomination au poste de ministre de tout citoyen n'ayant pas cessé depuis trois ans auparavant une activité professionnelle marquée par des objectifs et des missions portant atteinte aux intérêts fondamentaux du pays