



N^{OS} 3997 et 3998

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (N° 3838) ET LA PROPOSITION DE LOI (N° 3866) *relatives à la **transparence de la vie publique** et à la prévention des conflits d'intérêts,*

PAR M. FRANÇOIS DE RUGY,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. – UN DISPOSITIF LACUNAIRE VOIRE INEXISTANT QUI RENFORCE LA CRISE DE CONFIANCE ENVERS LES RESPONSABLES PUBLICS	8
A. LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DE LA VIE POLITIQUE : DES RÈGLES PEU EFFECTIVES	8
1. Les déclarations de patrimoine, une obligation sans sanction.....	8
2. Des règles de financement de la vie politique contournées.....	10
B. LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS : UN DISPOSITIF LACUNAIRE	12
1. Une liste incomplète d'incompatibilités	12
2. Le délit de prise illégale d'intérêts, une incrimination nécessaire mais insuffisante	13
C. UNE CRISE DE CONFIANCE CROISSANTE.....	14
II. – METTRE LA TRANSPARENCE AU SERVICE DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE	14
A. GARANTIR À L'ÉLU LES MOYENS D'EXERCER SON MANDAT ET AU CITOYEN LA TRANSPARENCE DE L'UTILISATION DE CES MOYENS	15
1. L'indemnité des élus, condition d'un égal accès aux mandats politiques.....	15
2. Un corrélatif nécessaire : la publicité des moyens mis à la disposition des élus.....	17
B. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE	18
1. Les dangers de la transparence conçue comme une fin en soi	18
2. La nécessité d'une transparence conçue comme garantie d'indépendance des responsables publics.....	19
C. PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS	20
1. Une objectivation possible.....	20
2. Un dispositif nécessairement global et préventif	21

III. – DEUX PROPOSITIONS DE LOI POUR FAIRE PROGRESSER LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE	22
A. UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE DANS LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE.....	22
B. UN ACTE FONDATEUR POUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS....	23
DISCUSSION GÉNÉRALE	25
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE	33
Chapitre I ^{er} - Transparence de la situation patrimoniale des élus.....	33
<i>Article premier</i> (art. L.O. 135-1 du code électoral) : Renforcement des peines encourues en cas de déclaration mensongère de patrimoine.....	33
<i>Article 2</i> (art. L.O. 135-2 du code électoral) : Principe de la publicité des déclarations de patrimoine des parlementaires.....	34
Chapitre II - Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat politique et de l'utilisation faite par les élus des moyens mis à leur disposition.....	35
<i>Article 3</i> (art. 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement) : Publicité des rémunérations perçues, au titre de l'ensemble de leurs mandats, par les parlementaires.....	35
<i>Article 4</i> (art. 6 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement) : Publicité de l'utilisation, par les parlementaires, des crédits afférents à l'exercice du mandat parlementaire et à la rémunération des collaborateurs.....	38
Chapitre III - Prévention des conflits d'intérêts.....	39
<i>Article 5</i> (art. 7 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement) : Déclaration d'intérêts des membres du Parlement.....	39
<i>Article 6</i> (art. L.O. 135-1, L.O. 135-3, L.O. 136-1 et L.O. 136-2 du code électoral) : Coordinations.....	43
<i>Article 7</i> : Gage financier.....	43
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	45
Chapitre I ^{er} - Transparence du financement de la vie politique.....	45
<i>Article 1^{er}</i> (art. 9, 11-4 et 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et art. 131-26 du code pénal) : Renforcement et clarification des règles de financement des partis politiques.....	45
Chapitre II - Transparence de la situation patrimoniale des élus.....	48
<i>Article 2</i> (art. 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) : Renforcement des peines encourues en cas de déclaration mensongère de patrimoine.....	48
<i>Article 3</i> (art. 3 et 4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) : Principe de la publicité des déclarations de patrimoine des ministres et des élus locaux.....	49

Chapitre III - Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction politique.....	50
<i>Article 4</i> : Publicité des rémunérations perçues par les membres du Gouvernement	51
<i>Article 5</i> (art. L. 2123-24-2, L. 3123-19-3 et L. 4135-19-3 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Publicité des rémunérations perçues par les élus locaux au titre de leurs mandats.....	53
Chapitre IV - Transparence de l'attribution des subventions publiques.....	54
<i>Article 6</i> (art. 13-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : Transparence de l'utilisation de la réserve parlementaire	54
Chapitre V - Prévention des conflits d'intérêts	56
<i>Article 7</i> : Énoncé des principes déontologiques et définition des conflits d'intérêts	56
<i>Article 8</i> : Suppléance et déclaration d'intérêts des membres du Gouvernement.....	60
<i>Article 9</i> : Gestion par un tiers des instruments financiers des membres du Gouvernement et de leurs proches collaborateurs	62
<i>Article 10</i> : Déclaration d'intérêts des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République.....	62
<i>Article 11</i> (Titre II [nouveau] au livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales) : Prévention des conflits d'intérêts et déclarations d'intérêts des élus locaux.....	63
<i>Article 12</i> (art. 432-12 du code pénal) : Modification du délit de prise illégale d'intérêts	65
Chapitre VI - Autorité de la déontologie de la vie publique.....	68
<i>Article 13</i> : Création et composition de l'Autorité de la déontologie de la vie publique... ..	68
<i>Article 14</i> : Compétences de l'Autorité de la déontologie de la vie publique	70
<i>Article 15</i> (art. 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) : Remplacement de la Commission pour la transparence financière de la vie politique par l'Autorité de la déontologie de la vie publique	72
<i>Article 16</i> : Rapport annuel de l'Autorité de la déontologie de la vie publique	73
Chapitre VII - Dispositions finales	73
<i>Article 17</i> (art. 1 ^{er} , 2, 4 et 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) : Coordinations	73
<i>Article 18</i> : Mesures transitoires	74
<i>Article 19</i> : Gages financiers	74
TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE).....	75
TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI).....	81
ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS.....	105
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)	109
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (PROPOSITION DE LOI) ..	111
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	113

MESDAMES, MESSIEURS,

Voilà maintenant près d'un an que le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique a été publié⁽¹⁾. Malgré le dépôt d'un projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, au demeurant très en retrait par rapport aux préconisations de la Commission⁽²⁾, aucune évolution significative n'a eu lieu dans ce domaine.

La situation est quelque peu différente en matière de transparence financière de la vie publique. Deux lois du 14 avril 2011 ont conforté l'action de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, sans pour autant traduire dans le droit la totalité des recommandations de cette Commission⁽³⁾. Cette avancée incomplète ne permet toujours pas à la Commission d'exercer un contrôle réellement efficace des déclarations de patrimoine qui lui sont transmises.

Alors que nombre de démocraties comparables à la France ont adopté des règles plus ambitieuses de transparence de la vie publique et de prévention des conflits d'intérêts et que la crise de confiance des citoyens envers leurs responsables publics ne cesse de croître, une nouvelle étape doit être franchie en la matière. Pour servir de fondement à cette démarche, de nombreuses réflexions existent quant aux pistes d'évolution possibles. Votre rapporteur a, au cours de ses travaux, effectué une dizaine d'auditions sur le texte des deux propositions de loi et a sollicité l'ensemble des partis politiques qui reçoivent un financement public au titre de la loi du 11 mars 1988, au nombre de 53 pour l'année 2009.

Il en ressort qu'il est non seulement nécessaire de sanctionner les responsables publics qui commettent des infractions pénales (prise illégale d'intérêts, favoritisme...) et de prévenir les conflits d'intérêts par des règles modernisées d'incompatibilités mais aussi de s'intéresser à la « zone grise » des conflits

(1) *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, 26 janvier 2011.

(2) *Projet de loi n° 3704 relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juillet 2011.

(3) *Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs et loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique*.

d'intérêts, qui ne constituent pas des infractions. Tout un corpus de règles adaptées à chaque fonction (membre du Gouvernement, parlementaire, élu local, collaborateur de cabinet), doit être formulé, des procédures doivent être définies afin que les acteurs qui sont confrontés à une situation problématique puissent l'identifier et demander conseil et des déontologues doivent être désignés afin de constituer des tiers de référence pour les responsables publics.

Faute d'une telle organisation, le traitement des conflits d'intérêts s'effectue selon un rapport de force politique et médiatique, aucune instance indépendante n'étant habilitée à se prononcer pour purger la situation, que ce soit en recommandant d'y mettre un terme ou en exonérant la personne en cause de tout manquement aux règles déontologiques. Le lien de confiance entre les citoyens et leurs responsables publics n'en sort pas renforcé.

I. – UN DISPOSITIF LACUNAIRE VOIRE INEXISTANT QUI RENFORCE LA CRISE DE CONFIANCE ENVERS LES RESPONSABLES PUBLICS

La transparence, notamment financière, et la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique ont déjà fait l'objet de plusieurs lois. Sans évoquer les conflits d'intérêts que peuvent rencontrer les fonctionnaires, qui n'entrent pas dans le champ de réflexion des présentes propositions de loi organique et ordinaire, on peut distinguer, d'une part, celles qui ont trait à la transparence financière de la vie politique et, d'autre part, les dispositifs relatifs à la prévention des conflits d'intérêts.

A. LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DE LA VIE POLITIQUE : DES RÈGLES PEU EFFECTIVES

Deux grandes familles de règles encadrent aujourd'hui les aspects financiers de la vie politique : celles qui visent à se prémunir contre tout enrichissement personnel à l'occasion de l'exercice d'un mandat et celles qui régissent le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

1. Les déclarations de patrimoine, une obligation sans sanction

La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique a créé, pour les ministres, les parlementaires, les principaux élus locaux et les responsables des plus grandes entreprises publiques, l'obligation d'effectuer, à leur entrée et à leur sortie de fonctions, une **déclaration de patrimoine**, afin de s'assurer que l'exercice de ces fonctions n'est pas concomitant d'un enrichissement personnel inexplicité. Ces déclarations sont couvertes par le secret visant à garantir le respect de la vie privée des déclarants.

Elles sont adressées à une autorité administrative indépendante, composée des plus hauts magistrats de France, la **Commission pour la transparence financière de la vie politique**. Sa mission est de comparer les déclarations de patri-

moine afin de déterminer s'il existe une évolution de patrimoine inexplicée. Si tel est le cas et que l'audition de la personne en question n'a pas permis d'expliquer l'évolution de son patrimoine, la Commission peut transmettre le dossier au parquet ⁽¹⁾.

Actuellement, environ 6 000 personnes sont soumises à cette obligation déclarative et près de 20 000 l'ont été depuis 1988. M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État et président de la Commission, a indiqué à votre rapporteur qu'en plus de vingt ans, la Commission avait transmis douze dossiers au parquet, chacune de ces transmissions ayant débouché sur un classement sans suite de la part du parquet ⁽²⁾. Ainsi, **aucune personne soumise à déclaration de patrimoine n'a été poursuivie et encore moins condamnée, en vingt-trois ans, sur le fondement de faits découverts par la Commission** dans le cadre de son activité.

Les raisons de cet état de faits en sont multiples, le président de la Commission ayant mentionné les plus importantes :

– en premier lieu, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation. Elle peut uniquement, depuis la loi organique n° 2011-410 et la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, demander communication des déclarations de revenus et d'impôt sur la fortune et, en cas d'absence de réponse du déclarant durant deux mois, les solliciter auprès des services fiscaux. Il s'agit là du seul pouvoir d'investigation de la Commission ;

– en deuxième lieu, la Commission n'a aucun pouvoir de contrôle du patrimoine des proches (conjoint, personne liée par un pacte civil de solidarité, concubin ou enfant mineur). Il est dès lors particulièrement aisé pour une personne soumise à déclaration de dissimuler un enrichissement litigieux ;

– enfin, le fait de s'enrichir de manière inexplicée au cours d'un mandat ou durant l'exercice de responsabilités à la tête d'une entreprise publique n'est pas constitutif d'une infraction pénale. Le parquet ne poursuit donc pas lorsque les dossiers lui sont transmis.

Les deux lois du 14 avril 2011 ont répondu de manière incomplète aux demandes formulées par la Commission dans ses rapports d'activité successifs. Certes, l'accès aux déclarations de revenus lui a été donné et un délit pénal a été créé afin de sanctionner les personnes qui effectuent des déclarations omettant sciemment une part substantielle du patrimoine ou en fournissant une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de sa déclaration et à la possibilité, pour la Commission, d'exercer sa mission. Ces deux évolutions ont été accueillies favorablement par la Commission mais ne pourront être mises en œuvre, pour les députés, qu'en 2017, lors de la fin du mandat des parlementaires élus en 2012. El-

(1) Article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

(2) Audition du 16 novembre 2011 de M. Jean-Marc Sauvé, président, et de M. Brice Bohuon, secrétaire général.

les ne seront, en tout état de cause, pas de nature à lever les obstacles précédemment évoqués.

En l'état actuel du droit et du fait de l'absence de sanctions effectives, la déclaration de patrimoine effectuée auprès de la Commission n'est donc pas susceptible de garantir la transparence financière de la vie politique.

2. Des règles de financement de la vie politique contournées

Le second ensemble de règles visant à garantir la transparence financière de la vie politique a trait à l'encadrement du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le socle de cette législation résulte de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Cette loi a fixé les **principales règles de financement des campagnes électorales** que sont, notamment, l'interdiction des dons des personnes morales, le plafonnement des dons des personnes physiques et l'obligation, pour les candidats, de tenir un compte de campagne qui retrace l'intégralité des dépenses qu'ils ont effectuées dans le cadre de la campagne électorale. Elle prévoit également les **règles de financement des formations politiques**, en distinguant deux fractions constitutives de l'aide publique versée à ces dernières. La première résulte du nombre de voix obtenues aux élections législatives et la seconde du nombre de parlementaires se rattachant à la formation politique en question.

Aux fins de veiller à l'application de cette législation, a été créée la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**, composée de magistrats et d'anciens magistrats, qui contrôle notamment les comptes de campagne des candidats aux élections ainsi que ceux des formations politiques.

Ces règles, qui visent à limiter les dépenses liées à la vie politique et à garantir qu'aucune personne publique ou privée ne puisse avoir une influence déterminante, du fait de son patrimoine financier, sur un parti politique ou sur un candidat à une élection, ont subi des entorses croissantes qui, si elles ne sont pas contraires à la lettre de la loi, constituent un détournement de son esprit :

– le plafond de don qu'une personne physique peut effectuer à un parti politique est fixé par la loi à 7 500 €⁽¹⁾. Cependant, ce montant ne comprend pas les cotisations qu'un parti politique peut demander à ses membres, lesquelles ne sont soumises à aucun plafonnement. **Ainsi, dans les faits, les dons des personnes physiques qui sont effectués à un parti politique sous forme de cotisation ne sont donc pas plafonnés.** Il s'agit d'ailleurs, comme l'a indiqué le président de la Commission, M. François Logerot, de l'une des seules niches fiscales non pla-

(1) Article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

fonnée⁽¹⁾, la seule limitation à la possibilité de déduire fiscalement les cotisations versées à une formation politique étant celle de l'article 200 du code général des impôts (20 % du revenu imposable) ;

– la multiplication de ce que l'on appelle les « micro-partis » (aujourd'hui au nombre d'environ 70⁽²⁾) et qui sont, en fait, des comités de soutien à un candidat ou à une personnalité politique peut être un moyen de contourner la législation en vigueur. Selon l'exemple donné par M. François Logerot, il est possible à un couple, dans le cadre du soutien apporté à un candidat, de verser 15 000 € à son micro-parti (7 500 € chacun), 15 000 € à son parti de rattachement et 9 200 € pour le financement de sa campagne⁽³⁾, **de telle sorte que la campagne électorale du candidat puisse être financée en majorité voire en totalité par un unique couple**⁽⁴⁾. Le souhait du législateur de soustraire les candidats à l'influence financière de personnes fortunées peut donc être contourné ;

– des règles spécifiques ont été établies pour le financement des partis ultra-marins, qui ne sont notamment pas soumis à l'exigence, pour percevoir la première fraction de l'aide publique, d'obtenir, lors des élections législatives, au moins 1 % des voix dans au moins cinquante circonscriptions⁽⁵⁾, la seconde fraction ne pouvant être attribuée qu'aux députés qui ont bénéficié de la première. Ainsi, **certains élus métropolitains** dont le parti ne remplit pas la condition précitée (1 % des voix dans au moins cinquante circonscriptions) **se rattachent à un parti ultramarin, lequel perçoit la seconde fraction du financement public et la reverse au parti métropolitain**. Par un tel détournement de l'esprit de la loi, le parti polynésien *FETIA API*, qui a recueilli 1 021 voix aux dernières élections législatives générales, percevra, en 2011, du fait du rattachement de 32 parlementaires métropolitains, 1,4 million d'euros, ce qui en fait le quatrième plus gros bénéficiaire de la seconde fraction d'aide publique ;

– enfin, la Commission nationale des comptes de campagne n'a pas les moyens de vérifier que le plafond global de 4 600 € de dons consentis par une même personne physique pour le financement de la campagne électorale d'un ou plusieurs candidats est respecté du fait de **l'inexistence de moyen de recouplement entre les comptes de campagnes de différents candidats**⁽⁶⁾.

La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 a amélioré à la marge les pouvoirs dont dispose la Commission, en lui permettant notamment de moduler le remboursement des frais de campagne des candidats dont le compte présente des irrégula-

(1) *Audition du 8 novembre 2011.*

(2) *Chiffre fourni par M. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques le 8 novembre 2011.*

(3) *Le plafond de dons consentis par une personne physique pour le financement d'une campagne électorale est en effet fixé à 4 600 € par l'article L. 52-8 du code électoral. Cependant, les dons effectués à un candidat par un parti politique ne sont pas plafonnés, ce qui permet d'effectuer un don complémentaire à un ou plusieurs partis politiques, lesquels seront reversés au candidat.*

(4) *Il faut rappeler que le plafond de dépenses électorales moyen pour un candidat aux élections législatives est d'environ 70 000 €.*

(5) *Article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.*

(6) *Audition de M. François Logerot, le 8 novembre 2011.*

rités ne justifiant toutefois pas son rejet. Ceci permettra à la Commission de lutter contre les infractions légères aux règles de financement des campagnes électorales. Il n'en demeure pas moins que la Commission ne dispose pas des moyens juridiques pour mettre un terme aux contournements de la législation précédemment évoqués.

B. LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS : UN DISPOSITIF LACUNAIRE

Si la prévention des conflits d'intérêts émerge progressivement dans le débat public, c'est notamment du fait de l'insuffisance des incompatibilités et des sanctions pénales existantes.

1. Une liste incomplète d'incompatibilités

La première manière qui a été envisagée pour prévenir les conflits d'intérêts est l'édiction d'inéligibilités et d'incompatibilités. Les premières interdisent aux titulaires de certaines fonctions d'être candidats à certaines élections, les secondes obligent le candidat élu à renoncer à certaines de ses activités.

Pour ce qui est des **ministres**, les incompatibilités sont particulièrement strictes mais limitatives puisque l'article 23 de la Constitution prévoit 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.* » Les principales activités qui peuvent être exercées par des ministres sont donc des mandats locaux ainsi que des fonctions associatives à titre bénévole. Du fait de l'absence de renvoi au sein de la Constitution à une loi organique pour compléter cette liste, une modification de la Constitution serait nécessaire si l'on souhaitait rendre incompatible la fonction de membre du Gouvernement avec toute autre activité⁽¹⁾. Or, des affaires récentes ont montré que **d'autres responsabilités, notamment associatives gagneraient à être incompatibles avec celles de ministre**. De même, il apparaît peu adéquat qu'un membre du Gouvernement détienne également un **mandat exécutif local**, ainsi que le soulignait la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique⁽²⁾.

Pour ce qui est des incompatibilités des **députés et sénateurs**, leur liste date, pour l'essentiel, du début de la IV^e République. Le principe général est celui de l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec l'exercice d'une fonction publique autre qu'élective⁽³⁾ et celui de la compatibilité avec une activité privée,

(1) *Tel était notamment l'objet des propositions de loi constitutionnelle et organique (n° 2774 et n° 2775) de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés, pour une République décente.*

(2) *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, 26 janvier 2011, p. 79.*

(3) *Article L.O. 142 du code électoral.*

sauf exception. Il est par exemple permis, sous certaines conditions ⁽¹⁾, à un parlementaire de **commencer une activité d'avocat ou de conseil durant son mandat**, situation qui a récemment déclenché de vives réactions. Selon M. Daniel Lebègue, président de *Transparence internationale France*, **soixante parlementaires cumuleraient aujourd'hui une activité de conseil avec leur mandat** ⁽²⁾. Dans la mesure où les parlementaires bénéficient d'indemnités destinées à assurer l'égal accès aux fonctions électives, où leur mandat devrait les occuper à temps plein et où l'activité d'avocat ou de conseil ne s'inscrit pas dans le prolongement d'une activité précédente, il n'y a aucune raison de ne pas rendre incompatible le mandat de député et de sénateur avec le fait de débiter une activité d'avocat ou de conseil. Plus largement, c'est la compatibilité entre l'exercice d'une telle activité, souvent au service d'intérêts privés, avec le mandat parlementaire qui se pose.

Doit enfin être envisagée la question des incompatibilités et des inéligibilités applicables aux **collaborateurs de cabinet**, notamment des autorités exécutives locales, dont le renforcement est préconisé par le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique ⁽³⁾.

Ainsi, les incompatibilités constituent un puissant instrument de prévention des conflits d'intérêts, qui fait pour partie la force de la France en la matière, mais leur liste gagnerait à être adaptée aux réalités contemporaines.

2. Le délit de prise illégale d'intérêts, une incrimination nécessaire mais insuffisante

Le délit de prise illégale d'intérêts est l'infraction qui réprime les conflits d'intérêts avérés. L'article 432-12 du code pénal prévoit que « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.* »

Ce délit constitue, en France, le socle de la lutte contre les conflits d'intérêts. Pourtant, s'agissant d'une sanction pénale, cette incrimination, si elle est nécessaire, ne saurait, même accompagnée d'un strict régime d'incompatibilités, servir à prévenir les conflits d'intérêts, à la fois car elle intervient *a posteriori* et parce qu'elle ne vise que les conflits d'intérêts objectivement constitués. L'absence de règle complémentaire de prévention des conflits d'intérêts a inspiré à la Commission de réflexion pour la prévention des conflits

(1) Article L.O. 149 du code électoral.

(2) Audition du 16 novembre 2011.

(3) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, 26 janvier 2011, p. 80.

d'intérêts dans la vie publique la remarque suivante : « *Le droit des « conflits d'intérêts » en France apparaît dominé par le cadre pénal.* »⁽¹⁾

C. UNE CRISE DE CONFIANCE CROISSANTE

Les lacunes des règles visant à garantir la transparence financière de la vie politique et à prévenir les conflits d'intérêts pourraient sembler secondaires si les études ne montraient pas l'existence d'une crise de confiance entre les Français et leurs responsables politiques. Un sondage récent indiquait ainsi que **72 % des Français estiment les élus et les dirigeants politiques « plutôt corrompus »**, contre 19 % qui déclaraient les considérer comme « plutôt honnêtes ». Ce pourcentage constitue le plus fort taux jamais enregistré depuis 1977, date où la question a été posée pour la première fois⁽²⁾.

Il est incontestable que le développement des **nouvelles technologies** de la communication et de l'information est porteur de nouveaux enjeux pour la transparence de la vie politique. Ces dernières peuvent diffuser rumeurs et soupçons infondés mais aussi permettre aux citoyens-électeurs de contrôler leurs élus.

M. Pierre Lascoumes, directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), a montré que cette suspicion vis-à-vis des élus résultait non pas des grands scandales fortement médiatisés mais des petites transgressions dont les Français peuvent être témoins de la part d'agents publics ou d'élus de proximité. Nombre d'entre eux ont d'ailleurs des **relations ambiguës avec le politique**, n'hésitant pas à prôner l'importance de la probité, tout en sollicitant, au besoin, leurs élus quand leurs intérêts personnels sont en jeu. Seules 24 % des personnes interrogées, dénommées « *normatives* » ou « *puristes* » soutiendraient la lutte contre le favoritisme tout en refusant d'y recourir pour elles-mêmes⁽³⁾.

C'est donc toute une mentalité, relativement tolérante vis-à-vis des entorses aux règles de probité, qu'il est nécessaire de s'efforcer de modifier, en renforçant les règles déontologiques qui encadrent la vie publique.

II. – METTRE LA TRANSPARENCE AU SERVICE DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE

Chacun s'accorde sur le constat. En revanche, les moyens de parvenir à une meilleure confiance des citoyens dans leurs élus et responsables politiques diffèrent fortement. Votre rapporteur est convaincu que seule une transparence accrue permettra de voir diminuer la force des rumeurs et des soupçons.

(1) Ibid., p. 30.

(2) Sondage réalisé par l'institut TNS SOFRES entre le 23 et le 26 septembre 2011.

(3) Audition du 9 novembre 2011.

A. GARANTIR À L'ÉLU LES MOYENS D'EXERCER SON MANDAT ET AU CITOYEN LA TRANSPARENCE DE L'UTILISATION DE CES MOYENS

Dès les débuts de la démocratie, s'est faite jour, afin de garantir l'équité de la compétition électorale, la nécessité d'indemniser les responsables politiques pour l'exercice de leurs fonctions. La contrepartie inhérente à cette exigence, apparue plus récemment, est la nécessité, pour les élus, de rendre des comptes quant à l'utilisation des moyens qui leur sont ainsi alloués.

1. L'indemnité des élus, condition d'un égal accès aux mandats politiques

L'indemnisation des élus, et en premier lieu des parlementaires, en raison de leurs fonctions est une conquête de la démocratie. Ainsi que le note Mme Catherine Dubief, « *l'opinion démocratique a toujours pensé que l'égalité des citoyens impliquait une indemnité, et même parfois un traitement pour les représentants du peuple. Depuis les débuts de la Troisième République, cette conception s'est toujours imposée.* »⁽¹⁾

Dans les premiers temps de la représentation, les partisans de l'exercice d'un mandat gratuit n'étaient pas rares⁽²⁾, notamment du fait de l'aisance financière des représentants. Dans les autres cas, son montant était pris en charge par les mandants, avec pour condition le respect du mandat délivré, alors impératif. Un représentant aux États généraux de 1588 ayant pris le parti de la Ligue se voit ainsi refuser son indemnité par ses électeurs, qui lui déclarent : « *On ne vous doit rien pour la belle besogne que vous avez faite* »⁽³⁾ Ce système reste en vigueur pour la prise en charge des frais de déplacement aux États généraux de 1789, jusqu'à l'annulation des mandats impératifs, le 23 juin 1789.

La première occurrence de l'indemnité parlementaire date d'un décret du 1^{er} septembre 1789 fixant l'indemnité à 18 livres par jour et 5 livres par jour pour les frais de voyage. C'est alors que s'affrontent pour la première fois les partisans du mandat gratuit, essentiellement la noblesse qui milite contre les « *18 livres des constituants* » et ceux qui jugent l'indemnisation des représentants nécessaire, afin d'éviter leur sélection par l'argent, qui parviendront à faire repousser toutes les initiatives visant à en faire diminuer le montant.

Le versement d'une indemnité parlementaire marque donc un **double mouvement de nationalisation de la représentation** (qui devient à proprement parler nationale, n'étant plus liée au financement des mandants) **et de démocratisation**. Si la première évolution est irréversible, la seconde a fait l'objet de nom-

(1) Catherine Dubief, L'histoire de l'indemnité parlementaire en France, *mémoire pour le diplôme d'études supérieures de sciences politiques*, mars 1973, p. 114-115.

(2) Cette conception se retrouve d'ailleurs à l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales, qui énonce le principe selon lequel « les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites », les articles suivants mentionnant les différentes indemnités auxquelles ces derniers ont droit.

(3) Charles Navoni, De l'indemnité parlementaire, 1908, thèse de doctorat, p. 16, cité dans Catherine Dubief, op. cit., p. 3.

breux débats tout au long du XIX^e siècle. Trois grandes tendances peuvent être dégagées, qui correspondent parfaitement aux trois grands types de régime politique qu'a connu la France à cette période, à tel point que l'on pourrait identifier la nature du régime à sa conception de l'indemnité parlementaire :

– dans le droit fil des opposants à la rémunération des parlementaires lors de la période révolutionnaire, l'article 19 de la **Charte de 1815** prévoyait, dans son article 19, que « *les députés à la Chambre ne reçoivent ni traitement, ni indemnité* ». La **gratuité du mandat**, justifiée par le haut rang social des députés, « *vient parfaire le régime censitaire* »⁽¹⁾. Cet état de fait ne change pas sous la monarchie de Juillet, à tel point que la sélection des représentants par l'argent a été l'un des thèmes de la campagne des banquets de 1847 et de 1848 ;

– à l'opposé de cette tendance, le Premier **Empire**, comme le Second, s'attache les membres des assemblées, essentiellement composées de notables, par l'octroi d'**importantes rémunérations** ;

– enfin, les **Républiques** successives, au nom de l'égal accès au mandat, **rétablissent l'indemnité parlementaire**. Ainsi, le Gouvernement provisoire la réinstaura-t-il par le décret de convocation des assemblées électorales, en mars 1848.

Si l'indemnité parlementaire est restée la norme depuis les débuts de la III^e République, son existence ou son montant a été soumis à **deux formes de critique** qui se rejoignent dans leur dénonciation du régime représentatif.

La première, déjà citée, provient de l'**extrême droite**. Elle s'est notamment déclenchée en 1906, lors de l'augmentation de l'indemnité parlementaire contre laquelle la presse d'extrême droite a milité, désignant les parlementaires sous le nom de « *Q.-M.* » ou « *quinze-mille* », nom fondé sur le montant de la nouvelle indemnité. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le régime de Vichy a supprimé, par la loi du 11 août 1941, l'indemnité parlementaire, ajoutant le symbole à l'ajournement des chambres qui était effectif depuis juillet 1940.

La seconde émane d'une partie de l'**extrême gauche**. Elle est symbolisée par la mort du député Alphonse Baudin sur une barricade, le 11 décembre 1851, alors qu'il tentait de soulever les faubourgs parisiens contre le coup d'état du 2 décembre. Des ouvriers auraient alors refusé de se joindre à lui aux cris de « *À bas les vingt-cinq francs !* », montant correspondant à celui de l'indemnité parlementaire, jugée excessive. Baudin aurait répondu : « *Vous allez voir comment on meurt pour vingt-cinq francs.* »⁽²⁾

Pour éviter toute critique, la loi du 4 février 1938 a fait le choix de fixer l'indemnité parlementaire par référence à celle des conseillers d'État, solution qui

(1) Catherine Dubief, op. cit., p. 40.

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche.asp?num_dept=9418, base de données des députés français depuis 1789.

a été reprise à l'article 23 de la Constitution du 27 octobre 1946⁽¹⁾ puis dans l'ordonnance organique du 13 décembre 1958⁽²⁾.

Il ne s'agit donc pas de revenir sur cet acquis de la démocratie qu'est l'indemnisation des élus. Au contraire, il faut progresser plus avant en prévoyant les conditions de la transparence de ces indemnités.

2. Un corrélatif nécessaire : la publicité des moyens mis à la disposition des élus

La légitimité de l'indemnisation des élus, qui est l'une des conditions de l'existence d'une démocratie réelle, sera d'autant plus grande que les citoyens sauront précisément quelle est sa nature et comment elle est employée.

Des progrès ont été faits récemment, notamment par les assemblées, pour ce qui est de la **publicité du montant des indemnités** versées à leurs membres, que ce soit au titre de leur mandat ou pour la rémunération de collaborateurs⁽³⁾. De même, les assemblées locales doivent-elles fixer les indemnités versées à leurs membres par voie de délibération⁽⁴⁾. Il est en revanche très difficile de trouver les renseignements ayant trait au montant de l'indemnité des membres du Gouvernement, en dehors des textes législatifs, qui n'en fournissent que les modalités de calcul⁽⁵⁾.

Par ailleurs, des règles de plafonnement des **cumuls d'indemnités** ont été fixées par la loi pour toutes les catégories d'élus. De manière générale, les indemnités perçues au titre d'un mandat ne peuvent pas dépasser, au total, une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base⁽⁶⁾. Cependant, toutes les rémunérations perçues ne sont pas comprises dans ce plafond (tel est le cas, par exemple, des indemnités versées au titre de la présence dans un organisme extra-parlementaire)⁽⁷⁾. Par ailleurs, les situations de cumul de mandat et d'indemnités ne peuvent pas être facilement repérées par nos concitoyens.

(1) « Les membres du Parlement perçoivent une indemnité fixée par référence à une certaine catégorie de fonctionnaires. »

(2) Article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement : « L'indemnité parlementaire est calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'État classés dans la catégorie présentement dite "hors échelle". Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie »

(3) http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_17.asp, pour l'Assemblée nationale, http://www.senat.fr/role/senateurs_info/statut.html et http://www.senat.fr/role/senateurs_info/moyens_senateurs.html, pour le Sénat.

(4) Voir, par exemple, l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales pour les indemnités de fonction de certains élus municipaux.

(5) Quatre premiers alinéas du I de l'article 14 de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002.

(6) Article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce principe est également repris dans le code général des collectivités territoriales.

(7) « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », rapport d'information fait au nom de la commission des Lois du Sénat par MM. Jean-Jacques Hyest, Alain Anziani, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Pierre-Yves Collombat, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier et M. Jean-Pierre Vial, n° 518, 12 mai 2011, p. 97.

Il faut enfin mentionner le fait que les députés et les sénateurs disposent d'une part de ce que l'on appelle la **réserve parlementaire**, laquelle leur permet de financer des projets portés par des collectivités territoriales ou des associations, le plus souvent au sein de leur circonscription. Néanmoins, aucune transparence n'existe quant aux critères de sélection des projets et quant au montant attribué à chaque parlementaire. **Le Sénat semble avoir décidé de mettre fin à cette pratique**, ainsi que l'a indiqué notre collègue Michel Berson, auditionné au titre de *l'Assemblée des départements de France*, **en prévoyant de soumettre l'attribution de la réserve parlementaire au respect des principes d'équité et de transparence** dans les mois qui viennent ⁽¹⁾.

B. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

L'existence d'une crise de confiance entre les Français et leurs responsables politiques ne fait pas débat. En revanche, le fait de prôner une transparence accrue de la vie publique n'est pas perçu par tous comme le moyen de la résorber. C'est pourtant la direction qu'ont prise de nombreuses démocraties avancées.

1. Les dangers de la transparence conçue comme une fin en soi

Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur ont marqué leur désaccord avec l'idée que transparence rimerait avec confiance. Les arguments de ceux qui considèrent que l'excès de transparence dans la vie publique nuit à la démocratie sont bien connus. Ils reposent, pour l'essentiel, sur les considérations suivantes :

– en premier lieu, la crise de confiance de l'opinion publique vis-à-vis des responsables politiques serait en partie engendrée par les dénonciations, de la part de ces mêmes responsables politiques, du manque de transparence. **Le sentiment de défiance de l'opinion publique ne serait donc que le fruit de la vie politique elle-même**. M. Denys de Béchillon, professeur de droit public, a ainsi rappelé que tous les dictateurs s'étaient fait élire sur un programme de dénonciation de la corruption ⁽²⁾. Imposer un régime déclaratif aux élus reviendrait d'ailleurs à entretenir la défiance de l'opinion publique ;

– en deuxième lieu, la transparence nuirait à la confiance dans la mesure où elle empêche toute **dimension charismatique de l'action publique**, laquelle suppose une part de secret ⁽³⁾ ;

– en troisième lieu, certains voient dans la transparence de la vie politique, et notamment du patrimoine des élus, **une forme de voyeurisme**, exposant les hommes politiques à la convoitise publique et susceptible de tarir les vocations. Le risque est alors de juger les responsables politiques sur ce qu'ils ont et

(1) *Audition du 16 novembre 2011.*

(2) *Audition du 8 novembre 2011.*

(3) *Ibid.*

sur ce qu'ils sont, davantage que sur ce qu'ils font, allant ainsi à l'encontre des principes démocratiques et notamment de celui de responsabilité politique⁽¹⁾. « *L'exigence de transparence, lorsqu'elle se généralise à l'excès, n'est plus la quintessence de la démocratie mais plutôt son antipode* », estime ainsi M. Guy Carcassonne⁽²⁾.

– enfin, **la transparence ne serait jamais suffisante**, chacun soupçonnant les responsables politiques de disposer de moyens pour contourner les législations en vigueur. La satisfaction des citoyens à l'égard de la transparence de la vie publique ne pourra donc jamais être totale. « *Devenue une fin en soi, [la transparence] s'imposera d'elle-même, n'aura nul motif à s'arrêter ici ou là, s'insinuera partout, irrésistiblement, sous le masque fallacieux d'une exigence démocratique.* »⁽³⁾

2. La nécessité d'une transparence conçue comme garantie d'indépendance des responsables publics

Il ne s'agit pas de faire de la transparence une valeur en tant que telle. Cette dernière doit toujours être au service de l'idéal démocratique. Contrairement aux arguments précédemment évoqués, la transparence a fait récemment ses preuves dans au moins deux domaines de la vie sociale, ainsi que l'a indiqué M. Pierre Lascoumes, directeur de recherches au CNRS⁽⁴⁾.

Une politique de création de commissions locales à proximité des installations nucléaires a été mise en place. Destinés à informer les riverains des dispositifs de prévention et de gestions des risques nucléaires, ces dispositifs constituent, aux dire des exploitants, un facteur essentiel de l'acceptabilité sociale d'une énergie, dont la dangerosité n'est pourtant plus à démontrer aux yeux de votre rapporteur.

D'autre part, dans le domaine de la rémunération des dirigeants des grandes entreprises, des progrès considérables ont été faits récemment dans le sens de la transparence. La création de comités des rémunérations dans ces grandes entreprises aurait été impensable il y a quelques années : c'est bien dans le but de contenir le développement de rémunérations exorbitantes, qui ne seraient pas acceptables par les actionnaires et les différents acteurs de l'entreprise qu'ils ont été mis en place.

Les études empiriques montrent que la transparence, lorsqu'elle est associée à un objectif déterminé (acceptabilité d'une politique, contrôle de certains acteurs), peut être porteuse de confiance. Dans le domaine de la vie publique, cette transparence doit **garantir à chacun de nos concitoyens que leurs responsables**

(1) *Audition de M. Guy Carcassonne du 16 novembre 2011.*

(2) *Guy Carcassonne, « Le trouble de la transparence », Pouvoirs n° 97, 2001, p. 23.*

(3) *Ibid.*, p. 22.

(4) *Audition du 9 novembre 2011.*

politiques « se détachent lisiblement des intérêts particuliers »⁽¹⁾, pour reprendre une expression de M. Pierre Rosanvallon.

À l'inverse, le secret entretient la rumeur et jette donc le soupçon sur l'ensemble des élus. La transparence, loin d'être une fin en soi, permettrait aux responsables publics de se prémunir contre certaines rumeurs infondées.

C. PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le terrain d'application contemporain de la transparence dans la vie publique est la prévention des conflits d'intérêts, qui a fait l'objet récemment d'une importante contribution⁽²⁾.

1. Une objectivation possible

Les conflits d'intérêts sont inhérents à la vie humaine et à toute activité, qu'elle soit publique ou privée. On peut penser au cas des universitaires qui prennent position dans la presse sur un sujet d'actualité en omettant de mentionner qu'ils exercent une activité de conseil pour une grande entreprise⁽³⁾ ou à celui des médias qui adressent des critiques particulièrement élogieuses à un film dont ils sont par ailleurs producteurs⁽⁴⁾. Par ailleurs, ils peuvent être de toute nature : chacun peut avoir intérêt à voir son patrimoine croître mais aussi à faire prospérer ses convictions voire à nuire à certaines personnes. Certains s'arrêtent à ce niveau d'analyse et estiment que toute règle de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique serait forcément lacunaire (parce que de champ trop restreint) ou dangereuse (parce que trop exigeante).

Pourtant, **l'omniprésence des intérêts contradictoires ne signifie pas que tous les conflits d'intérêts doivent occuper le législateur mais cela ne signifie pas non plus que celui-ci doive s'en désintéresser**. Il faut distinguer les conflits d'intérêts dont la prévention est nécessaire à la transparence de la vie publique de ceux qui relèvent du domaine privé. Trois critères principaux peuvent guider en la matière le législateur :

– les conflits d'intérêts à prendre en compte doivent être **de nature patrimoniale**, dans la mesure où ils sont à la fois les plus simples à traiter, car objectivables, les plus choquants et donc les plus périlleux pour la démocratie ;

– les conflits d'intérêts en cause doivent revêtir **une certaine importance** ;

– ils doivent enfin **se heurter à l'intérêt général**.

(1) M. Pierre Rosanvallon, propos recueillis par M. Gérard Courtois, *Le Monde*, 21 septembre 2010, p. 19.

(2) *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, janvier 2011.

(3) Exemple pris par M. Martin Hirsch, audition du 9 novembre 2011.

(4) Exemple cité par M. Guy Carcassonne, audition du 16 novembre 2011.

Une définition des conflits d'intérêts fondée sur ces trois éléments prêtera sans aucun doute à interprétation, ce qui ne signifie nullement que cette définition serait arbitraire, faute de quoi toutes les notions juridiques le seraient. La démonstration qu'il est possible de définir et de prévenir les conflits d'intérêts a d'ailleurs été donnée par nombre de pays étrangers, et notamment par le Canada ⁽¹⁾.

2. Un dispositif nécessairement global et préventif

Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique souligne la nécessité de doter la France d'un **dispositif global de prévention des conflits d'intérêts**. Ce dernier ne peut en effet pas reposer sur une unique structure, aussi légitime fût-elle, mais doit être un dispositif de proximité, susceptible d'être accessible à chaque responsable public. Par ailleurs, les moyens à mettre en œuvre doivent prendre en compte la diversité des situations de conflits d'intérêts et la spécificité de ceux qui peuvent être rencontrés dans un domaine déterminé de l'action publique. **Si les déclarations d'intérêts et les obligations de déport devraient constituer le droit commun de la prévention des conflits d'intérêts**, d'autres obligations plus spécifiques, telle que le fait de confier un mandat de gestion d'une partie de son patrimoine à un tiers durant l'exercice des fonctions, peuvent être envisagées lorsque les fonctions en cause l'exigent. Un **réseau de déontologues**, coordonnés par une autorité indépendante, pourrait être constitué, à l'image de ce qui a été mis en œuvre par l'Assemblée nationale ⁽²⁾, afin que les responsables publics puissent disposer d'un référent de proximité.

Ce dispositif devrait avant tout être préventif. À ce titre, le délit de prise illégale d'intérêts ne peut pas être considéré comme suffisant pour empêcher les conflits d'intérêts, dans la mesure où les acteurs ne se mettent pas nécessairement dans une telle situation en connaissance de cause et où un conflit d'intérêt peut n'être qu'apparent, sans qu'une infraction pénale ne soit pour autant constituée. Ceci ne signifie pas que le comportement en cause soit admissible, bien au contraire. Comme le rappelait M. Pierre Rosanvallon il y a un an, « *si on ne comprend pas que la morale publique, ce n'est pas simplement respecter la légalité, on ne comprend pas l'essentiel. Cette morale implique d'être « au-dessus de tout soupçon ».* La qualité attendue d'une personnalité politique n'est pas qu'elle ne soit pas pénalement coupable d'une malversation, c'est qu'elle soit au-dessus de tout soupçon. [...] On ne peut pas prétendre incarner l'intérêt général si on ne se détache pas lisiblement pour tous les citoyens des intérêts particuliers. » ⁽³⁾

(1) Loi du 9 juillet 2007 sur les conflits d'intérêts.

(2) Décision du Bureau du 6 avril 2011.

(3) M. Pierre Rosanvallon, propos recueillis par M. Gérard Courtois, Le Monde, 21 septembre 2010, p. 19.

III. – DEUX PROPOSITIONS DE LOI POUR FAIRE PROGRESSER LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Pour l'ensemble de ces raisons, les présentes propositions de loi entendent marquer une nouvelle étape dans la transparence de la vie publique. Les problèmes à résoudre sont clairement identifiés – ils ont été exposés ci-dessus, et les solutions à y apporter ont fait l'objet de nombreuses contributions au débat public, que ce soit en France ou à l'étranger.

Le champ des deux propositions de loi se limite aux seuls **responsables politiques** (ministres, parlementaires, élus locaux et membres de cabinet), ce qui exclut d'une part les fonctionnaires d'autorité et, d'autre part, les membres des autorités administratives indépendantes. Cela ne signifie pas que ces derniers ne puissent pas être confrontés à des conflits d'intérêts⁽¹⁾. Le choix a simplement été fait de se limiter à la vie politique afin de ne pas traiter un domaine trop vaste.

A. UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE DANS LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Le renforcement de la transparence de la vie politique passe par trois leviers principaux.

Il s'agit en premier lieu de **faire respecter les règles existantes en matière de financement de la vie politique** qui sont souvent peu ou pas appliquées, faute de sanctions ou de procédures adéquates. Les **articles premiers des deux propositions de loi** visent à empêcher les contournements de la législation sur les comptes de campagnes et le financement de la vie politique précédemment évoqués.

Il est prévu, en deuxième lieu, de **rendre transparente l'affectation des moyens publics**. Ceci concerne notamment l'utilisation de la réserve parlementaire (**article 6** de la proposition de loi organique), mais aussi des indemnités représentatives de frais de mandat et du « *crédit collaborateurs* » affectés aux parlementaires (**article 4** de la proposition de loi organique). Chaque citoyen devrait également pouvoir savoir sans difficulté quel est le montant total des revenus qu'un élu ou un membre du Gouvernement reçoit sur le fondement de ses mandats (**articles 3** de la proposition de loi organique, **4 et 5** de la proposition de loi ordinaire). Dans cette perspective, une obligation déclarative annuelle serait instaurée, la collecte de ces déclarations donnant lieu à leur publication par l'institution d'appartenance du responsable politique.

La troisième ambition est d'**instaurer une réelle politique de prévention des conflits d'intérêts** grâce, notamment, à la **publication des déclarations de patrimoine** des ministres, des parlementaires et des élus locaux qui y sont soumis.

(1) Ces derniers entraînent notamment dans le cadre du rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, janvier 2011.

En effet, le seul contrôle de ces déclarations par la Commission pour la transparence financière de la vie politique a montré ses limites, en tout cas sous sa forme actuelle, puisqu'elle n'a débouché sur aucune poursuite en 23 ans. Il s'agirait donc de publier ces déclarations, une fois anonymisées des noms autres que celui du déclarant, afin que l'opinion publique puisse se faire juge du caractère réellement désintéressé de l'action des responsables publics (**articles 2** de la proposition de loi organique et **3** de la proposition de loi ordinaire). Cette proposition n'est d'ailleurs pas inédite puisque MM. Jean Lecanuet et Jean-Jacques Servan-Schreiber, dans une proposition de loi déposée le 10 février 1972, envisageaient la publication au *Journal officiel* « de l'état du patrimoine des parlementaires et membres du Gouvernement et de leurs déclarations de revenus. »⁽¹⁾ Leur motivation était simple : « permettre de s'assurer qu'aucun homme politique ne trouve un enrichissement dans le pouvoir qu'il détient ou le mandat qu'il exerce. »⁽²⁾ Elle pourrait être aujourd'hui complétée par le souci de prévenir les conflits d'intérêts.

B. UN ACTE FONDATEUR POUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

La publication des déclarations de patrimoine ne constitue que l'un des moyens de prévenir les conflits d'intérêts, qui doit être complété par les autres grands mécanismes qui ont été mis en œuvre à l'étranger à cette fin. Ces mécanismes sont au nombre de quatre :

– l'obligation de **déclarer ses intérêts**, que les propositions de loi visent à imposer pour les ministres (**article 8** de la proposition de loi ordinaire), les parlementaires (**article 5** de la proposition de loi organique), les principaux élus locaux (**article 11** de la proposition de loi) et les principaux membres de cabinet des ministres et des élus locaux (**articles 10 et 11** de la proposition de loi) ;

– l'obligation, pour tout responsable public, de **se déporter** en cas de conflit d'intérêt possible ou avéré (**articles 8 et 11** de la proposition de loi). Les magistrats parviennent depuis longtemps à respecter cette obligation, condition de l'objectivité nécessaire à un procès équitable, qui devrait être généralisée ;

– l'obligation, pour les postes les plus exposés, de **confier un mandat de gestion de ses intérêts financiers à un tiers, sans droit de regard**. Cette obligation devrait notamment concerner les ministres et les principaux membres de leur cabinet (**article 9** de la proposition de loi) ;

– la possibilité, pour chaque responsable public, de **consulter un déontologue** apte à le conseiller, en toute discrétion, sur la situation dans laquelle il est placé. À cette fin, on ne peut que regretter que le réseau de déontologues qui avait été préconisé par le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des

(1) Article 4 des propositions de loi tendant à la création de commissions parlementaires de vérification des patrimoines et des revenus des membres du Gouvernement, des députés et des sénateurs n° 2244 (Assemblée nationale) et n° 151 (Sénat), déposées le 10 février 1972.

(2) Ibid.

conflits d'intérêts dans la vie publique n'ait pas vu le jour. Les **articles 13 à 16** de la proposition de loi créent une Autorité de la déontologie de la vie publique, destinée à devenir, au-delà des déontologues de proximité, l'instance de référence en matière de prévention des conflits d'intérêts. Il est notamment prévu qu'elle puisse être consultée par toute personne soumise à l'obligation de déclarer ses intérêts, aux fins de recevoir un avis secret, mais aussi qu'elle puisse rendre des avis publics si la situation en cause est connue de tous.

Ces quatre éléments pourraient s'appuyer sur une définition législative des conflits d'intérêts (**article 7** de la proposition de loi), dont la jurisprudence de l'Autorité préciserait peu à peu les termes.

L'objectif de ce dispositif d'ensemble est de **soustraire les situations de conflit d'intérêts réelles ou supposées au traitement politico-médiatique dont elles sont actuellement l'objet**, en instaurant un corpus de règles, des instances pour les faire appliquer et des sanctions en cas de non-respect. De cette manière, une réponse indépendante et collégiale pourrait mettre fin aux polémiques qui agitent trop souvent notre vie publique, posant les bases d'une jurisprudence laquelle, en se renforçant et en se diffusant, deviendrait le **socle d'une déontologie partagée de la vie publique**.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mercredi 23 novembre 2011, la Commission examine, sur le rapport de M. François de Rugy, la proposition de loi organique (n° 3838) et la proposition de loi (n° 3866) relatives à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Bernard Roman. Nous constatons, sur tous les bancs, qu'une certaine défiance s'installe, mais je ne suis pas certain que toutes les réponses proposées par nos collègues soient les bonnes.

En effet, si la transparence peut être un moyen, elle ne doit pas constituer une fin en soi. Les auditions menées par le rapporteur, avec beaucoup d'intelligence et sans complaisance, nous ont permis de constater que le mieux était parfois l'ennemi du bien. Ainsi des parlementaires qui ont rendu public l'usage qu'ils font de leur IRFM nous ont dit que leur initiative avait suscité de nouvelles questions : pourquoi l'un consacrait-il 800 ou 900 euros à tel poste quand un autre dépensait moins pour la même charge ? Prenons garde à ce que la volonté de transparence ne nourrisse pas le voyeurisme !

Cela étant, ces deux propositions de loi comportent, à nos yeux, de nombreuses avancées. Je pense aux dispositions visant à empêcher le détournement de la législation relative au financement des partis politiques, notamment outre-mer. Le plafonnement des dons des personnes physiques aux partis politiques me semble constituer aussi une disposition utile, à condition de ne pas soumettre au même plafond les cotisations versées par les élus – il est en effet parfaitement républicain qu'ils contribuent au financement de leur formation politique.

Nous sommes également d'accord pour instaurer des sanctions en cas de déclaration de patrimoine sciemment frauduleuse, sujet dont nous avons déjà débattu à l'occasion d'un amendement déposé par le groupe SRC sur un précédent texte. M. Sauvé nous a indiqué qu'aucune poursuite n'avait jamais été enclenchée contre la vingtaine de parlementaires pour lesquels une situation d'enrichissement sans cause avait été constatée, faute de sanction pénale. Nous avons proposé, pour notre part, une peine de prison, mais nous sommes prêts à en débattre. En tout cas, il me semble nécessaire d'avancer sur ce point.

M. Patrick Devedjian. En l'état actuel du droit, l'enrichissement sans cause ne constitue pas une infraction.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le droit a évolué avec l'adoption de la loi du 14 avril 2011, dont Charles de La Verpillière était le rapporteur. Même si l'infraction n'est pas punie des sanctions que vous appelez de vos vœux, M. Roman, le parquet peut désormais engager des poursuites sur la base de ce texte.

M. Bernard Roman. C'est en tout cas un point sur lequel nous pourrions utilement reprendre le débat.

Nous approuvons, d'autre part, l'instauration d'une déclaration de revenus pour les élus. Une telle mesure ne ferait pas difficulté car ces revenus sont déjà publics. J'ajoute qu'elle devrait s'appliquer, à nos yeux, tant aux élus nationaux qu'aux élus locaux. Certaines situations mériteraient en effet d'être clarifiées – je pense en particulier aux structures intercommunales, qui échappent aujourd'hui aux règles en vigueur.

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, j'insisterai, à la suite de M. Sauvé, sur la nécessité d'une définition aussi adéquate que possible.

J'en viens à nos réticences. Comme je l'ai indiqué, il existe un risque de voyeurisme, notamment pour ce qui est de l'utilisation de l'IRFM. Comme plusieurs personnes auditionnées, je ne vois, en outre, aucun intérêt à la publication du patrimoine de l'ensemble des élus. Il faut que ce patrimoine soit déclaré auprès d'une commission, pour qu'on puisse vérifier qu'il n'y a pas d'enrichissement sans cause entre le début et la fin du mandat ; une publication risque en revanche de susciter plus de difficultés qu'elle n'en réglerait, sans contribuer en rien à restaurer la confiance dans la classe politique.

M. Jean-Jacques Urvoas. Chacun souscrit évidemment à l'objectif que s'assignent les auteurs de ces deux propositions de loi – « le rétablissement, aux yeux de l'opinion, de la légitimité morale des responsables politiques » – mais je ne crois pas que notre rôle soit de légiférer pour influencer l'opinion et j'ignore d'ailleurs comment nous pourrions évaluer les bons moyens d'atteindre un tel objectif.

Qui plus est, je doute que l'adoption de nouvelles dispositions puisse satisfaire l'opinion. Ceux qui entretiennent la suspicion à l'égard des élus, systématiquement présentés comme des corrompus, les trouveront de toute manière insuffisantes. On pourrait même craindre que cette réforme ne soit contreproductive : par son ampleur, elle pourrait laisser penser que certains comportements en réalité marginaux sont généralisés. Mieux vaut se préoccuper de pertinence et d'efficacité, plutôt que de chercher à apprivoiser le tribunal de l'opinion !

Le dispositif qui nous est proposé tend à sanctionner certaines pratiques, qui ont été constatées. Là encore, je crains qu'on n'obtienne l'effet contraire de ce qu'on recherche : par leur précision même, ces mesures ménagent des interstices qui offriront de nouvelles possibilités à ceux qui veulent frauder. Dans ces domaines qui touchent à l'éthique et à la conception qu'a chacun de ce qu'exige son mandat, gardons-nous de dispositions exagérément détaillées !

Quant à la création d'une autorité de la déontologie de la vie publique, préconisée par la commission Sauvé, ces deux propositions de loi diffèrent du projet de loi déposé par le Gouvernement, le 27 juillet dernier, à la fois en ce qui

concerne le champ d'intervention et la composition de cette instance. Pour ma part, je vois dans votre texte une contradiction entre le souhait d'instituer une autorité administrative et le choix d'y nommer des magistrats. Cette autorité aurait, en effet, toutes les apparences d'une juridiction.

L'état d'avancement des travaux du rapporteur dont nous avons été destinataires affirme que la seule manière d'assurer l'indépendance de cette autorité serait qu'elle soit composée de magistrats, ce qui est contraire au droit et à la pratique de notre pays. De nombreuses autorités indépendantes ne sont pas composées de magistrats et ont pourtant démontré leur liberté. Je crains, par ailleurs, qu'une instance structurellement « juridictionnalisée » ne se comporte comme un tribunal. Or ce n'est visiblement pas votre objectif, car vous souhaitez que l'autorité de la déontologie soit dotée de pouvoirs de consultation et de contrôle.

M. Dominique Perben. Sans entrer dans le détail de ces deux propositions de loi, je tiens à rappeler que des initiatives ont déjà été prises en la matière par le Gouvernement, avec la mission confiée au vice-président du Conseil d'État, comme par l'Assemblée nationale, qui a constitué un groupe de travail auquel le rapporteur participait, comme moi-même et d'autres députés – nous avons notamment travaillé sur les conflits d'intérêts.

Lorsque nous avons bien légiféré sur de tels sujets par le passé, c'était toujours après avoir réuni les conditions d'un consensus politique. Pour réaliser un travail intelligent et efficace, nous devons donc essayer d'avancer avec le souci de parvenir à un accord entre les différentes forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat. À chaque fois que nous avons légiféré rapidement, au cours des vingt ou trente dernières années, sans nous donner le temps de la réflexion, nous avons commis des erreurs. Je pense en particulier à la situation dans laquelle se sont trouvés deux collègues, l'une appartenant au parti socialiste et l'autre à l'UMP : il est totalement absurde de prévoir des peines d'inéligibilité automatiques – on peut y être condamné pour avoir acheté directement 45 euros de *chips* et de vin blanc pendant une campagne électorale !

En outre, je suis d'accord avec Jean-Jacques Urvoas sur la nécessité de ne pas judiciariser ces affaires : nous risquons de ne pas en maîtriser les conséquences. Commençons plutôt par des systèmes d'arbitrage, de conseil et de régulation à caractère administratif.

Au-delà de l'affichage politique que vous souhaitez peut-être, le seul moyen de modifier la législation sans trop se tromper est de chercher un accord politique et de se donner le temps de travailler dans la sérénité.

M. Christian Vanneste. Je me contenterai, pour ma part, d'évoquer le chapitre VI de la proposition de loi ordinaire, relatif à l'Autorité de la déontologie de la vie publique. Il en résultera une autorité administrative supplémentaire, alors que René Dosière et moi-même avons plutôt préconisé, dans un rapport commun

établi au nom du Comité d'évaluation et de contrôle, d'en réduire le nombre. Il serait donc utile d'envisager un regroupement de toutes les instances aujourd'hui en charge de la transparence dans le domaine politique. Nos propositions allaient d'ailleurs plus loin que ce dispositif, car nous demandions l'instauration d'une autorité unique qui, sur le modèle de celles qui existent au Canada et au Québec, serait également compétente pour le découpage des circonscriptions – la procédure aujourd'hui appliquée paraît opaque à nos concitoyens.

Surtout, comme l'a observé Jean-Jacques Urvoas, nous devons éviter d'en arriver à un gouvernement des juges : la légitimité des élus est supérieure à celle des fonctionnaires de la justice. Il faut cesser de vénérer ces fonctionnaires, car ils sont au service de l'État, lui-même gouverné par des élus. C'est pourquoi nous proposons que le président de cette autorité administrative soit élu à la majorité qualifiée des membres des commissions parlementaires intéressées. Ne pourrait ainsi être élue qu'une personne jouissant d'une confiance dépassant un seul parti politique ou une majorité simple. Il est regrettable que le rapporteur manque, en partie, cette occasion de restaurer la dignité de la politique aux yeux du public.

S'agissant la reddition des comptes, pourquoi le rapport devrait-il être remis en priorité au Président de la République ? Pourquoi placer l'exécutif avant le législateur ? Notre rapport demandait que les autorités administratives rendent d'abord compte aux représentants du peuple que nous sommes !

M. Jérôme Lambert. Le rapporteur met en avant une suspicion qui semble gagner l'opinion et qu'il souhaite légitimement combattre. Mais, comme chacun d'entre vous sans doute, je reçois de nombreux messages, souvent par la voie électronique, auxquels je réponds systématiquement et je ne suis pas gêné par ce questionnement car je considère que nous sommes à même d'y faire face. Cela étant, pour vingt, cinquante ou même cent messages, reçus souvent à la veille d'élections et généralement des mêmes personnes, on ne peut guère parler d'un problème massif. Ne faisons pas de certaines campagnes, souvent menées par de petites officines liées à l'extrême droite, une affaire d'État qui devrait nous tétaniser – je ne le suis pas, pour ma part, et je crois savoir que la plupart d'entre vous ne l'êtes pas davantage.

Je dois dire que le comportement de certains parlementaires, qui se posent en chevaliers blancs, me gêne. J'ai répondu à une trentaine d'internautes, qui m'interrogeaient sur ce point, que j'étais favorable à une réduction de 10 % de mon indemnité parlementaire à condition qu'elle s'applique à tous les revenus supérieurs à 5 000 euros. En effet, je suis prêt à me soumettre à une mesure de solidarité mais je n'estime pas voler les indemnités que je reçois : elles correspondent à un véritable travail. En outre, quand on raisonne en taux horaire, nous ne gagnons que deux fois et demie le SMIC. Nous ne sommes donc pas des « richards ». Il ne faut pas que certains prétendent être plus blancs que d'autres, même s'il peut y avoir parmi nous, comme dans toute société humaine, une personne sur mille qui dérape et dont nous devons arrêter les agissements avant qu'ils ne provoquent des dégâts.

Pour ce qui est de la gestion de l'IRFM, ne commençons pas à tout étaler sur la place publique : si j'indique que je consacre 1 000 euros à la location d'un local quand un autre ne déclare que 300 ou 600 euros à ce titre, on va se demander pourquoi je dépense autant. On pourrait tout justifier, mais cela susciterait de vives polémiques.

L'IRFM pose une vraie difficulté, vraisemblablement insoluble, mais la solution actuelle me paraît la meilleure possible. Je crois savoir qu'environ 30 % d'entre nous n'ont qu'un seul mandat, alors que d'autres collègues en détiennent plusieurs – ils sont, par exemple, à la tête d'exécutifs locaux, parfois importants, qui mettent à leur disposition des voitures de fonction, des locaux ou des photocopieurs. Or l'IRFM est entièrement consacrée à ces mêmes frais quand on n'exerce qu'un mandat de député. On pourrait certes envisager d'en diversifier le montant en fonction des situations, mais le sujet est éminemment complexe. Afin de ne pas avoir à chicaner sans fin, le collège des questeurs a décidé, il y a quelques années, de ne pas entrer dans le détail et d'instaurer une indemnité permettant à tous d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions. En outre, je rappelle que si l'on s'aperçoit qu'un parlementaire a accumulé par ce moyen, au fil des années, un patrimoine exorbitant, il existe des mécanismes de contrôle – la transparence que nous avons instaurée dans ce domaine permet d'exercer des vérifications et de poser des questions.

Pour toutes ces raisons, je ne suis pas partisan d'une modification du régime actuel, d'autant qu'il faudrait des dizaines de fonctionnaires pour contrôler tous les mois les notes de frais des parlementaires et que cet accroissement de la transparence se paierait ainsi d'une hausse des dépenses publiques.

M. Guy Geoffroy. Je fais volontiers miens les propos de Jean-Jacques Urvoas, de Dominique Perben et de Bernard Roman. « Qui se sent morveux se mouche ! », disait-on dans ma jeunesse. En nous « mouchant », nous risquerions d'aggraver la pression qui pourrait s'exercer sur nous – je m'exprime au conditionnel car je ne ressens, pour ma part, aucune pression. Si l'on en croit les sondages, nos concitoyens estiment que les élus sont corrompus. Ils doivent le penser des élus en général, mais ils ne le pensent pas de ceux auxquels ils ont affaire. Les jeunes que je rencontre, ainsi que les personnes à qui je fais visiter l'Assemblée nationale, s'intéressent effectivement à tous ces sujets, mais ils accueillent très favorablement les réponses, très simples et franches, que nous leur donnons.

En adoptant ces deux textes, catalogues de mesures dont certaines sont de détail mais d'autres posent des questions de principe, nous donnerions à nos concitoyens l'impression de vouloir mettre un terme à nos turpitudes juste avant de clore cette législature. Or je n'ai pas du tout l'impression d'être coupable de turpitudes, pas plus que le reste de mes collègues.

Par ailleurs, je tiens à rappeler qu'il y a vingt ans à peine, avant les grandes lois des années 1990, un élu de la République pouvait cumuler jusqu'à

200 000 francs d'indemnités non fiscalisées, soit environ 30 000 euros. Ceux qui détiennent plusieurs mandats voient aujourd'hui leurs indemnités plafonnées à 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire – nous sommes ainsi un certain nombre à percevoir environ 7 500 euros, montant qui est désormais fiscalisé. Nous sommes donc passés d'une situation assez inexcusable à une autre qui ne me semble pas des plus blâmables : ne sommes-nous pas, en quelque sorte, des cadres supérieurs de la République ? Avons-nous à nous excuser de percevoir des indemnités prévues par les textes pour nous permettre de nous consacrer pleinement à notre mandat ?

Sans faire de procès d'intention au rapporteur, j'invite donc à ne pas céder à la tentation d'un « coup » à quelques mois des élections, au prétexte de nous exonérer d'une certaine pression. Je crains d'ailleurs que nous n'obtenions le résultat inverse en donnant le sentiment d'acquiescer à ce qui nous serait reproché – on nous en demandera de plus en plus, jusqu'à tomber dans l'absurde. Veut-on que les élus de la République ne soient plus des représentants de la société civile qui consacrent une partie de leur vie à l'action publique, mais des apparatchiks qui trouveront dans les mandats électifs la récompense de leur engagement au sein de leur parti ? Je ne pense pas que la représentation du peuple sera mieux assurée si nous nous présentons la corde au cou, comme les Bourgeois de Calais, devant le tribunal de l'opinion populaire.

Prises une à une, les observations du rapporteur sont recevables, mais je ne puis les accepter dans leur ensemble. Je suis prêt à répondre de mon refus de voter cette proposition de loi, qui est un encouragement au populisme et à la démagogie. La montée de la défiance et de l'antiparlementarisme, dit l'exposé des motifs, est constante en temps de crise. Comment reconnaître qu'il y a là une constante historique et prétendre y mettre un terme avec une proposition de loi qui ferait des représentants du peuple les boucs émissaires des humeurs, des aigreurs et des colères qui se manifestent dans les pays en crise ? Dans de telles périodes, le peuple a, au contraire, besoin de représentants pour pouvoir maîtriser son destin.

M. Philippe Houillon. Je souscris à l'essentiel de ce qui a été dit. Je souhaite simplement attirer l'attention sur les deux amendements du rapporteur à la proposition de loi organique. Le premier, qui vise à interdire le cumul d'un mandat parlementaire avec l'activité d'avocat, est un « classique », mais le second va beaucoup plus loin puisqu'il propose d'encadrer la rémunération de toutes les autres activités professionnelles exercées par un parlementaire. C'est la question du statut de l'élu qui est ici posée. La fonction de parlementaire est-elle un mandat ou une profession ? C'est sans doute une bonne question, mais nous ne pouvons y répondre au détour de cet amendement.

M. René Dosière. Je partage les propos de Bernard Roman, de Jean-Jacques Urvoas et de Dominique Perben. Prenons garde en effet à la tentation de la transparence absolue, et évitons de nous prêter au totalitarisme comme au voyeurisme ! Veillons de même à distinguer la transparence des institutions de la transparence concernant les personnes.

Je me permets d'autre part de rappeler, après mon collègue Christian Vanneste, que l'une des propositions du rapport que nous avons rédigé tous deux pour le Comité d'évaluation et de contrôle consistait à redonner le pouvoir au Parlement pour tout ce qui concerne la vie politique. Pour cela, il faut que le responsable de l'autorité administrative indépendante que vous proposez de créer soit désigné à la majorité des deux tiers du Parlement – ce qui, en pratique, veut dire à l'unanimité. Nous avons vu ce système fonctionner au Québec et au Canada, où cette personnalité ne rend compte qu'au Parlement, dont elle tient toute sa légitimité. La désignation par une telle majorité au Parlement, qui implique un accord de la majorité et de l'opposition, conférerait une tout autre légitimité qu'une nomination par le Président de la République qui, bien que président de tous les Français, reste l'élu d'une majorité. On pourrait dès lors aller jusqu'à donner à cette autorité le pouvoir de procéder aux découpages électoraux. Nous avons d'ailleurs constaté qu'au Québec, le découpage opéré à échéances régulières par le directeur général des élections ne faisait pas l'objet de contestations politiques. Il peut y avoir des contestations venant d'un territoire donné, par exemple lorsque le directeur général propose de supprimer une circonscription rurale parce la population y a diminué, mais ce type de propositions valant aussi bien pour des circonscriptions libérales que pour des circonscriptions acquises au Parti québécois, les oppositions ne sont pas de nature politique. Je tiens donc à insister sur cette proposition, qui est l'une de nos propositions phares. Elle permet à la fois d'éviter le risque d'un gouvernement des juges et de revaloriser le rôle du Parlement, objectif que nous n'atteindrons pas en multipliant le nombre des autorités administratives ou judiciaires.

M. le rapporteur. Les interventions de nos collègues posent deux questions de fond. La première a trait à l'idée que nous nous faisons de l'état de l'opinion. Si vous pensez que la grande majorité des Français se satisfait du fonctionnement de notre démocratie, en particulier en ce qui concerne le financement de la vie politique, et qu'il n'y a là que divagations des médias, c'est un point de vue. Je ne chercherai donc pas à vous convaincre, même si je pense que nous aurions pu nous épargner les envolées lyriques sur les Bourgeois de Calais...

La deuxième question que soulèvent ces interventions est plus importante : c'est celle de la transparence. J'entends bien l'argument selon lequel celle-ci nourrirait en quelque sorte la défiance mais la formule de notre collègue Guy Geoffroy peut aisément se retourner : nos concitoyens peuvent penser que, s'il y a une telle réticence vis-à-vis de la transparence, c'est au contraire parce que les parlementaires n'assument pas une situation privilégiée. Pour ma part, j'assume totalement nos indemnités – je ne suis pas de ceux qui pensent que les élus sont trop payés. Le problème n'est donc pas là.

S'agissant de cette transparence, il y a deux écoles de pensée. Pour la première, un contrôle citoyen est nécessaire. À ceux qui vitupèrent le gouvernement des juges en prétendant que notre proposition y conduirait, je fais observer que, si le contrôle citoyen consiste à instaurer une transparence pour

permettre à chacun d'être éclairé, et donc de voter en connaissance de cause, les déclarations d'intérêt et les déclarations de patrimoine visent précisément, non à interdire aux élus de détenir des intérêts ou un patrimoine importants, mais à permettre aux électeurs de le savoir si c'est le cas : à eux ensuite de tirer leurs conclusions si un parlementaire agit constamment dans le sens de ses intérêts propres. Pour la seconde école, mieux vaut s'en remettre à des commissions spécialisées pour éviter de tomber dans le voyeurisme. Soit, mais ces commissions doivent être dotées de pouvoirs de sanction. On en revient alors au gouvernement des juges.

Nous ne proposons pas de créer une nouvelle autorité, puisque l'Autorité de la déontologie de la vie publique fusionne plusieurs autorités existantes. Certains redoutent qu'elle ne s'érige en juge ; mais n'oublions pas que son action sera encadrée et qu'elle sera saisie principalement par des élus. En ce qui concerne sa composition, nous n'avons fait que reprendre celle de la Commission pour la transparence de la vie politique.

Je suis assez ouvert à la discussion sur la désignation de son responsable par le Parlement à la majorité qualifiée. J'observe néanmoins que celle-ci pourrait avoir des effets pervers. Nous savons en effet à quels « échanges », à quelle recherche d'équilibres subtils cela donnera lieu dans les nominations. Ayons l'humilité de le reconnaître : il n'y a pas de solution parfaite.

L'amendement dont a parlé M. Houillon est inspiré des discussions que nous avons eues lors des auditions. Le cumul de fonctions donnant lieu à rémunération, ou de certaines professions, avec le mandat parlementaire est une vraie question. Pour ma part, je ne saurais me satisfaire de la situation actuelle – j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur le sujet en séance publique. Je ne m'attarderai pas sur les cas personnels, dont un a particulièrement défrayé la chronique – il devait d'ailleurs poser problème, puisque la personne concernée, qui présidait l'un des groupes de notre assemblée, a finalement jugé bon de mettre fin à la situation. Mais il s'agit certainement de bien plus qu'un cas pour mille, M. Lambert...

Notre propos n'est pas de promouvoir des apparatchiks, M. Geoffroy, mais de dire sans ambages qu'il y a un choix à faire. Si certains veulent avant tout exercer telle ou telle profession et en tirer des revenus, qu'ils renoncent un temps à leur mandat : on n'est pas obligé de faire de la politique toute sa vie ! Nos concitoyens peinent d'ailleurs à comprendre que l'on puisse mener tout cela de front...

La Commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

CHAPITRE I^{ER}

Transparence de la situation patrimoniale des élus

Article premier

(art. L.O. 135-1 du code électoral)

Renforcement des peines encourues en cas de déclaration mensongère de patrimoine

Le présent article renforce les sanctions encourues en cas de déclaration mensongère de patrimoine par un député ou un sénateur.

Les parlementaires, comme les ministres, certains élus locaux et certains hauts responsables publics, doivent, à leur entrée et à leur sortie de fonction, effectuer une déclaration de patrimoine, sur le fondement de l'article L.O. 135-1 du code électoral. Ces déclarations sont remises à la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

Jusqu'à récemment, et en dépit des demandes répétées de cette Commission ⁽¹⁾, seule l'absence de déclaration était passible de sanction. En effet, l'article L.O. 136-2 prévoit que, sur saisine du Bureau de l'Assemblée nationale, pour les députés, et du Sénat, pour les sénateurs ⁽²⁾, le Conseil constitutionnel peut prononcer l'inéligibilité du parlementaire qui n'a pas procédé à cette déclaration, ainsi que sa démission d'office. Cette sanction étant jusqu'à récemment la seule existante, le fait d'omettre sciemment de déclarer une part de son patrimoine, ou de le sous-évaluer, n'était susceptible d'aucune sanction.

Faisant écho aux demandes de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs a partiellement comblé cette lacune. Son article 2 sanctionne en effet « *le fait pour un député d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine ou d'en fournir une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de sa déclaration et à la possibilité pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique d'exercer sa mission* » d'une peine de 30 000 € d'amende, qui peut être assortie de l'interdiction des droits civiques et de l'exercice d'une fonction publique.

Néanmoins, lors de la discussion du projet de loi organique à l'Assemblée nationale, un amendement du président du groupe UMP, M. Christian Jacob, a

(1) Cf., en dernier lieu, le quatorzième rapport de la commission, publié le 1^{er} décembre 2009 au Journal officiel.

(2) Sur le fondement de l'article L.O. 296 du code électoral.

supprimé la peine d'emprisonnement de deux ans dont devaient également être passibles les parlementaires effectuant une déclaration mensongère. L'infraction dont ils sont passibles est, en conséquence, l'un des rares délits à ne pas être sanctionné d'une peine d'emprisonnement ⁽¹⁾.

L'un des principaux arguments invoqués à l'appui du refus d'inscrire dans la loi organique une peine d'emprisonnement était la volonté de ne pas « *donner un pouvoir judiciaire à une autorité administrative* » ⁽²⁾. Il n'en est pourtant rien. En effet, la sanction pénale demeure prononcée par le juge répressif et ne peut en aucun cas l'être par la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Cependant, l'élément constitutif de l'infraction, dont la réalité est appréciée par le juge pénal, réside dans le caractère lacunaire ou mensonger de la déclaration de patrimoine transmise à la Commission. D'ailleurs, lorsque la Commission relève des évolutions de patrimoine inexplicables, elle transmet le dossier au Procureur de la République ⁽³⁾ et ne peut infliger par elle-même de sanction.

Le présent article prévoit donc de compléter les sanctions encourues sur ce fondement par une peine de deux ans d'emprisonnement. Cette sanction ne semble pas disproportionnée, dans la mesure où les déclarations de patrimoine ont pour objectif de mettre en lumière des situations d'enrichissement personnel anormal entre l'entrée et la sortie de fonctions. Le fait de ne pas déclarer la totalité de son patrimoine ou de le sous-évaluer sciemment ne peut donc avoir pour objectif que de dissimuler une telle situation, ce qui justifie pleinement l'existence d'une peine d'emprisonnement. En comparaison, il faut rappeler que le délit de prise illégale d'intérêts, commis par « *une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public* » est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

*

* *

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2

(art. L.O. 135-2 du code électoral)

Principe de la publicité des déclarations de patrimoine des parlementaires

En droit positif, les déclarations de patrimoine remises par les parlementaires à la Commission pour la transparence financière de la vie politique « *ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité* », sur le

(1) Deuxième séance du lundi 20 décembre 2010.

(2) M. Christian Jacob, deuxième séance du lundi 20 décembre 2010.

(3) Dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

fondement de l'article L.O. 135-2 du code électoral. Une infraction pénale, figurant à l'article 4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, garantit ce secret, en sanctionnant la publication ou la divulgation de tout ou partie de ces déclarations d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende sur le fondement de l'atteinte à la vie privée. Du fait d'un ajout récent, « *dans le cas où la Commission pour la transparence financière de la vie politique a connaissance d'[une telle publication ou divulgation], son président est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République* »⁽¹⁾, retenant en cela les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

Cependant, dans un souci de transparence financière de la vie politique et de prévention des conflits d'intérêts, il apparaît important que les parlementaires, de même que les autres responsables publics, dont les ministres, mentionnés à l'article 3 de la proposition de loi ordinaire, rendent publique leur déclaration de patrimoine afin que les citoyens puissent vérifier que les décisions prises et les actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions sont bien motivés par le seul souci de l'intérêt général. Cet article déroge donc au principe du secret des déclarations de patrimoine des ministres et des élus et prévoit leur publicité. Il prévoit également, dans le but de préserver la vie privée des élus et des tiers, de rendre anonymes ces déclarations avant leur publication, en y ôtant tout autre nom que celui du déclarant.

*

* *

La Commission rejette l'article 2.

CHAPITRE II

Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat politique et de l'utilisation faite par les élus des moyens mis à leur disposition

Article 3

(art. 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement)

Publicité des rémunérations perçues, au titre de l'ensemble de leurs mandats, par les parlementaires

Le présent article propose de rendre publiques les rémunérations qui sont perçues par les parlementaires au titre de l'ensemble de leurs mandats.

(1) Phrase introduite par l'article 23 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

1. Les indemnités et rémunérations perçues au titre des mandats exercés par les parlementaires

Les règles d'indemnisation des membres du Parlement sont fixées par l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Cette dernière prévoit le versement de deux indemnités, dont le montant est, depuis 1938, fixé par référence au traitement des hauts fonctionnaires :

– l'indemnité parlementaire (art. 1), qui est actuellement de 5 514,38 €, à laquelle s'ajoute, comme c'est le cas pour les fonctionnaires, une indemnité de résidence (165,44 €) ;

– l'indemnité de fonction (art. 2), qui est égale au quart de la valeur de l'indemnité parlementaire (soit 1 420,03 €) et dont le montant peut varier en fonction de la participation du parlementaire aux travaux de l'assemblée dont il est membre.

Le total de ces indemnités est, en valeur brute, de 7 100,15 €.

L'article 4 de la même ordonnance pose le principe de l'interdiction de cumuler ces indemnités avec toute autre forme de rémunération publique, à l'exception :

– de celles qui sont perçues par les professeurs d'université, les chargés de direction de recherches et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, par les ministres du culte et les délégués du Gouvernement dans l'administration des cultes (al. 1) ;

– des pensions civiles et militaires de toute nature, des pensions allouées à titre de compensation nationale et des traitements afférents à la Légion d'honneur et à la médaille militaire (al. 2).

Par ailleurs, sur le fondement du dernier alinéa de cet article, les parlementaires titulaires d'autres mandats électoraux ou qui siègent au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui président une telle société ne peuvent cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec leur indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière, soit 2 757,34 €.

En revanche, ne sont pas prises en compte dans ce plafond les indemnités perçues au titre de la présence de certains parlementaires dans les **organismes extraparlementaires**. Font partie de cette catégorie les établissements publics et les entreprises publiques dont le conseil d'administration ou de surveillance accueille des parlementaires désignés par leur assemblée ou par le président de cette dernière, ainsi que les autorités administratives indépendantes où siègent des parle-

mentaires. D'après un récent rapport du Sénat, « au 30 septembre 2010, [le nombre de ces organismes] s'élevait à 187, représentant 367 mandats de sénateurs (309 titulaires et 58 suppléants), sans prise en compte des députés. »⁽¹⁾ Pour ce qui est des députés, 323 sont membres titulaires d'un organisme extraparlémentaire et 60 y sont suppléants.

Certains de ces organismes versent des indemnités aux parlementaires qui participent à leurs travaux, par exemple sous la forme de jetons de présence. Il n'existe cependant pas de règle générale en la matière. Ainsi que l'explique le rapport du Sénat précité, « le bénéfice de ces indemnités est souvent facultatif et laissé à la libre appréciation des parlementaires eux-mêmes ou des organismes extraparlémentaires via leurs règlements intérieurs. »⁽²⁾

L'ensemble de ces indemnités ou rémunérations, à l'exception de celles du premier alinéa de l'article 4, doivent être considérées comme étant perçues au titre du mandat. Tel n'est pas le cas, en revanche, des indemnités qui sont versées aux parlementaires afin de prendre en charge les frais afférents à l'exercice du mandat ou à la rémunération de collaborateurs ainsi que des rémunérations perçues pour des activités exercées à titre privé.

2. Les modalités de la publicité de ces indemnités et rémunérations

Le présent article prévoit qu'en dehors des indemnités parlementaires et de fonction, qui sont communes à tous les parlementaires, députés et sénateurs doivent déclarer l'ensemble des rémunérations et indemnités perçues à l'occasion de leurs mandats, à l'assemblée dont ils sont membres. Ces déclarations devraient être effectuées avant le 30 juin, date qui correspond à la fin de session ordinaire, et porteraient sur les indemnités et revenus perçus au cours de l'année civile écoulée. Elles seraient portées à la connaissance du public par l'intermédiaire du site Internet de l'Assemblée nationale, pour les députés, et du Sénat, pour les sénateurs.

Ainsi, seraient notamment rendues publiques les indemnités perçues par les parlementaires au titre de leur participation à des organismes extraparlémentaires ainsi que celles qu'ils reçoivent du fait de l'exercice de mandats et de fonctions locaux.

Un double mécanisme de sanction est prévu, afin que cette obligation déclarative ne reste pas lettre morte, tout en évitant de recourir à une sanction pénale ou à une inéligibilité. Il est prévu, d'une part, que la liste des parlementaires qui n'ont pas effectué de déclaration soit publié sur le site Internet de leur assemblée

(1) « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », rapport d'information fait au nom de la commission des Lois du Sénat par MM. Jean-Jacques Hyest, Alain Anziani, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Pierre-Yves Collombat, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier et M. Jean-Pierre Vial, n° 518, 12 mai 2011, p. 97.

(2) « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », op. cit., p. 100.

et, d'autre part, que le versement des indemnités parlementaire et de fonction soit suspendu en cas d'absence de déclaration durant trois années consécutives.

*

* *

La Commission rejette l'article 3.

Article 4

(art. 6 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement)

Publicité de l'utilisation, par les parlementaires, des crédits afférents à l'exercice du mandat parlementaire et à la rémunération des collaborateurs

Pour l'exercice de leur mandat, des moyens spécifiques sont mis à la disposition des parlementaires. Outre diverses facilités (de transport, de communication, d'équipement informatique,...), deux crédits leur sont attribués.

Il s'agit en premier lieu de l'**indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)**, qui est destinée à couvrir l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire qui ne sont pas directement pris en charge ou remboursés par l'Assemblée nationale ou le Sénat et la partie de la rémunération des collaborateurs qui excède le crédit alloué spécifiquement à cet effet. Elle s'élève à 6 412 € bruts mensuels (montant en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2010) et elle est indexée sur l'évolution de la valeur du point de la fonction publique.

En second lieu, les parlementaires bénéficient d'un **crédit pour la rémunération de collaborateurs**, également appelé « *crédit collaborateurs* ». À l'Assemblée nationale, ce crédit s'élève à 9 138 € par mois (montant au 1^{er} juillet 2010). Au Sénat, son montant est de 7 548,10 € bruts mensuels hors charges patronales ⁽¹⁾.

Ces deux types de crédits ne figurent pas actuellement dans les textes qui régissent le fonctionnement des assemblées ou dans leur règlement intérieur car ils relèvent de décisions du Bureau et des Questeurs de chaque assemblée. Sans revenir sur ce principe, qui permet de garantir l'autonomie des assemblées, le présent article introduit un nouvel article 6 dans l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, où figurerait la règle générale selon laquelle les assemblées déterminent le montant et les modalités de prise en charge des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire (IRFM) et à la rémunération de collaborateurs (crédit collaborateurs). Il n'est pas précisé par quel niveau de norme (règlement de l'assemblée, décision du Bureau et des Questeurs...) cette détermination devrait être faite, afin de préserver l'autonomie de chaque assemblée et l'adaptabilité de ce dispositif.

(1) Source : http://www.senat.fr/role/senateurs_info/moyens_senateurs.html.

Outre l'insertion de ce renvoi au sein de la loi organique, qui ne modifie pas le droit existant, cet article prévoit la publicité de l'emploi des crédits qui sont ainsi mis à la disposition des parlementaires. Certains d'entre eux rendent d'ores et déjà publique l'utilisation qu'ils font de ces crédits, afin d'exercer leur mandat en toute transparence, ce qui prouve qu'une telle exigence est tout à fait réalisable. Cette publicité se ferait par l'intermédiaire d'une déclaration adressée chaque année, avant le 30 juin, à l'assemblée d'appartenance, laquelle aurait la charge de tenir un registre de ces déclarations et de les rendre publiques sur son site Internet. Cette déclaration n'aurait pas vocation à être un ensemble de notes de frais ou de factures, mais à retracer les postes de dépenses ainsi que les rémunérations versées aux collaborateurs, dont les noms seraient rendus publics.

De même que pour l'absence de publicité des revenus tirés des mandats exercés, en cas de manquement à l'obligation de déclaration de l'utilisation qui a été faite de l'IRFM et du crédit collaborateur, une double sanction serait prévue, à savoir la communication, sur le site Internet de l'assemblée concernée, de la liste de ses membres qui n'ont pas effectué de déclaration, ainsi que la suspension du versement de l'IRFM à partir du 1^{er} juillet de l'année considérée. La règle retenue est plus stricte que pour le versement de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fonction, dans la mesure où ces dernières trouvent leur source dans l'article 25 de la Constitution et constituent une condition essentielle de l'exercice du mandat. Leur suspension ne peut donc reposer que sur un manquement caractérisé et réitéré aux prescriptions prévues par la loi organique.

*

* *

La Commission rejette l'article 4.

CHAPITRE III

Prévention des conflits d'intérêts

Article 5

(art. 7 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement)

Déclaration d'intérêts des membres du Parlement

En parallèle des travaux de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, chaque assemblée a engagé une réflexion sur la manière de prévenir les conflits d'intérêts dont les parlementaires pourraient être l'objet⁽¹⁾. Cette réflexion s'est traduite, à l'Assemblée nationale, par une décision du Bureau du 6 avril 2011 qui établit un code de déontologie,

(1) Voir notamment le rapport du Sénat précédemment cité : « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », op. cit.

prévoit la remise obligatoire en début de mandat d'une déclaration d'intérêts et institue un déontologue de l'Assemblée nationale. Dans la même optique, le rapport du Sénat conclut à la nécessité d'instaurer une déclaration d'intérêts pour les sénateurs ⁽¹⁾.

Les deux assemblées étant d'accord sur la nécessité de demander aux parlementaires une déclaration d'intérêts à leur entrée en fonctions, déclaration ensuite actualisée régulièrement ou en cas de modification substantielle, il n'existe pas d'obstacle à inscrire cette déclaration dans la loi organique. C'est ce que prévoit le présent article, en insérant cette obligation déclarative dans l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. La rédaction envisagée laisse toute latitude à chacune des deux assemblées pour déterminer quels seraient les intérêts devant figurer dans cette déclaration, à quelle fréquence elle devrait être actualisée et quelles seraient les sanctions encourues.

Cette modification législative ne devrait constituer qu'un premier pas, dans la mesure où il serait souhaitable, comme c'est actuellement le cas pour les déclarations de patrimoine, de parvenir, dans un avenir proche, à un modèle et à des règles communes de déclaration d'intérêts pour l'ensemble des parlementaires.

*

* *

La Commission rejette l'article 5.

Après l'article 5

La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement, dont il a déjà été question, vise à rendre incompatible toute fonction d'avocat ou de conseil avec le mandat parlementaire. Les fonctions de conseil sont plus particulièrement en cause : dès lors qu'elles sont rémunérées par des sociétés privées, le conflit d'intérêts est manifeste.

M. Patrick Devedjian. Il n'y aurait pas de République sans les avocats ! De la Révolution à la IV^e République, voire à la V^e, avec François Mitterrand, il y eut bien des avocats dans l'histoire de la République !

M. Bernard Roman. Ne balayons pas d'un revers de main le problème soulevé par cet amendement, au demeurant très partiel.

D'autres cumuls qui restent tolérés sont certes autrement plus choquants. Le fait que les maires puissent être notaires dans leur commune, par exemple,

(1) Ibid., proposition n° 4, p. 61.

conduit à des conflits d'intérêts sur lesquels nous fermons les yeux. N'élaborent-ils pas le plan local d'urbanisme alors qu'ils connaissent l'historique du patrimoine de toutes les familles ? Nous ne sommes pourtant pas parvenus à faire reconnaître cette incompatibilité ! Mais si Patrick Devedjian a raison de rappeler le rôle joué dans l'histoire de notre nation par de grands avocats qui ont aussi été de grands hommes politiques et de grands serviteurs de la République, cela ne nous dispense pas de nous interroger : peut-on continuer à plaider lorsqu'on est député ? Nos prédécesseurs ont répondu par l'affirmative, comme ils l'ont fait pour les professeurs d'université ou pour les chirurgiens. Dans le cas de ces derniers, la cessation momentanée d'activité pose en effet problème. M. de Rugy n'en a pas moins raison de poser à nouveau la question du cumul d'un certain nombre d'activités, même si nous n'y répondrons pas au travers de quelques amendements.

M. Dominique Perben. Je l'ai déjà dit dans le cadre du groupe de travail présidé par M. Bernard Accoyer, cela n'a aucun sens de supprimer toutes les occasions de conflit d'intérêts. Il faut en revanche une procédure qui permette de dire lorsqu'il y en a un. Pour certaines professions où il peut y avoir conflit d'intérêts, comme celle d'avocat – mais ce n'est pas la seule –, il faut que le parlementaire ait l'obligation de le dire et qu'il puisse se déporter – c'était d'ailleurs l'esprit des discussions que nous avons eues au sein du groupe de travail. Mais poser un principe général d'interdiction de l'exercice de telle ou telle profession est une absurdité, qui n'aboutirait qu'à stériliser le recrutement des parlementaires. C'est en effet une richesse de compter dans nos rangs des avocats, comme d'ailleurs des élus locaux, pour qui le conflit d'intérêts est aussi une réalité – j'en sais quelque chose comme rapporteur de la loi sur la réforme territoriale – qui ne heurte personne. Il est tout aussi important qu'il y ait des professionnels de la santé et des chefs d'entreprise à l'Assemblée nationale.

La question des conflits d'intérêts est une question importante, sur laquelle nous avons un retard à rattraper par rapport à d'autres pays. Mais ce n'est pas en supprimant les occasions de conflit que nous progresserons.

M. Patrick Devedjian. Je me suis demandé toute ma vie si l'on pouvait plaider en étant parlementaire. Je conviens volontiers qu'il y a des cas limites, et qu'il peut y avoir des conflits d'intérêts. Cela étant, un parlementaire exerçant comme avocat est souvent appelé à plaider dans le cadre même de sa vie politique. Cela a longtemps été le cas de Roland Dumas, qui défendait jusque dans son métier ses convictions d'homme politique. Interdire cela serait rayer d'un trait de plume toute l'histoire de la République depuis 1789 !

Il n'en demeure pas moins qu'il y a des problèmes. Je suis profondément choqué de voir un certain nombre d'hommes politiques qui n'ont jamais exercé le métier d'avocat être admis au barreau – en particulier à Paris – pour leur carnet d'adresses ou la clientèle qu'ils peuvent drainer : c'est une perversion. Sans doute y a-t-il lieu de réfléchir à cette facilité offerte aux parlementaires. Il est en effet

discutable qu'il suffise d'avoir passé cinq ans à la commission des Lois pour s'inscrire au barreau de Paris, sans autre formalité.

M. Jean-Michel Clément. Il faut distinguer deux situations : celle de l'avocat qui devient député, et celle du député qui devient avocat. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

L'admission au barreau est soumise à des conditions d'expérience professionnelle, mais aussi à des règles discrétionnaires. Toute la difficulté est là : je connais d'excellents juristes d'entreprise qui se sont vu refuser l'accès à certains barreaux. Cela n'aurait sans doute pas été le cas ailleurs, ce qui n'est guère satisfaisant du point de vue de l'équité. Il y a là une première réponse à trouver.

Les avocats ont un code de déontologie. Ils sont donc à même d'apprécier s'ils peuvent travailler sur telle ou telle affaire. Il me semble que la notion de conflit d'intérêts devrait être consubstantielle à celle de déontologie : l'arbitrage doit d'abord être fait par l'intéressé. Nous pourrions bien sûr envisager d'aller au-delà s'il y a lieu.

C'est en tout cas la question du statut de l'élu qui est posée. Que se passera-t-il en effet si vous devez abandonner votre profession au motif que vous êtes élu député ? Soit vous faites tout pour assurer votre réélection, et vous sacrifiez votre entreprise ; soit vous envisagez la possibilité d'une alternance démocratique, et *quid* alors de vos chances de revenir à votre profession d'origine, surtout lorsqu'il s'agit d'une profession indépendante ? Tout le monde ne travaille pas au sein d'un grand cabinet d'avocats ! Certes, il y a des cas qui ont défrayé la chronique ; mais combien sont-ils ? L'exposé des motifs invoque l'intérêt général. Celui-ci ne commande-t-il pas aussi de pouvoir défendre dans certains cas des intérêts particuliers ? Un parlementaire peut trouver là l'occasion de défendre ses valeurs, d'autant qu'un avocat a le choix de ses dossiers.

M. le rapporteur. Je ne suis pas étonné que le sujet fasse débat. Mais on ne peut parler des conflits d'intérêts sans évoquer les incompatibilités, même si le dispositif devrait être plus précis. Fort heureusement, des incompatibilités existent déjà aujourd'hui. Je pense bien sûr à celle qui concerne la fonction publique, à l'exception des professeurs d'université – ce qui peut apparaître comme une anomalie.

Loin de moi l'idée de rayer d'un trait de plume des pans entiers de notre histoire, M. Devedjian : je n'ai jamais eu la prétention de penser que le législateur puisse agir en quoi que ce soit sur l'histoire... Il ne s'agit pas d'interdire aux avocats de devenir députés, mais de les conduire à suspendre cette activité durant la période où ils exercent un mandat politique. Nous pouvons certes discuter de l'ampleur de cette suspension et des sujets concernés, mais convenez qu'il y a eu un détournement de la fonction d'avocat. S'il ne s'agissait que de plaider des affaires pour la beauté de la chose, nous n'en parlerions pas. Mais le métier d'avocat permet d'exercer un certain nombre d'activités de conseil lucratives, qui sont

sources de conflits d'intérêts. C'est pourquoi je vous invite à voter cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à plafonner à la moitié de l'indemnité parlementaire de base les rémunérations qui résultent de l'exercice, par un parlementaire, d'une activité privée lucrative.

La Commission rejette l'amendement.

Article 6

(art. L.O. 135-1, L.O. 135-3, L.O. 136-1 et L.O. 136-2 du code électoral)

Coordinations

Le présent article procède à des coordinations aux articles L.O. 135-1, L.O. 135-3, L.O. 136-1 et L.O. 136-2 du code électoral, qui visent à tirer les conséquences de l'inclusion de la Commission pour la transparence financière de la vie politique au sein d'une autorité administrative indépendante aux compétences élargies aux conflits d'intérêts, dénommée Autorité de déontologie de la vie publique, qui est créée par le chapitre VI de la proposition de loi ordinaire.

*

* *

La Commission rejette l'article 6.

Article 7

Gage financier

Le dernier article de la proposition de loi organique gage les charges qu'elle serait susceptible d'accroître par une augmentation des droits sur les tabacs.

*

* *

La Commission rejette l'article 7, puis l'ensemble de la proposition de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Transparence du financement de la vie politique

Article 1^{er}

(art. 9, 11-4 et 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et art. 131-26 du code pénal)

Renforcement et clarification des règles de financement des partis politiques

Le présent article modifie plusieurs dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et un article du code pénal afin de renforcer les règles de financement des partis politiques et de durcir les sanctions encourues par les personnes qui y contreviennent.

1. Le contournement des règles de financement par l'intermédiaire de partis ultramarins

Le 1^o du paragraphe I vise à mettre fin à la pratique des rattachements de certains parlementaires de métropole à des formations politiques ultramarines aux seules fins de percevoir un financement public.

Les règles de financement des partis politiques sont prévues par les articles 8 et suivants de la loi précitée. Elles divisent en deux fractions le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année qui sont affectés au financement des partis et groupements politiques ⁽¹⁾ :

– la première fraction est destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale ;

– la seconde fraction est destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

Les dispositions en vigueur disposent que la seconde fraction ne peut être attribuée qu'aux « *partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction* » ⁽²⁾. Or, pour pouvoir bénéficier de la première fraction, le parti ou le groupement politique doit « *avoir présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions* » ⁽³⁾. Il arrive cependant que certains parlementaires soient membres d'un parti politique qui n'a pas rempli cette dernière condition. Pour ne pas perdre le bénéfice de leur aide financière, qui s'élève à 43 908,32 € par parlementaire pour l'année 2011, ces parlementaires se

(1) Art. 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Art. 9, al. 6.

(3) Art. 9, al. 2.

rattachent administrativement à un parti politique ultramarin. En effet, ces derniers sont soumis à des règles dérogatoires au droit commun : s'ils n'ont présenté des candidats que dans des circonscriptions ultramarines, ils peuvent bénéficier de la première fraction du financement public dès lors que leurs candidats ont obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés, sans qu'il existe de nombre minimal de circonscriptions où ce seuil doit être franchi. En conséquence, les parlementaires peuvent se rattacher à ces partis, qui perçoivent, pour leur compte, la seconde tranche de l'aide publique, avant de la reverser en quasi-totalité au parti métropolitain auquel appartiennent effectivement ces parlementaires.

Ainsi, le parti polynésien *FETIA API*, qui a recueilli 1 021 voix aux dernières élections législatives générales, touchera, en 2011, au titre de la première fraction de l'aide publique, 855,17 €. Cependant, du fait du rattachement de 32 parlementaires métropolitains, il percevra 1,4 million d'euros au titre de la seconde fraction. Le plus petit parti bénéficiaire de la première tranche d'aide publique devient ainsi le quatrième bénéficiaire de France (après l'UMP, le parti socialiste et le parti communiste) pour ce qui est de la seconde tranche ⁽¹⁾.

Le **1° du paragraphe I** entend, en conséquence, interdire le rattachement administratif des parlementaires de métropole à un parti qui n'a présenté, aux dernières élections législatives générales, que des candidats dans des circonscriptions d'outre-mer.

2. L'encadrement des dons aux partis politiques effectués par des personnes physiques

Les **2°, 3° et 4° du paragraphe I** modifient l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, lequel fixe les règles relatives aux dons effectués par des personnes physiques aux partis et groupements politiques.

En l'état actuel du droit, le premier alinéa de cet article limite à 7 500 € le montant des dons qu'une même personne physique peut effectuer, sur un an, à un parti politique. Cependant, ce dispositif peut être contourné par la multiplication des micro-partis, dans la mesure où ce n'est pas un plafonnement global des dons qui est instauré, mais un plafonnement par parti ou groupement politique. Afin d'éviter ce type de détournements, il est proposé, au **2° du paragraphe I**, d'établir un plafond global des dons, qui serait fixé à 7 500 €.

Le **3°** précise que ce plafond inclut non seulement les dons effectués au profit d'un parti ou groupement politique mais aussi les cotisations versées en qualité d'adhérent à ces mêmes partis politiques. En effet, un autre type de détournement peut consister à fixer des montants de cotisation très élevés permettant de

(1) Source : décret n° 2011-113 du 27 janvier 2011 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

dépasser le seuil des 7 500 €. Une exception doit cependant être ménagée pour les élus, qui doivent pouvoir reverser une partie des indemnités qu'ils perçoivent aux partis qui peuvent avoir contribué au financement de leur campagne électorale ou leur apporter un soutien logistique. Il est dès lors prévu, par exception à ce plafonnement général, que les élus puissent reverser à leur parti politique une partie de leurs indemnités, dans la limite de 20 % de ces dernières néanmoins, dans la mesure où la vocation principale des indemnités versées aux élus n'est pas le financement des partis politiques.

Le 4° vise à permettre le contrôle du respect de la disposition précédente. S'il est souhaitable d'instaurer un plafonnement global des dons aux partis et groupements politiques, il est en contrepartie nécessaire de centraliser l'information quant aux dons les plus importants qui sont effectués auprès de ces derniers. Leur association de financement et leurs mandataires financiers devraient en conséquence transmettre chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes qui ont effectué un don d'un montant total supérieur à 3 000 €. De cette façon, la Commission serait en mesure, par recoupement de ces informations, de vérifier que le plafond global a bien été respecté par les donateurs.

3. Le renforcement des peines encourues en cas de financement illégal de parti politique

Le fait de ne pas respecter les règles relatives aux dons effectués par des personnes physiques (plafonnés à 7 500 € par parti) ou morales (interdits, à l'exception de ceux qui proviennent de groupements ou de partis politiques) est passible, pour les personnes qui effectuent le don, comme pour les partis qui les reçoivent, d'une amende de 3 750 € et d'un an d'emprisonnement, sur le fondement de l'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. Les mêmes peines sanctionnent le fait de recevoir de l'argent d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger ainsi que d'accepter un don supérieur à 150 € qui ne serait pas versé « à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire ».

Il est étonnant que le législateur n'ait pas prévu, en tant que peine complémentaire, l'interdiction des droits civiques, qui peut notamment comprendre une peine d'inéligibilité. Cette sanction est pourtant le droit commun des infractions à la législation électorale et à celle relative à la transparence du patrimoine des élus. Le 5° corrige cet oubli en prévoyant une peine complémentaire d'inéligibilité pour le délit mentionné à l'article 11-5 de cette loi.

En complément de cet ajout, le **paragraphe II** du présent article modifie l'article 131-26 du code pénal pour porter de cinq à dix ans la durée maximale de privation des droits civiques, civils et de famille en cas de condamnation pour un délit, cette durée étant aujourd'hui celle qui est applicable aux condamnations pour un crime. Les juges seraient ainsi en mesure de moduler davantage la durée

de la peine d'inéligibilité prononcée, y compris pour les délits, et de l'adapter à la gravité de l'infraction commise.

*

* *

La Commission rejette l'amendement rédactionnel CL 1 du rapporteur.

Elle rejette ensuite l'article 1^{er}.

CHAPITRE II

Transparence de la situation patrimoniale des élus

Article 2

(art. 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)

Renforcement des peines encourues en cas de déclaration mensongère de patrimoine

De même que l'article premier de la proposition de loi organique vise à prévoir une peine d'emprisonnement de deux ans, en plus de l'amende de 30 000 € et de l'interdiction des droits civiques qui sont d'ores et déjà applicables, afin de sanctionner « *le fait d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine ou d'en fournir une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de sa déclaration et à la possibilité pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique d'exercer sa mission* »⁽¹⁾, le présent article ajoute une peine d'emprisonnement de deux ans lorsque cette infraction est commise par toute personne, autre qu'un parlementaire⁽²⁾, soumise à l'obligation d'effectuer une déclaration de patrimoine auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

Cette peine d'emprisonnement serait prévue à l'article 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et concernerait :

– les membres du Gouvernement, sur le fondement de l'article 1^{er} de la même loi ;

– les titulaires d'un mandat de représentant français au Parlement européen, d'une fonction de président de conseil régional, d'un département, de Mayotte ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil général, de président élu d'un exécutif d'un

(1) Art. L.O. 135-1 du code électoral.

(2) Le cas fait l'objet de l'article 1^{er} de la proposition de loi organique.

territoire d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 30 000 habitants ou de président élu d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population excède 30 000 habitants, sur le fondement du premier alinéa du I de l'article 2 ;

– les conseillers régionaux, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers généraux des départements, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants, lorsqu'ils sont titulaires respectivement d'une délégation de signature du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général ou du maire, sur le fondement du deuxième alinéa du I de l'article 2 ;

– les présidents et les directeurs généraux :

« 1° des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;

« 2° des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial ;

« 3° des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1° et 2° et dont le chiffre d'affaires annuel au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés est supérieur à 10 millions d'euros ;

« 4° des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés ;

« 5° des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, autres que celles mentionnées aux 1° et 3°, dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités territoriales, leurs groupements ou toute autre personne mentionnée aux 1° à 4° détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1° de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales. »⁽¹⁾

*

* *

La Commission rejette l'article 2.

(1) Paragraphe II de l'article 2 de la même loi.

Article 3

(art. 3 et 4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)

Principe de la publicité des déclarations de patrimoine des ministres et des élus locaux

Cet article prévoit de rendre publiques les déclarations de patrimoine effectuées par les ministres et par les élus locaux qui sont soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine à leur entrée en fonction et à leur sortie de fonctions. Une disposition analogue figure, pour les parlementaires, à l'article 2 de la proposition de loi organique.

Les cinquième et sixième alinéas du II de l'article 3 de la loi du 11 mars 1988 disposent que les déclarations et les observations des déclarants doivent demeurer confidentielles. Elles ne peuvent être communiquées *« qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité. »*

Le 1° de cet article déroge à ce principe pour les déclarations des parlementaires, des ministres et des élus locaux, qui seraient publiées sur le site Internet de l'Autorité de la déontologie de la vie publique, laquelle remplacerait la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Afin de ne pas porter une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée, les autres noms figurant sur la déclaration seraient anonymisés. Le principe de la confidentialité est en revanche conservé pour les déclarations des responsables d'entreprises et d'établissements publics.

Le 2° modifie la sanction pénale encourue en cas de publication ou de divulgation des déclarations de patrimoine, afin de l'adapter aux nouveaux contours de l'obligation de confidentialité. Cette sanction serait encourue uniquement en cas de publication ou de divulgation des déclarations qui demeurent soumises au principe de confidentialité.

*

* *

La Commission rejette l'article 3.

CHAPITRE III

Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction politique

Article 4

Publicité des rémunérations perçues par les membres du Gouvernement

Le présent article pose le principe de la publicité des rémunérations perçues par les membres du Gouvernement, de quelque nature qu'elles soient.

1. Les traitements et indemnités perçus par les membres du Gouvernement au titre de leurs fonctions

Le traitement perçu par les membres du Gouvernement au titre de leurs fonctions est défini par les quatre premiers alinéas du I de l'article 14 de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002 et à l'article premier du décret n° 2002-1058 du 6 août 2002 relatif au traitement des membres du Gouvernement.

LES TEXTES DÉFINISSANT LE TRAITEMENT PERÇU PAR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT AU TITRE DE LEURS FONCTIONS

Article 14, paragraphe I, de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002

« Le Président de la République et les membres du Gouvernement reçoivent un traitement brut mensuel calculé par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'État classés dans la catégorie dite "hors échelle". Il est au plus égal au double de la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie.

« Ce traitement est complété par une indemnité de résidence égale à 3 % de son montant et par une indemnité de fonction égale à 25 % de la somme du traitement brut et de l'indemnité de résidence.

« Le traitement brut mensuel, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction du Président de la République et du Premier ministre sont égaux aux montants les plus élevés définis aux deux alinéas ci-dessus majorés de 50 %.

« Le traitement brut mensuel et l'indemnité de résidence sont soumis aux cotisations sociales obligatoires et imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

« Les éléments de rémunération du Président de la République sont exclusifs de tout autre traitement, pension, prime ou indemnité, hormis celles à caractère familial. »

Article 1^{er} du décret n° 2002-1058 du 6 août 2002 relatif au traitement des membres du Gouvernement

« Le traitement brut mensuel des membres du Gouvernement prévu au I de l'article 14 de la loi du 6 août 2002 susvisée est fixé comme suit :

« 1° Pour les ministres et les ministres délégués, son montant est égal au double de la moyenne du traitement le plus élevé et du traitement le plus bas perçu par les fonctionnaires occupant des emplois de l'État classés dans la catégorie " hors échelle " ;

« 2° Pour les secrétaires d'État, il est égal à 1,9 fois cette même moyenne ;

« 3° Pour les hauts-commissaires, il est égal à 1,5 fois cette même moyenne. »

Sur cette base, un rapide calcul montre que le traitement mensuel brut serait ainsi de 11 028,76 € pour un ministre ou un ministre délégué, auquel il faudrait ajouter 330,86 € d'indemnité de résidence et 2 839,90 € d'indemnité de fonction, ce qui représenterait un total de 14 199,52 €. Les secrétaires d'État percevraient 13 489,55 € et les hauts commissaires, 10 649,64 €.

2. Les autres rémunérations pouvant être perçues par les membres du Gouvernement

Les membres du Gouvernement peuvent cumuler ces rémunérations et indemnités avec d'autres revenus, dans les limites fixées par la loi, la Constitution leur imposant un régime d'incompatibilités professionnelles très strict.

L'article 23 de la Constitution prévoit 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. »* L'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution précise les conditions dans lesquelles il est mis fin à ces incompatibilités. Les activités mentionnées à l'article 23 de la Constitution étant incompatibles avec la fonction de membre du Gouvernement, la question du cumul des rémunérations qui y seraient afférentes ne se pose pas.

L'article 23 de la Constitution n'interdit cependant pas toute activité rémunérée aux membres du Gouvernement. Ainsi, ces derniers peuvent-ils percevoir des indemnités aux titres de leurs mandats locaux. Ce cumul d'indemnités est limité par l'article 23 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui prévoit un plafond d'une demi-fois le montant de l'indemnité parlementaire, limitation qui est identique à celle qui est applicable aux parlementaires qui exercent également des mandats locaux.

Le présent article prévoit, dans un souci de transparence, que l'ensemble de ces rémunérations sont rendues publiques, de même que tout autre forme de rémunération, à l'exclusion de celles qui sont de nature purement privée (loyers perçus pour la location d'un appartement, intérêts d'un placement effectué...).

Cette publicité se ferait par l'intermédiaire d'une déclaration annuelle au Premier ministre, le secrétariat général du Gouvernement tenant un registre de ces déclarations et les publiant sur son site Internet. La sanction de l'absence de déclaration serait la publication de la liste des membres du Gouvernement qui n'ont pas effectué cette déclaration.

*

* *

La Commission rejette l'article 4.

Article 5

(art. L. 2123-24-2, L. 3123-19-3 et L. 4135-19-3 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Publicité des rémunérations perçues par les élus locaux au titre de leurs mandats

Cet article prévoit que les rémunérations perçues par les élus locaux au titre de leurs mandats sont rendues publiques par l'intermédiaire d'une déclaration annuelle.

Tous les niveaux de collectivités seraient concernés par cette nouvelle obligation, dans la mesure où le 1^o est relatif aux élus municipaux, le 2^o aux conseillers généraux et le 3^o aux conseillers régionaux. Cependant, si tous les élus au conseil général et au conseil régional sont concernés par cette obligation de transparence, tel n'est pas le cas de la totalité des conseillers municipaux. Seraient concernés, par référence à l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales, l'ensemble des maires et des adjoints au maire, les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, ainsi que les présidents et les membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint.

Ne devraient être déclarées chaque année que les rémunérations perçues au titre des mandats électifs exercés, ce qui correspond à celles qui devraient être déclarées par les parlementaires, sur le fondement de l'article 3 de la proposition de la loi organique (indemnités de mandat pour des responsabilités dans un établissement public de coopération intercommunale, indemnités pour des fonctions exercées dans un organisme où l'élu est présent au titre de l'un de ses mandats...).

Une déclaration récapitulant l'ensemble de ces éléments de rémunération serait adressée chaque année au président de l'exécutif local, la collectivité étant chargée de la tenue d'un registre de ces déclarations qui devrait être accessible au public, que ce soit sous format papier ou sous forme électronique. La constitution d'un tel registre ne devrait pas constituer une charge substantielle pour les collectivités concernées, et notamment pour les plus petites d'entre elles, dans la mesure où elle consiste uniquement en la réception et en la publication d'un petit nombre de déclarations chaque année.

Afin d'inscrire ce dispositif dans une logique d'éducation à la transparence et non de punition des élus, les sanctions retenues consistent en la simple publication de la liste des élus qui n'ont pas effectué la déclaration et, en cas d'absence renouvelée pendant trois années consécutives, en la suspension du versement des indemnités prévues par le code général des collectivités territoriales.

*

* *

La Commission rejette l'article 5.

CHAPITRE IV

Transparence de l'attribution des subventions publiques

Article 6

(art. 13-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Transparence de l'utilisation de la réserve parlementaire

Le présent article entend lever l'opacité qui entoure la répartition et l'attribution de la réserve parlementaire afin de garantir une utilisation transparente des deniers publics.

1. La réserve parlementaire, « une organisation particulière sans régime juridique spécifique »⁽¹⁾

La « réserve parlementaire » se présente comme une série d'amendements, adoptés en seconde délibération du projet de loi de finances, « pour répondre aux souhaits des députés exprimés par le Président et le Rapporteur général de la Commission des finances »⁽²⁾. Elle est constituée « d'un volume de crédits mis à la disposition de chacune des assemblées pour contribuer au financement d'opérations d'intérêt local », ces crédits « étant imputés sur les divers budgets ministériels. »⁽³⁾

Les parlementaires jouent, dans ce cadre, le rôle d'intermédiaire entre des personnes publiques (collectivités territoriales notamment) ou privées (associations) désirant effectuer un investissement d'intérêt général et les services de l'État, afin que ces derniers contribuent financièrement aux projets sélectionnés.

(1) Jean-Luc Albert, « La réserve parlementaire », *Revue française de finances publiques*, n° 80, décembre 2002, p. 243

(2) « Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale », 31 août 2010, disponible à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lois_finances_lois_financement/sommaire.asp

(3) Question écrite n° 11 526 de M. Jacques Mahéas, JO Sénat, 18 mars 1999, p. 870.

Les projets financés par l'intermédiaire de la réserve parlementaire peuvent être des plus divers, depuis la restauration du moulin de Valmy jusqu'à la construction d'un stade, d'un clocher ou d'une salle des associations dans une petite commune⁽¹⁾. Par ailleurs, certains financements bénéficient à des institutions qui ne présentent aucun caractère local, telles que la Société nationale de sauvetage en mer, l'Office franco-québécois de la jeunesse ou l'Institut des hautes études de la défense nationale⁽²⁾.

Les crédits étant imputés sur le budget de divers ministères, le montant de la réserve n'est pas aisément quantifiable. « *La loi de finances appréhende globalement ces crédits puisqu'ils n'apparaissent pas distinctement* »⁽³⁾, souligne un professeur de droit public. Les estimations varient d'ailleurs substantiellement⁽⁴⁾. Il n'existe pas non plus, dans le détail, de liste des projets financés et des sommes allouées. Alors président de la commission des Finances du Sénat, M. Alain Lambert écrivait en septembre 1999 : « *à ma connaissance, il n'existe pas de documents spécifiques y afférant, ni d'informations statistiques sur les crédits concernés et leur emploi, attendu leur très faible montant par rapport aux grandes masses du budget.* »⁽⁵⁾

Ces données existent pourtant, mais au niveau déconcentré. Les tableaux de suivi établis par les services des préfectures, qui ne peuvent être regardés comme des actes des assemblées parlementaires doivent d'ailleurs être communiqués par le ministère de l'Intérieur à toute personne qui en ferait la demande, ainsi que l'a indiqué la Commission d'accès aux documents administratifs dans un avis du 15 avril 2004⁽⁶⁾. Mais ces données dispersées restent peu accessibles, « *faute d'un rapport public permettant de saisir la globalité de l'emploi annuel de la réserve parlementaire* »⁽⁷⁾.

2. Une transparence à renforcer

À n'en pas douter, une telle opacité dans l'attribution et le montant des sommes accordées sur la réserve parlementaire n'est pas de nature à renforcer la confiance des citoyens en leurs élus. Elle accroît également le risque de clientélisme inhérent à toute attribution de fonds publics par un élu, que certaines associations dénoncent⁽⁸⁾, en ne permettant pas de juger facilement du montant de la réserve parlementaire qui a été attribué par l'intermédiaire de chaque député ou sénateur et des critères de choix qui ont présidé à cet octroi.

(1) Exemples cités par Jean-Luc Albert, op. cit., p. 243.

(2) Ibid., p. 240.

(3) Ibid., p. 230.

(4) Jean-Luc Albert, dans l'article précité, cite des montants allant, pour 1997, de 650 à 800 millions de francs.

(5) Lettre de M. Alain Lambert, président de la commission des Finances du Sénat, du 10 septembre 1999, in Jean-Luc Albert, op. cit., 224.

(6) CADA, 15 avril 2004, Préfète du Tarn-et-Garonne, n° 20041618.

(7) Jean-Luc Albert, op. cit., p. 236.

(8) Anticor, « Réserve parlementaire ou réserve de voix », 31 juillet 2011, <http://anticor.org/2011/07/31/reserve-parlementaire-ou-reserve-de-voix/>.

Certains parlementaires, dont votre rapporteur, rendent d'ores et déjà publique, sur leur site Internet, la liste des subventions qui sont attribuées par leur intermédiaire ainsi que les critères qui ont présidé à leur sélection. Cette démarche n'est cependant pas générale. Elle devrait de surcroît être standardisée et donner lieu à la constitution, sur un site unique, d'une base de données regroupant l'ensemble des subventions versées.

Le présent article propose d'introduire un article 13-1 au sein de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui crée un registre, consultable sur le site Internet de chaque assemblée, de l'ensemble des subventions versées au titre de la réserve parlementaire. Pour constituer un tel registre, il est prévu que chaque parlementaire adresse tous les ans, à l'assemblée dont il est membre, une liste des financements qui ont été attribués par son intermédiaire, cette liste comprenant le nom de la personne (publique ou privée) bénéficiaire, le montant de la subvention octroyée ainsi que la nature du projet financé. Un contrôle démocratique quant à la légitimité des projets sélectionnés et à l'égalité des parlementaires devant le mécanisme de la réserve parlementaire serait dès lors rendu possible.

*

* *

La Commission rejette l'article 6.

CHAPITRE V

Prévention des conflits d'intérêts

Article 7

Énoncé des principes déontologiques et définition des conflits d'intérêts

Cet article énonce les grands principes déontologiques destinés à s'appliquer à tout titulaire d'un mandat électif ainsi qu'aux membres du Gouvernement. Il inscrit également une définition des conflits d'intérêts dans la loi.

1. Les grands principes déontologiques

Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique préconisait d'inscrire dans la loi quatre grands principes déontologiques : la probité, l'intégrité, l'impartialité et l'objectivité ⁽¹⁾. Pour sa part, le projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique déposé le 27 juillet 2011 (n° 3704) ne retient, dans son article premier, que les principes de probité et d'impartialité.

(1) *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique », proposition n° 2.

Le présent article retient ces deux derniers principes, complété par celui d'intégrité. En revanche, l'objectivité n'a pas été maintenue dans la mesure où ce principe a davantage vocation à s'appliquer aux agents publics qu'aux responsables politiques, qui sont seuls concernés par la présente proposition de loi. L'une des caractéristiques de l'action politique est en effet de faire des choix motivés par des convictions, lesquelles ne peuvent pas se confondre avec un souci de pure objectivité : qu'on le regrette ou non, la réalité est toujours pensée au travers du prisme des idées politiques, tel ne devant pas être le cas pour les agents publics, qui sont en conséquence légitimement soumis au principe d'objectivité.

En revanche, les trois autres principes énoncés par le rapport de la commission trouvent parfaitement à s'appliquer aux élus et aux membres du Gouvernement :

– **la probité**, qui fait figure d'exigence d'honnêteté et de désintéressement, prescrivant de faire primer l'intérêt général. Elle a d'ailleurs été à ce titre retenue dans le code de déontologie de l'Assemblée nationale en tant que principe générateur de la prévention des conflits d'intérêts : « *les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général* »⁽¹⁾ ;

– **l'intégrité**, qui, au-delà de l'exigence de probité, impose de lutter contre toute forme de corruption ;

– **l'impartialité**, qui est sans doute le principe le mieux affirmé par la jurisprudence, dans la mesure où le Conseil d'État en a fait, en 1949, un principe général du droit⁽²⁾ et où ce dernier a été décliné dans de nombreux secteurs de l'action administrative sous forme de règle destinée à écarter de la prise de décision les personnes pour lesquels un intérêt personnel serait susceptible d'entrer en conflit avec l'intérêt général⁽³⁾. Tel est le cas dans le domaine de la santé, mais aussi au sein de nombreuses autorités administratives indépendantes. Pour ce qui est des membres de cabinets ministériels, une circulaire du 18 mai 2007 leur impose de « *se tenir à l'écart du processus de décision ou des informations concernant les entreprises ou sociétés dans lesquelles ils auraient eu des intérêts par travail, conseil ou participation* »⁽⁴⁾.

Ces trois principes, déjà précisés par la jurisprudence administrative, ont vocation à servir de fil directeur en matière de déontologie des membres du Gouvernement et des élus.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/qui/code_deontologie.asp

(2) Conseil d'État, 4 mars 1949, Trèbes.

(3) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *ibid.*, p. 45 et suivantes.

(4) Circulaire n° 5223/SG du 18 mai 2007.

2. La définition des conflits d'intérêts

La définition des conflits d'intérêts proposée par les alinéas 2 à 4 de cet article reprend celle qui a été formulée dans le rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique⁽¹⁾. Une définition très proche a été retenue par l'Assemblée nationale, dans la décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés⁽²⁾.

Les auteurs du projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique ont estimé qu'une définition des conflits d'intérêts dans la loi n'était pas opportune, dans la mesure où cette notion serait « *plastique* », où le législateur ne serait pas en mesure d'en cerner tous les aspects *a priori*, ce qui ferait courir des risques d'interprétation *a contrario* et où une définition laisserait « *subsister des angles morts susceptibles de caractériser une prise illégale d'intérêts au sens pénal du terme. De la sorte, un responsable public respectant scrupuleusement ses obligations préventives aurait pu être inquiété sur le plan pénal à raison des mêmes faits, ce qui n'est pas acceptable.* »⁽³⁾

Cependant, il est possible de définir cette notion, ainsi que l'ont fait certaines organisations internationales ou des pays étrangers⁽⁴⁾. Il en ressort d'importantes caractéristiques communes, qui plaident pour une objectivité de plus en plus affirmée de cette notion. Ces éléments communs, qui sont présents dans la définition retenue par le présent article sont les suivants :

– **le risque d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé.** Il s'agit de l'élément central de la définition des conflits d'intérêts, qui suppose, d'une part, que la personne en question dispose d'un pouvoir décisionnaire et, d'autre part, que certains de ses intérêts privés soient en relation directe avec la décision à prendre ;

– **l'importance des apparences.** Une situation de conflit d'intérêts, à la différence d'une incrimination pénale, ne suppose pas que la matérialité d'une infraction soit constatée. Il suffit, pour qu'un conflit d'intérêts existe, que les intérêts privés du décideur public *paraissent* influencer sa prise de position ;

– **la nécessité d'un intérêt privé clairement établi.** Pour pouvoir caractériser une situation de conflit d'intérêt, il est nécessaire que l'intérêt privé en cause ait une certaine consistance, d'où la référence à sa nature et à son intensité. Les troisième et quatrième alinéas dressent les contours des intérêts concernés.

Les intérêts ici retenus sont des **intérêts matériels**, de quelque nature qu'ils soient. Il n'est en effet pas souhaitable d'inclure dans le champ de la défini-

(1) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *ibid.*, p. 15 à 19.

(2) Le conflit d'intérêts y est défini comme « *une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires.* »

(3) *Étude d'impact*, p. 18.

(4) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *ibid.*, p. 12 à 15.

tion les intérêts moraux (notamment philosophiques, politiques ou religieux), dans la mesure où, pour des responsables politiques, le fait de privilégier certains de ces intérêts relève de leur responsabilité politique.

Cet intérêt peut être personnel ou bénéficiaire :

— à **la famille de l'intéressé**. La notion de famille a été retenue en Australie et au Canada en matière de conflits d'intérêts ⁽¹⁾. Dans ce dernier pays, ne sont concernés que l'époux ou le conjoint de fait, ses enfants à charge ainsi que ceux de son époux ou conjoint de fait. Une telle définition, éventuellement complétée par les ascendants, pourrait être reprise dans les décrets d'application de la présente proposition de loi ;

— à **ses proches**. La commission présidée par Jean-Marc Sauvé préconise de ne retenir à ce titre que les personnes avec lesquelles les liens sont « *quasiment d'ordre familial quant à la proximité affective qu'ils impliquent* » ⁽²⁾. Ainsi, un ministre devrait se déporter quand il est chargé de prendre une décision qui avantage directement l'entreprise dirigée par un ami proche ;

— « *aux personnes ou organisations avec lesquelles elle entretient ou a entretenu des relations d'affaires ou professionnelles significatives, ou avec lesquelles elle est directement liée par des participations ou des obligations financières ou civiles.* » Cette catégorie est la plus objective, dans la mesure où les relations d'affaires ou professionnelles, les participations et obligations financières ou civiles sont aisément repérables. Elle vise notamment à empêcher un responsable public de favoriser une entreprise au sein de laquelle il a travaillé.

Il faut rappeler que tout intérêt d'un membre de la famille, d'un proche ou d'une relation professionnelle n'est pas susceptible de constituer un conflit d'intérêts. Il est en effet nécessaire que l'intérêt en cause soit substantiel et qu'il ait un lien direct avec la décision en cause.

Par exception à la définition précédente, le quatrième alinéa prévoit que les règles concernant la prévention des conflits d'intérêts ne soient pas applicables lorsque la décision en cause a une portée générale ou lorsqu'elle concerne une vaste catégorie de personnes. En effet, chacun peut avoir un intérêt personnel dans la discussion d'une loi de programmation économique ou d'une loi de finances. Ces derniers ne sont, de manière générale, pas suffisants pour caractériser un conflit d'intérêts. De surcroît, cet alinéa prévoit également qu'une personne soumise aux règles de prévention des conflits d'intérêts puisse continuer à émettre son opinion quant à sa rémunération et à ses avantages sociaux.

*

* *

La Commission rejette l'article 7.

(1) Ibid., p. 19 et 20.

(2) Ibid., p. 20.

Article 8

Suppléance et déclaration d'intérêts des membres du Gouvernement

Le présent article détermine deux des principaux moyens de prévenir les conflits d'intérêts auxquels peuvent être confrontés les membres du Gouvernement : l'obligation de départ et celle de déclarer leurs intérêts.

Le premier paragraphe énonce une **obligation de départ et de suppléance** dans les cas où les membres du Gouvernement estiment qu'ils se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts. Cette préconisation, issue des travaux de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique ⁽¹⁾, figure également à l'article premier du projet de loi gouvernemental. Une telle obligation de départ existe d'ores et déjà au sein des juridictions et des examens de concours afin de garantir leur impartialité. Elle exige non seulement que la personne qui rencontre un conflit d'intérêts ne prenne pas part à la délibération mais également qu'elle ne soit pas présente lorsque cette dernière a lieu.

Pour ce qui est des ministres, la situation est quelque peu différente, dans la mesure où ces derniers sont dotés de pouvoirs propres, notamment sur le fondement de leurs décrets d'attribution. Il est dès lors nécessaire de prévoir des règles de transfert de responsabilité entre ces derniers. S'agissant de l'organisation du pouvoir exécutif, seul le principe du départ doit être posé dans la loi, ses modalités d'application relevant du décret. En l'état actuel du droit, il est d'ores et déjà possible à un ministre délégué ou à un secrétaire d'État de renvoyer la prise d'une décision à son ministre de plein exercice. En revanche, dans les cas où la décision relève d'un ministre, un décret en Conseil d'État serait nécessaire pour rendre possible la substitution du Premier ministre à ce dernier. Ce décret « *viendrait compléter de manière transversale les décrets d'attribution des ministres.* » ⁽²⁾

Cette obligation d'abstention aurait vocation à s'appliquer à tous les types de décisions, y compris à celles qui font application du pouvoir de nomination aux emplois publics.

Les deux derniers paragraphes du présent article fixent les modalités de la **déclaration d'intérêts des membres du Gouvernement**. Ils prévoient l'établissement d'une déclaration d'intérêts par chaque ministre à son entrée en fonction, laquelle serait actualisée selon une périodicité annuelle. Il s'agit d'inscrire dans la loi le principe d'une telle déclaration d'intérêts, lequel figure à l'heure actuelle dans une lettre du Premier ministre du 16 mars 2011.

Cette déclaration serait rendue publique, à l'exception des éléments susceptibles de mettre en cause le droit au respect de la vie privée des tiers (notamment des membres de la famille ou de toute personne figurant sur la déclaration d'intérêts du ministre). Les restrictions au principe de la publicité auraient vocation à être définies par décret en Conseil d'État. De telles règles de publicité cor-

(1) Ibid., p. 71-72.

(2) Ibid., p. 72.

respondent aux instructions qu'a données le Premier ministre dans la lettre précitée.

Il est également prévu que le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour des déclarations fassent l'objet d'un décret en Conseil d'État. Devraient en tout état de cause figurer dans ces déclarations :

– l'ensemble des activités du ministre (lesquelles, sur le fondement des règles d'incompatibilités, ne peuvent être que bénévoles ou consister en l'exercice de mandats locaux) ;

– les activités exercées dans le passé, sur une période dont la durée pourrait être comprise entre trois et cinq ans ⁽¹⁾ ;

– les actifs patrimoniaux, en particulier ceux qui sont en relation avec les fonctions exercées, dans les cas où ils sont supérieurs à une certaine valeur ou dans les cas où la participation est supérieure à un seuil déterminé du capital de la structure en cause ;

– les intérêts actuels des membres de la famille et des proches. Outre les intérêts de la famille proche, telle qu'elle a été définie ci-dessus, ceux des proches devraient être déclarés lorsque le ministre les estime susceptibles, compte tenu de leur nature et de leur intensité, de créer une situation de conflit d'intérêts. Comme cela a été mentionné précédemment, ces intérêts ne seraient pas rendus publics sous forme nominative.

Par ailleurs, leur actualisation devrait être périodique. Elle serait également exigée en cas d'évolution substantielle des intérêts susceptibles de générer une situation de conflit avec l'intérêt général.

En définitive, les éléments constitutifs de cette déclaration seraient proches de ceux qui sont demandés aux députés dans le cadre des nouvelles règles de déontologie qui doivent entrer en vigueur au début de la prochaine législature et qui prévoient également l'obligation de déclarer en début de mandat puis régulièrement ses intérêts.

*

* *

La Commission rejette l'article 8.

(1) Cette dernière durée a été retenue pas la commission de réflexion pour la transparence de la vie publique, p. 74.

Article 9

Gestion par un tiers des instruments financiers des membres du Gouvernement et de leurs proches collaborateurs

Le présent article complète les dispositions de l'article 8 de la proposition de loi en prévoyant un mécanisme de mandat de gestion sans droit de regard pour les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement ainsi que leurs proches collaborateurs (directeurs et directeurs-adjoints de cabinet), pendant la durée de leurs fonctions.

Cette pratique, très fréquente dans les pays anglo-saxons (sous le nom de « *blind trust* »), gagnerait à être généralisée en France, dans la mesure où elle permet de couper court à la théorie des apparences. Elle est effective dans le domaine économique, et figure à l'article 111-6 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers, dont le premier alinéa fixe le principe selon lequel « *les membres du collège détenant des instruments financiers admis aux négociations sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation ou des quotas d'émission admis aux négociations sur un marché réglementé doivent en confier par mandat la gestion à un prestataire de services d'investissement.* »

Cet article, qui détermine une obligation générale, n'exclut pas que, dans les domaines où la nécessité se fait jour, la gestion des actifs financiers de l'ensemble des membres des cabinets ministériels soit confiée à un tiers (par exemple dans le cas du cabinet du ministre des Finances), de même que celle des collaborateurs du Président de la République qui interviennent dans ces domaines. La liste des fonctions en question devrait être fixée par le pouvoir exécutif.

*

* *

La Commission rejette l'article 9.

Article 10

Déclaration d'intérêts des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République

L'article 10 de la proposition de loi soumet les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République à la rédaction d'une déclaration d'intérêts dans les conditions prévues à l'article précédent.

Il prend toutefois en compte leur spécificité par rapport aux membres du Gouvernement. En effet, dans la mesure où ils ne sont pas responsables devant l'opinion publique mais devant leur ministre, pour les membres de cabinet ministériels, et devant le Président de la République, pour ses collaborateurs, il semble cohérent d'adapter les modalités de publicité de leur déclaration en conséquence.

C'est pourquoi cet article prévoit que les déclarations sont remises au ministre auquel ils sont rattachés, pour les membres de cabinet, et au secrétaire général du Gouvernement pour les collaborateurs du Président de la République, et qu'elles ne soient pas rendues publiques. Leur objectif est de faire prendre conscience au ministre des intérêts que peuvent avoir ses collaborateurs et d'organiser en conséquence le travail de son cabinet. Ces déclarations pourraient également être transmises à l'Autorité de déontologie de la vie publique, sur le fondement des compétences que lui attribue l'article 14 de la proposition de loi, laquelle serait tenue par le secret.

Dans la mesure où ces déclarations ne seraient pas rendues publiques, il est nécessaire de prévoir une sanction, puisque les citoyens ne pourront pas se faire juge du respect, par les déclarants, de l'existence d'une déclaration. Une sanction pénale a en conséquence été retenue. Elle est identique à celle qui punit l'absence de déclaration de patrimoine auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, sur le fondement de l'article L.O. 135-1 du code électoral (soit 30 000 € d'amende et l'interdiction des droits civiques mentionnés aux 1° et 2° de l'article 131-26 du code pénal).

*

* *

La Commission rejette l'article 10.

Article 11

(Titre II [nouveau] au livre premier de la première partie
du code général des collectivités territoriales)

Prévention des conflits d'intérêts et déclarations d'intérêts des élus locaux

Cet article insère un titre II au sein du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales, qui comprendrait les principes généraux applicables à la prévention des conflits d'intérêts susceptibles de concerner les élus locaux. Ce positionnement au début du code tient tout à la fois au caractère transversal des obligations définies par le présent article et à la volonté de leur donner une dimension solennelle. Le nouveau titre comprendrait deux articles qui déclinent, au niveau local, les règles de prévention des conflits d'intérêts que les articles 8 et 10 prévoient pour les membres du Gouvernement.

Le **nouvel article L. 1121-1** établit, dans son premier alinéa, une implication de déport pour les membres de l'assemblée locale et, dans son deuxième alinéa, une obligation de suppléance pour les membres de l'exécutif local, lorsqu'ils se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts. Dans ce cas de figure, les membres de l'assemblée délibérante devraient s'abstenir de siéger et les élus qui font partie de l'exécutif local devraient être suppléés dans leurs fonctions selon une procédure définie par arrêté du président de l'exécutif local. Cet article ayant

une portée générale, il a vocation à s'appliquer aux collectivités territoriales comme aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ces nouvelles règles visent à constituer le socle législatif des règles déontologiques applicables aux élus locaux. Leur violation n'a donc pas vocation à être sanctionnée par le juge répressif ou par le juge administratif. Il existe en effet des dispositions législatives visant tant à sanctionner la prise illégale d'intérêts (article 432-12 du code pénal) qu'à rendre illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire en cause (art. L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾). En conséquence, l'alinéa 9 prévoit que la violation des règles énoncées à cet article n'entraîne pas la nullité des délibérations en cause.

Le **nouvel article L. 1121-2** rendrait obligatoire une déclaration d'intérêts, lors de leur prise de fonction, de la part des principaux élus locaux et des responsables de leur cabinet.

Les présidents de conseil régional, de conseil général, les maires des villes de plus de 100 000 habitants et les présidents des EPCI dont les communes regroupent, au total, plus de 100 000 habitants seraient tenus de déposer cette déclaration directement auprès de l'Autorité de la déontologie de la vie publique, sur le fondement des alinéas 11 et 14.

Les conseillers régionaux et généraux ainsi que les conseillers municipaux et communautaires des communes et des EPCI précédemment mentionnés devraient également remplir une déclaration d'intérêts, ainsi que le prévoit l'alinéa 12. Afin de ne pas submerger l'Autorité nationale, et dans la mesure où ces déclarations sont destinées à un usage interne à la collectivité, de détection et de prévention des conflits d'intérêts notamment par le président de l'exécutif local, il est prévu qu'elles soient transmises uniquement à ce dernier.

Enfin, devront également déclarer leurs intérêts les responsables des cabinets des présidents d'exécutif local ci-dessus mentionnés, en vertu de l'alinéa 13. Il pourrait s'agir, comme pour les ministres, de leurs directeurs et directeurs-adjoints de cabinet, les autorités locales restant libres de demander une déclaration d'intérêts à d'autres de leurs collaborateurs, si elles le jugent nécessaire, compte tenu des fonctions qu'ils exercent.

Ces déclarations présenteraient des caractères communs :

– en premier lieu, elles demeureraient confidentielles et internes à la collectivité territoriale ou à l'établissement public concerné, puisqu'elles visent à la prévention locale des conflits d'intérêts. Seules les déclarations des présidents d'exécutif local seraient directement transmises à l'Autorité de la déontologie de la vie publique dans la mesure où ces derniers ne peuvent pas s'adresser à eux-

(1) « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. »

mêmes leur déclaration. Cette autorité pourrait avoir accès, le cas échéant, à l'ensemble de ces déclarations si elle en faisait la demande et dans le cadre des procédures prévues à l'article 14, mais ces déclarations n'auraient pas vocation à être publiées ;

– en deuxième lieu, leur contenu serait défini par voie de décret en Conseil d'État, lequel déterminerait également un modèle de déclaration et leur condition de mise à jour. Ces dernières devraient à la fois être périodiques et prendre en compte les évolutions substantielles des intérêts du déclarant ;

– enfin, l'absence de déclaration d'intérêts, de même que son caractère manifestement mensonger ferait encourir au déclarant une sanction pénale de même ordre que celle qui est prévue dans les cas de déclaration mensongère ou lacunaire de patrimoine.

Ces caractéristiques communes ne doivent pas masquer le fait que l'usage qui pourrait être fait de chacune de ces déclarations diffère fortement selon la nature du déclarant, ainsi que le prévoit l'article 14 de la proposition de loi.

*

* *

La Commission rejette l'article 11.

Article 12

(art. 432-12 du code pénal)

Modification du délit de prise illégale d'intérêts

Dans la perspective d'un dispositif d'ensemble de prévention des conflits d'intérêts, le présent article vise à préciser la définition de la prise illégale d'intérêts.

1. Une infraction très large mais peu utilisée

Le délit de prise illégale d'intérêts, prévu par l'article 432-12 du code pénal, consiste dans « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.* »

Ainsi que le note le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, ce délit a un champ d'application potentiellement très large :

– les personnes concernées sont nombreuses. Outre les agents publics, il concerne tant les ministres ⁽¹⁾ que l'ensemble des élus et les collaborateurs de cabinet ;

– l'infraction est définie de manière objective. L'article précité n'exige en effet que le fait d'avoir « *la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* » d'une entreprise ou d'une opération. L'élément intentionnel de l'infraction est en conséquence réduit à son strict minimum. La chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi jugé que l'application de cet article n'exigeait pas que la personne en cause ait eu un pouvoir de décision ⁽²⁾ et qu'un élu ayant un simple pouvoir d'avis pouvait être condamné sur ce fondement ⁽³⁾ ;

– l'intérêt que la personne retire de l'entreprise ou de l'opération en cause n'est pas spécifié. Il est « *quelconque* », pour reprendre le terme de cet article. L'intérêt peut être « *matériel ou moral, direct ou indirect* », selon l'expression employée par la chambre criminelle de la Cour de cassation ⁽⁴⁾. Cette dernière a par exemple jugé que commet une prise illégale d'intérêts le membre du conseil municipal qui participe au vote d'une subvention pour une association qu'il préside, bien qu'il n'en ait retiré aucun profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal ⁽⁵⁾. La caractérisation de l'infraction est donc indépendante de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel ⁽⁶⁾. En conséquence, l'octroi d'une subvention à une association sans activité lucrative mais qui est présidée par un membre du conseil municipal est constitutif d'une prise illégale d'intérêts si ce dernier a participé à l'octroi de la subvention ⁽⁷⁾. Ainsi que le note la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, « *la prise illégale d'intérêts couvre donc non seulement le conflit d'intérêts, mais aussi la convergence d'intérêts* » ⁽⁸⁾ ;

– l'intérêt peut concerner la personne en question ou un membre de sa famille. Il peut même s'agir, selon l'analyse de la doctrine, d'une personne avec qui un « *simple lien d'affection* » ⁽⁹⁾ est entretenu.

Au terme des recherches de législation comparée menées par la Commission précitée, il ressort que « *cette infraction n'a [...] pas d'équivalent dans les pays de l'OCDE* » ⁽¹⁰⁾, notamment quant à son étendue et à la lourdeur des peines

(1) Cass. crim., 24 février 1893.

(2) Cass. crim., 14 juin 2000.

(3) Cass. crim., 9 mars 2005.

(4) Cass. crim., 21 juin 2000.

(5) Cass. crim., 22 octobre 2008.

(6) Cass. crim., 21 juin 2000.

(7) Cass. crim., 10 avril 2002.

(8) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, op. cit., p. 33.

(9) Ibid., p. 32.

(10) Ibid., p. 33.

encourues. Cependant, la mise en œuvre de cette infraction est relativement peu fréquente, dans la mesure où l'on recense entre trente et quarante condamnations annuelles sur ce fondement ⁽¹⁾.

2. Une infraction à préciser, dans le cadre du dispositif d'ensemble de prévention des conflits d'intérêts

Afin de réduire l'étendue de l'incrimination, une proposition de loi visant à réformer le champ des poursuites de la prise illégale d'intérêts des élus locaux a été adoptée par le Sénat le 24 juin 2010, sans avoir été, à l'heure actuelle, inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ⁽²⁾. Cette proposition de loi vise à restreindre cette qualification pénale aux cas où existe un « *intérêt personnel distinct de l'intérêt général* », la présence d'un « *intérêt quelconque* » ne suffisant plus à caractériser le délit. Un amendement avait été introduit au Sénat, dans le même but, au sein de la proposition de loi de simplification du droit mais il a été supprimé à l'Assemblée nationale, le rapporteur « *préférant renvoyer à un débat spécifique* » ⁽³⁾.

Pour la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, il serait préférable, dans la perspective de la constitution d'un corpus juridique d'ensemble pour la prévention des conflits d'intérêts, d'harmoniser la définition de la prise illégale d'intérêts avec les autres dispositifs déontologiques existants ou envisagés ⁽⁴⁾. Cette harmonisation aurait pour avantage de ne pas faire encourir de sanction pour prise illégale d'intérêts aux ministres, aux élus et à leurs collaborateurs qui respectent les principes posés par la présente proposition de loi et aux fonctionnaires qui se conforment aux obligations de leur statut ⁽⁵⁾. Or tel n'est pas le cas actuellement pour les fonctionnaires, dans la mesure où s'ils prennent un intérêt qui n'est pas de nature à compromettre leur indépendance, ils peuvent encourir une sanction pénale tout en se conformant à leurs obligations déontologiques statutaires.

Afin de remédier à cette situation, le présent article précise que l'intérêt en cause dans les cas de prise illégale d'intérêts doit être de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne en cause. Les principes retenus ne sont pas exactement les mêmes que ceux qui figurent aux articles 7 (membres du Gouvernement et élus) et 11 (élus locaux), dans la mesure où ils ont également vocation à s'appliquer à des agents publics et non uniquement à des responsables politiques. En conséquence, le principe d'objectivité a été retenu

(1) *Ibid.*, p. 35.

(2) Texte n° 2682, transmis à l'Assemblée nationale le 24 juin 2010.

(3) Rapport n° 3112, de M. Étienne Blanc sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, du 26 janvier 2011.

(4) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *op. cit.*, p. 78.

(5) Il s'agit notamment du 3° du I de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui interdit aux fonctionnaires la « prise, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance. »

dans les éléments constitutifs du délit, contrairement à ceux de probité et d'intégrité, dont la violation est par nature caractéristique d'une infraction pénale.

*

* *

La Commission rejette l'article 12.

CHAPITRE VI

Autorité de la déontologie de la vie publique

Article 13

Création et composition de l'Autorité de la déontologie de la vie publique

Cet article crée l'Autorité de la déontologie de la vie publique sous la forme d'une autorité administrative indépendante.

1. La composition de l'Autorité

La composition de cette autorité reprend celle de la Commission pour la transparence financière de la vie politique⁽¹⁾, à laquelle elle serait substituée. Elle serait composée, d'une part (1^o), des trois plus hauts magistrats de France (Vice-président du Conseil d'État, Premier président de la Cour de cassation et Premier président de la Cour des comptes), membres de droit, et, d'autre part (2^o), de six magistrats désignés en leur sein par l'assemblée générale du Conseil d'État, par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation et par la chambre du Conseil de la Cour des comptes. Six suppléants seraient désignés par les mêmes instances. Cette composition correspond à celle qui était envisagée par le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique⁽²⁾.

Certaines personnes auditionnées ont fait valoir deux critiques quant à une telle composition de l'autorité.

En premier lieu, il a été souligné que le fait d'y faire figurer les trois plus hauts magistrats de la République risquait, compte tenu de leur faible disponibilité, d'accroître les délais de traitement de dossiers, lequel, dans les situations de conflits d'intérêts, doit en tout état de cause être rapide. Il est cependant possible, comme cela est actuellement prévu pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique et comme le rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique le suggère, de distinguer une formation plénière de formations ordinaires, lesquelles seraient composées d'un magistrat du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des

(1) Article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, op. cit., p. 93.

comptes ⁽¹⁾. La formation plénière ne serait réunie que pour les décisions les plus importantes.

En second lieu, le caractère excessivement juridictionnel de la composition de l'Autorité serait susceptible de dissuader certains responsables politiques d'avoir recours à ses conseils. En réponse à cette objection, il faut souligner que l'Autorité n'a pas vocation, dans l'esprit de votre rapporteur, pas plus que pour la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, à constituer le seul interlocuteur des responsables publics en matière de prévention des conflits d'intérêts. Il est nécessaire de créer un véritable réseau de déontologues de proximité, qui puisse apporter une réponse rapide fondée sur une connaissance fine de la structure et de la situation en cause. De surcroît, il est essentiel que l'indépendance des membres de l'Autorité ne puisse pas être contestée, compte tenu de la sensibilité des missions qui leur sont confiées par l'article 14 de la présente proposition de loi.

2. L'organisation de l'Autorité

Les alinéas 10 à 13 déterminent les modalités de nomination et d'organisation de l'Autorité, sur le modèle de celles de la Commission pour la transparence financière de la vie politique ⁽²⁾. Il est notamment prévu que :

– les membres de l'Autorité soient nommés par décret, le pouvoir réglementaire devant se contenter de prendre acte des élections mentionnées ci-dessus (al. 10) ;

– le secrétaire général de l'Autorité soit choisi par les membres de droit, puis nommé par arrêté du garde des Sceaux (al. 11) ;

– des rapporteurs puissent être désignés par les trois membres de droit de l'Autorité, parmi les magistrats des deux ordres de juridiction, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Par ailleurs, l'Autorité devrait pouvoir bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires (al. 12) ;

– le pouvoir réglementaire fixe par décret les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Autorité, ainsi que les procédures applicables devant elle ⁽³⁾ (al. 13).

*

* *

La Commission rejette l'article 13.

(1) Article 6 du décret n° 96-763 du 1^{er} septembre 1996 relatif à la Commission pour la transparence financière de la vie politique et Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, op. cit., p. 93.

(2) Alinéas 9 à 12 du I de l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(3) Pour ce qui est de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, voir le décret n° 96-763 du 1^{er} septembre 1996 relatif à la commission pour la transparence financière de la vie politique.

Article 14

Compétences de l’Autorité de la déontologie de la vie publique

Cet article détermine les compétences de l’Autorité de la déontologie de la vie publique.

La première d’entre elles, qui figure au premier alinéa du présent article, est d’effectuer un travail de veille déontologique dans le cadre de l’application de la présente proposition de loi. Cette veille devrait lui permettre d’établir les recommandations qu’elle adresse aux pouvoirs publics (5° du présent article) ainsi que son rapport annuel.

Outre les missions dont elle hériterait de l’actuelle Commission pour la transparence financière de la vie politique (article 15), sa fonction principale consisterait en une activité de consultation quant à la prévention des conflits d’intérêts. Ces missions consultatives sont synthétisées dans le tableau suivant.

CAS DE SAISINE DE L’AUTORITÉ DE LA DÉONTOLOGIE DE LA VIE POLITIQUE

Alinéa	Autorité de saisine	Personne concernée par la saisine	Objet de la saisine	Statut de l’avis
1°	<ul style="list-style-type: none"> – Membres du Gouvernement ; – Collaborateurs de cabinet et du Président de la République ; – Élus locaux soumis à déclaration d’intérêts ; – Membres de leur cabinet soumis à déclaration d’intérêts. 	La personne qui effectue la saisine	Toute question d’ordre déontologique rencontrée : <ul style="list-style-type: none"> – dans l’établissement de la déclaration d’intérêts ; – dans la prévention des conflits d’intérêts. 	Secret
2°	<ul style="list-style-type: none"> – Premier ministre ; – Trente parlementaires ; – Défenseur des droits. 	Un membre du Gouvernement	Respect des obligations de déport et de déclaration d’intérêts.	Potentiellement public
3°	<ul style="list-style-type: none"> – Un membre d’une assemblée locale dans une collectivité où les membres de l’exécutif sont soumis à déclaration d’intérêts ; – Défenseur des droits. 	Un membre de l’exécutif local	Respect des obligations de déport.	Potentiellement public
4°	<ul style="list-style-type: none"> – Premier ministre ; – Président de l’exécutif local soumis à déclaration d’intérêts ; – Défenseur des droits. 	Un membre de leur cabinet	Toute question d’ordre déontologique dans la prévention des conflits d’intérêts	Secret

Le 1° confère une compétence consultative générale à l’Autorité. Sur ce fondement, toute personne ayant à effectuer une déclaration d’intérêts pourrait la saisir aux fins de recueillir son avis quant à son établissement. Plus largement, ces personnes pourraient également consulter l’Autorité sur toute question d’ordre déontologique rencontrée dans la prévention d’un conflit d’intérêts les concernant. Ces avis seraient secrets, seule la personne l’ayant sollicité en étant destinataire, et

devraient être rendus rapidement afin de prévenir ou de faire cesser le plus rapidement possible le conflit d'intérêts. Ils ont vocation à devenir, en complément de ceux que l'on peut solliciter auprès du déontologue de proximité, un réflexe pour tout responsable politique qui perçoit une situation potentiellement porteuse de conflit d'intérêts.

Les 2^o et 3^o constituent des modalités de contrôle du respect de leurs obligations déontologiques par les membres du Gouvernement (2^o) et les membres des exécutifs locaux soumis à déclaration d'intérêts (3^o).

Pour ce qui est des ministres, la saisine serait l'œuvre du Premier ministre, en tant que chef de l'exécutif, de trente parlementaires et du Défenseur des droits. Ces deux dernières instances de saisine étaient proposées par la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique⁽¹⁾. En effet, le Défenseur des droits pouvant être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public, il pourrait, le cas échéant, solliciter l'avis de l'Autorité dans les cas où le litige serait susceptible de résulter d'un conflit d'intérêts. Pour les parlementaires, il s'agit de s'assurer qu'un réel contrôle de l'application des dispositions de la présente loi qui concernent les ministres sera effectué. Cette saisine permettrait également de disposer d'une réponse rapide et indépendante quant à la réalité d'un conflit d'intérêts et à la réponse à y apporter, ce qui évitera aux polémiques de parasiter le débat public dans la durée.

Le même mécanisme est prévu pour les membres des exécutifs locaux soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts. Dans ce cas, la saisine de l'Autorité pourrait être effectuée par tout membre de l'assemblée délibérante, ce qui revient à attribuer un pouvoir de saisine à l'opposition, et par le Défenseur des droits.

Dans les deux cas, les avis de l'Autorité seraient adressés à la personne qui l'a saisie et à la personne concernée et ne seraient pas couverts par le secret, leur but étant non pas de prévenir un conflit d'intérêts mais de le constater ou de l'infirmer.

Le 4^o habilite l'Autorité à rendre des avis, à la demande des membres du Gouvernement et des autorités territoriales quant aux questions déontologiques que les membres de leur cabinet peuvent rencontrer. La formulation retenue étant large, l'Autorité pourrait être sollicitée en matière de rédaction des déclarations d'intérêts mais aussi sur toute autre question relative à la prévention des conflits d'intérêts. Étant donné la nature de ces sollicitations, qui concernent non pas un élu mais ses collaborateurs, ces avis seraient couverts par le secret.

Pour rendre ses avis, l'Autorité devrait, quand cela lui est possible, entendre le déontologue de la structure concernée afin de prendre en comptes les spécificités des conflits d'intérêts qui sont susceptibles d'y être rencontrés. Ces derniers sont d'ailleurs mentionnés au 5^o, qui prévoit que l'Autorité peut formuler des recommandations pour l'application de la présente proposition de loi et que ces re-

(1) *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, op. cit., p. 92.

commandations soient adressées à l'ensemble des déontologues de la sphère publique.

*
* *

La Commission rejette l'article 14.

Article 15

(art. 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)

Remplacement de la Commission pour la transparence financière de la vie politique par l'Autorité de la déontologie de la vie publique

Cet article réécrit une partie de l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique afin de substituer à la Commission pour la transparence financière de la vie politique l'Autorité de la déontologie de la vie publique. Cette substitution laisse inchangés les pouvoirs dont dispose actuellement la Commission pour la transparence financière de la vie politique, sous réserve des dispositions de l'article 3 de la présente proposition de loi.

Elle demeurerait ainsi compétente pour collecter les déclarations de patrimoine auprès des personnes qui y sont soumises, pour obtenir, le cas échéant auprès de l'administration fiscale, les déclarations effectuées en vue de l'imposition sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt de solidarité sur la fortune, pour apprécier la variation du patrimoine de ces personnes pendant leur mandat ou leurs fonctions et de saisir le parquet si cette évolution est inexplicée.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à punir d'une amende le fait de ne pas transmettre ses déclarations de revenus et d'impôt de solidarité sur la fortune.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 3 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit qu'à l'occasion de la saisine du parquet par l'Autorité de la déontologie de la vie publique, une publicité soit donnée aux éléments du dossier, afin qu'un classement sans suite ne mette pas à mal tout le travail de l'Autorité.

La Commission rejette l'amendement, puis l'article 15.

Article 16

Rapport annuel de l’Autorité de la déontologie de la vie publique

Reprenant une disposition actuellement applicable à la Commission pour la transparence financière de la vie politique⁽¹⁾, le présent article prévoit que l’Autorité de la déontologie de la vie publique publie un rapport annuel, rendu public, qu’elle transmet au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement.

Ce rapport comporterait, d’une part, un bilan d’activité de cette Autorité et, d’autre part, des recommandations quant à l’application de la législation et, plus largement, sur toute mesure susceptible de favoriser la transparence financière de la vie politique et la prévention des conflits d’intérêts. Ces recommandations seraient notamment fondées sur le rôle de veille déontologique de l’Autorité, compétence qui est la sienne sur le fondement du premier alinéa de l’article précédent.

Le fait de prévoir un rapport annuel répond par ailleurs aux recommandations du rapport fait au nom du Comité d’évaluation et de contrôle par nos collègues René Dosière et Christian Vanneste, qui prévoit notamment que chaque autorité administrative indépendante remet tous les ans un rapport au Gouvernement et au Parlement sur le fondement duquel leur activité pourrait être évaluée⁽²⁾.

*

* *

La Commission rejette l’article 16.

CHAPITRE VII

Dispositions finales

Article 17

(art. 1^{er}, 2, 4 et 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)

Coordinations

Le présent article effectue les coordinations nécessaires au remplacement de la Commission pour la transparence financière de la vie politique par l’Autorité

(1) Septième alinéa du II de l’article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Recommandation n° 25 du rapport n° 2925 fait au nom du comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes par MM. René Dosière et Christian Vanneste, 28 octobre 2010.

de la déontologie de la vie publique au sein de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

*

* *

La Commission rejette l'article 17.

Article 18

Mesures transitoires

Cet article assure la continuité des procédures engagées devant la Commission pour la transparence financière de la vie politique, en les confiant à l'Autorité de la déontologie de la vie publique à la date d'installation de cette dernière.

*

* *

La Commission rejette l'article 18.

Article 19

Gages financiers

Le présent article gage les charges qui pourraient résulter de l'application de la proposition de loi pour l'État et pour les collectivités territoriales par une augmentation des droits sur les tabacs.

*

* *

La Commission rejette l'article 19.

La Commission rejette l'ensemble de la proposition de loi.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi organique (n° 3838) et la proposition de loi (n° 3866) relatives à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts.

TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
<p>Code électoral</p>	<p>Proposition de loi organique relative à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts</p>	<p>Proposition de loi organique relative à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts</p>
	<p>CHAPITRE I^{ER} Transparence de la situation patrimoniale des élus</p>	<p>CHAPITRE I^{ER} Transparence de la situation patrimoniale des élus</p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p><i>Art. L.O. 135-1.</i> – Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député est tenu de déposer auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant notamment la totalité de ses biens propres ainsi que, éventuellement, ceux de la communauté ou les biens réputés indivis en application de l'article 1538 du code civil. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droit de mutation à titre gratuit.</p>		<p>Rejeté</p>
<p>Les députés communiquent à la Commission pour la transparence financière de la vie politique, pendant l'exercice de leur mandat, toutes les modifications substantielles de leur patrimoine, chaque fois qu'ils le jugent utile.</p>		
<p>Une déclaration conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat de député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat de député pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions. Le député peut joindre à sa déclaration ses observations sur l'évolution de son patrimoine.</p>		

Texte en vigueur

Toutefois, aucune nouvelle déclaration n'est exigée du député lorsqu'il a établi depuis moins de six mois une déclaration de sa situation patrimoniale en application du présent article ou des articles 1^{er} et 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Le fait pour un député d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine ou d'en fournir une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de sa déclaration et à la possibilité pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique d'exercer sa mission est puni de 30 000 € d'amende et, le cas échéant, de l'interdiction des droits civiques selon les modalités prévues à l'article 131-26 du code pénal, ainsi que de l'interdiction d'exercer une fonction publique selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.

Tout manquement aux obligations prévues au troisième alinéa est puni de 15 000 € d'amende.

Art. L.O. 135-2. – Les déclarations déposées par le député conformément aux dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral ainsi que, éventuellement, les observations qu'il a formulées, ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité.

Texte de la proposition de loi organique

Au cinquième alinéa de l'article L.O. 135-1 du code électoral, après les mots : « puni de » sont insérés les mots : « deux ans d'emprisonnement, »

Article 2

À l'article L.O. 135-2 du code électoral, après le mot : « formulées », la fin de l'article est ainsi rédigée : « sont rendues publiques sur le site Internet de l'Autorité de la déontologie de la vie publique. Les noms autres que celui du député figurant sur sa déclaration sont anonymisés. »

Conclusions de la Commission

Article 2

Rejeté

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
<p align="center">—</p> <p align="center">Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement</p>	<p align="center">—</p> <p align="center">CHAPITRE II</p> <p align="center">Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat politique et de l'utilisation faite par les élus des moyens mis à leur disposition</p>	<p align="center">—</p> <p align="center">CHAPITRE II</p> <p align="center">Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat politique et de l'utilisation faite par les élus des moyens mis à leur disposition</p>
<p><i>Art. 4.</i> – L'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique, réserve faite de l'application des dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, qui doit se faire conformément aux règles du cumul des rémunérations publiques.</p>	<p align="center">Article 3</p> <p align="center"><i>L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	<p align="center">Article 3</p> <p align="center">Rejeté</p>
<p>Néanmoins, peuvent être cumulés avec l'indemnité parlementaire les pensions civiles et militaires de toute nature, les pensions allouées à titre de récompense nationale, les traitements afférents à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.</p>	<p align="center"><i>« Les parlementaires déclarent chaque année, avant le 30 juin, à l'assemblée dont ils sont membres, les rémunérations qu'ils ont perçues au titre de l'ensemble de leurs mandats, de quelque nature qu'elles soient, en dehors de celles qui sont mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi. Chaque assemblée tient un registre des déclarations faites par ses membres, qu'elle rend publiques sur son site Internet. Elle rend également publique la liste de ses membres qui n'ont pas effectué cette déclaration.</i></p>	
<p><i>Art. 1^{er} et 2. – Cf. annexe.</i></p>		

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi
organique

Conclusions de la Commission

Les indemnités mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente ordonnance ne peuvent pas être versées aux personnes visées au premier alinéa qui n'ont pas effectué de déclaration pendant trois années consécutives. »

Article 4

L'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est complétée par un article 6 ainsi rédigé :

« Art. 6. – Le montant ainsi que les modalités de la prise en charge des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire et à la rémunération de collaborateurs assistant les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat dans l'exercice de leur mandat sont fixés par chaque assemblée.

Chacun des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat est tenu de déclarer auprès de l'assemblée à laquelle il appartient, chaque année, avant le 30 juin, l'utilisation qu'il a faite des fonds qui lui ont été alloués sur le fondement du premier alinéa. Chaque assemblée tient un registre des déclarations faites par ses membres, qu'elle rend publiques sur son site Internet. Elle rend également publique la liste de ses membres qui n'ont pas effectué cette déclaration.

L'absence de déclaration au 1^{er} juillet entraîne la suspension de la prise en charge des frais mentionnés au premier alinéa. »

CHAPITRE III

Prévention des conflits d'intérêts

Article 5

L'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est complétée par un article 7 ainsi rédigé :

Article 4

Rejeté

CHAPITRE III

Prévention des conflits d'intérêts

Article 5

Rejeté

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
Code électoral	<p>« Art. 7. – Chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles ses membres déclarent leurs intérêts ainsi que les sanctions applicables en cas de manquement à cette obligation. »</p>	Article 6
<p>Art. L.O. 135-1. – Cf. <i>supra</i> art. 1^{er}.</p>	<p>Article 6</p> <p>Le code électoral est ainsi modifié :</p> <p>I. – À l'article L.O. 135-1, les mots : « la Commission pour la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par quatre fois par les mots : « l'Autorité de la déontologie de la vie publique ».</p>	Rejeté
<p>Art. L.O. 135-3. – La Commission pour la transparence financière de la vie politique peut demander à un député communication des déclarations qu'il a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code.</p>	<p>II. – À l'article L.O. 135-3, les mots : « la Commission pour la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « l'Autorité de la déontologie de la vie publique ».</p>	
<p>À défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées au premier alinéa, la commission peut demander à l'administration fiscale copie de ces mêmes déclarations.</p>		
<p>Art. L.O. 136-1. – Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.</p>	<p>III. – À l'article L.O. 136-1, les mots : « la Commission pour la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « l'Autorité de la déontologie de la vie publique ».</p>	
<p>Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12.</p>		
<p>Il prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
<p>aux règles relatives au financement des campagnes électorales.</p> <p>L'inéligibilité déclarée sur le fondement des trois premiers alinéas du présent article est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.</p> <p>Lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.</p> <p>Sans préjudice de l'article L. 52-15, lorsqu'il constate que la commission instituée par l'article L. 52-14 n'a pas statué à bon droit, le Conseil constitutionnel fixe dans sa décision le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1.</p> <p><i>Art. L.O. 136-2. – La</i> Commission pour la transparence financière de la vie politique saisit le bureau de l'Assemblée nationale du cas de tout député qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article L.O. 135-1.</p> <p>Le Conseil constitutionnel, saisi par le bureau de l'Assemblée nationale, constate, le cas échéant, l'inéligibilité du député concerné et le déclare démissionnaire d'office par la même décision.</p>	<p><i>IV. – À l'article L.O. 136-2, les mots : « la Commission pour la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « l'Autorité de la déontologie de la vie publique ».</i></p> <p>Article 7</p> <p><i>Les charges qui pourraient résulter de l'application de la présente loi pour l'État sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</i></p>	<p>Article 7</p> <p>Rejeté</p>

TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI)

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique</p>	<p>Proposition de loi relative à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts</p>	<p>Proposition de loi relative à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts</p>
	<p>CHAPITRE I^{ER} Transparence du financement de la vie politique</p>	<p>CHAPITRE I^{ER} Transparence du financement de la vie politique</p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p><i>Art. 9.</i> – La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée :</p>	<p><i>I. – La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifiée :</i></p>	<p>Rejeté</p>
<p>– soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ;</p>		
<p>– soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna et dont les candidats ont obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.</p>		
<p>La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article L.O. 128 du code électoral.</p>		
<p>En vue de la répartition prévue aux alinéas précédents, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Ce parti ou groupement peut être choisi sur une liste établie par arrêté du ministre de l'intérieur publié au Journal officiel de la République française au plus tard le cinquième vendredi précédant le jour du scrutin, ou en dehors de cette liste. La liste comprend l'ensemble des partis ou groupements politiques qui ont déposé au ministère de l'intérieur au plus tard à dix-huit heures le sixième vendredi précédant le jour du scrutin une demande en vue de bénéficier de la première fraction des aides prévues à l'article 8.</p>	<p><i>1° Après le septième alinéa de l'article 9, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	
<p>La seconde fraction de ces aides est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction visée ci-dessus proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher.</p>	<p><i>« Un parlementaire, élu dans une circonscription autre que celle d'un département d'outre-mer, et autre que Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française et les Îles Wallis et Futuna, ne peut pas se rattacher à un parti ou groupement politique qui n'a présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française ou dans les Îles Wallis et Futuna. »</i></p>	
<p>Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des parlementaires entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations des parlementaires.</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Le montant des aides attribuées à chaque parti ou groupement est retracé dans un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année.</p>	<p><i>2° Au premier alinéa de l'article 11-4, les mots : « même parti politique » sont remplacés par les mots : « ou de plusieurs partis politiques »</i></p>	
<p><i>Art. 11-4.</i> – Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 €.</p>	<p><i>3° Après le premier alinéa de l'article 11-4, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	
<p>Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.</p>	<p><i>« Le montant cumulé des dons visés au premier alinéa et des cotisations versées en qualité d'adhérent d'un ou de plusieurs partis politiques ne peut excéder le plafond de 7 500 €, à l'exception des cotisations qui sont versées par les élus, lesquelles ne peuvent excéder 20 % du montant des indemnités perçues sur le fondement de leurs mandats. »</i></p>	
<p>L'association de financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 € consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire.</p>	<p><i>4° Le troisième alinéa de l'article 11-4 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les associations de financement et les mandataires financiers communiquent chaque année à la Commission</i></p>	

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

Tout don de plus de 150 € consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé, à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées.

Les montants prévus au présent article sont actualisés tous les ans par décret. Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac.

Art. 11-5. – Ceux qui auront versé ou accepté des dons en violation des dispositions de l'article précédent seront punis d'une amende de 3 750 € et d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement.

Code pénal

Art. 131-26. – L'interdiction des droits civiques, civils et de famille porte sur :

nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes ayant consenti annuellement un ou plusieurs dons d'une valeur totale supérieure à 3 000 €. »

5° L'article 11-5 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ils encourent également l'interdiction des droits civiques mentionnés aux 1° et 2° de l'article 131-26 du code pénal suivant les modalités prévues par cet article. »

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>1° Le droit de vote ;</p> <p>2° L'éligibilité ;</p> <p>3° Le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice ;</p> <p>4° Le droit de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ;</p> <p>5° Le droit d'être tuteur ou curateur ; cette interdiction n'exclut pas le droit, après avis conforme du juge des tutelles, le conseil de famille entendu, d'être tuteur ou curateur de ses propres enfants.</p> <p>L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit.</p> <p>La juridiction peut prononcer l'interdiction de tout ou partie de ces droits.</p> <p>L'interdiction du droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique.</p>	<p><i>II. – À l'article 131-26 du code pénal, après le mot : « crime », la fin du septième alinéa est ainsi rédigée : « ou délit. »</i></p>	
<p>Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée</p>	<p>CHAPITRE II Transparence de la situation patrimoniale des élus</p> <p>Article 2</p>	<p>CHAPITRE II Transparence de la situation patrimoniale des élus</p> <p>Article 2</p>
<p><i>Art. 5-1. – I. – Le fait pour une personne mentionnée aux articles 1^{er} et 2 d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine ou d'en fournir une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de sa déclaration et à la possibilité pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique d'exercer sa mission est puni de 30 000 € d'amende et, le cas échéant, de l'interdiction des droits civiques selon les modalités prévues par l'article</i></p>	<p><i>Au I de l'article 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, après les mots : « puni de » sont insérés les mots : « deux ans d'emprisonnement, »</i></p>	<p>Rejeté</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>131-26 du code pénal, ainsi que de l'interdiction d'exercer une fonction publique selon les modalités prévues par l'article 131-27 du même code.</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: center;"><i>La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifiée :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>1° Après le sixième alinéa du II de l'article 3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Par dérogation aux deux alinéas précédents, les déclarations des personnes mentionnées à l'article 1^{er} et aux deux premiers alinéas de l'article 2 sont rendues publiques sur le site Internet de l'Autorité de la déontologie de la vie publique. Les noms autres que celui de la personne qui effectue la déclaration figurant sur cette dernière sont anonymisés. »</i></p> <p style="text-align: center;"><i>2° Le premier alinéa de l'article 4 est ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations mentionnées au dernier alinéa de l'article 2 de la présente loi est puni des peines prévues par l'article 226-1 du code pénal. »</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: center;">Rejeté</p>
<p>II. – Tout manquement aux obligations prévues au quatrième alinéa du I de l'article 2 est puni de 15 000 € d'amende.</p>		<p><i>Art. 3. – Cf. infra art. 15.</i></p>
<p><i>Art. 1^{er} et 2. – Cf. infra art. 17.</i></p>		
<p><i>Art. 4. – Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations ou des observations mentionnées à l'article L.O. 135-1 du code électoral et aux articles 1^{er} à 3 de la présente loi en dehors du rapport visé audit article 3 est puni des peines de l'article 226-1 du code pénal.</i></p>		
<p>Dans le cas où la Commission pour la transparence financière de la vie politique a connaissance de ces faits, son président est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République.</p>		
<p><i>Art. 2. – Cf. infra art. 17.</i></p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>—</p> <p>Code pénal</p> <p><i>Art. 226-1. – Cf. annexe.</i></p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction politique</p> <p>Article 4</p> <p><i>Les membres du Gouvernement adressent chaque année, avant le 31 janvier, une déclaration au Premier ministre, qui recense les rémunérations, de quelque nature qu'elles soient, qu'ils ont perçues durant l'année écoulée. Le secrétariat général du Gouvernement tient un registre des déclarations faites par les membres du Gouvernement, qui sont rendues publiques sur le site Internet du Gouvernement.</i></p> <p><i>Est également rendue publique la liste des membres du Gouvernement qui n'ont pas adressé de déclaration au Premier ministre.</i></p> <p>Article 5</p> <p><i>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° Après l'article L. 2123-24-1, il est inséré un article L. 2123-24-2 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L. 2123-24-2. – Les personnes visées au I de l'article L. 2123-20 déclarent chaque année, avant le 31 janvier, au maire de la commune, les rémunérations de quelque nature qu'elles soient qu'elles ont perçues au titre de chacun de leurs mandats. La commune tient un registre des déclarations faites par ces personnes, qu'elle rend publiques. Elle rend également publique la liste de ses membres qui n'ont pas effectué cette déclaration.</i></p> <p><i>« Les indemnités prévues par la présente sous-section ne peuvent pas être versées aux personnes visées au premier alinéa qui n'ont pas effectué de déclaration pendant trois années consécutives. »</i></p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE III</p> <p>Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction politique</p> <p>Article 4</p> <p>Rejeté</p> <p>Article 5</p> <p>Rejeté</p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

2° Après l'article L. 3123-19-2, il est inséré un article L. 3123-19-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 3123-19-3. – Les membres du conseil général déclarent chaque année, avant le 31 janvier, au président du conseil général, les rémunérations de quelque nature qu'elles soient qu'ils ont perçues au titre de chacun de leurs mandats. Le conseil général tient un registre des déclarations faites par ces personnes, qu'il rend publiques. Il rend également publique la liste de ses membres qui n'ont pas effectué cette déclaration.

« Les indemnités prévues par la présente section ne peuvent pas être versées aux personnes visées au premier alinéa qui n'ont pas effectué de déclaration pendant trois années consécutives. »

3° Après l'article L. 4135-19-2, il est inséré un article L. 4135-19-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 4135-19-3. – Les membres du conseil régional déclarent chaque année, avant le 31 janvier, au président du conseil régional, les rémunérations de quelque nature qu'elles soient qu'ils ont perçues au titre de chacun de leurs mandats. Le conseil régional tient un registre des déclarations faites par ces personnes, qu'il rend publiques. Il rend également publique la liste de ses membres qui n'ont pas effectué cette déclaration.

« Les indemnités prévues par la présente section ne peuvent pas être versées aux personnes visées au premier alinéa qui n'ont pas effectué de déclaration pendant trois années consécutives. »

CHAPITRE IV

Transparence de l'attribution des subventions publiques

Article 6

Après l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative à l'article 13 de l'article 58-1100 relative au

CHAPITRE IV

Transparence de l'attribution des subventions publiques

Article 6

Rejeté

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 13-1 ainsi rédigé :

« Art. 13-1. – Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat communiquent à leur assemblée, au plus tard le 30 juin de chaque année, la liste des subventions versées par l'État par leur intermédiaire durant l'année écoulée. Cette liste comprend, pour chaque subvention, l'indication de la personne bénéficiaire, du montant versé et du projet financé. Chaque assemblée tient un registre des listes qui lui sont adressées, qu'elle rend publiques sur son site Internet. »

**CHAPITRE V
Prévention des conflits d'intérêts**

Article 7

Les titulaires d'un mandat électif et les membres du Gouvernement exercent leurs fonctions avec probité, intégrité et impartialité.

Ils veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts entendues comme des situations d'interférence entre les devoirs inhérents à leurs fonctions et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ces fonctions.

Au sens et pour l'application du précédent alinéa, l'intérêt privé d'une personne concourant à l'exercice d'une mission de service public s'entend d'un avantage pour elle-même, sa famille, ses proches ou des personnes ou organisations avec lesquelles elle entretient ou a entretenu des relations d'affaires ou professionnelles significatives, ou avec lesquelles elle est directement liée par des participations ou des obligations financières ou civiles.

Ne peuvent être regardés comme de nature à susciter des conflits d'intérêts, les intérêts en cause dans les décisions de portée générale, les intérêts qui se rattachent à une vaste

**CHAPITRE V
Prévention des conflits d'intérêts**

Article 7

Rejeté

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

catégorie de personnes, ainsi que ceux qui touchent à la rémunération ou aux avantages sociaux d'une personne concourant à l'exercice d'une mission de service public.

Article 8

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une situation dans laquelle leur probité, leur intégrité ou leur impartialité pourrait être mise en doute, les membres du Gouvernement apprécient s'ils doivent être suppléés. Les conditions de cette suppléance sont fixées par un décret en Conseil d'État.

Ils sont tenus, lors de leur prise de fonctions de déclarer leurs intérêts. Les déclarations sont mises à jour chaque année. Le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations d'intérêts sont fixés par un décret en Conseil d'État.

Les déclarations d'intérêts sont remises au Premier ministre et rendues publiques dans les conditions et sous les réserves fixées par un décret en Conseil d'État.

Article 9

Les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et leurs directeurs et directeurs-adjoints de cabinet sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part, pendant la durée de leurs fonctions.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'État.

Article 10

Les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République sont tenus, lors de leur prise de fonctions, de déclarer leurs intérêts selon les modalités prévues par le deuxième alinéa de l'article 8 de la présente loi.

Article 8

Rejeté

Article 9

Rejeté

Article 10

Rejeté

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Code pénal <i>Art. 131-26. – Cf. supra art. 1^{er}.</i></p>	<p><i>Les déclarations d'intérêts sont remises :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>– au secrétaire général du Gouvernement pour les collaborateurs du Président de la République ;</i><i>– au Premier ministre pour les membres de son cabinet ;</i><i>– au ministre qui a autorité sur l'intéressé pour les autres membres de cabinet.</i> <p><i>Ces déclarations ne sont communicables qu'au déclarant, à sa demande expresse, et à l'Autorité de la déontologie de la vie publique, lorsqu'elle en fait la demande.</i></p> <p><i>Le fait pour une personne mentionnée au présent article d'omettre sciemment de déclarer ses intérêts ou d'effectuer une déclaration manifestement mensongère est puni de 30 000 € d'amende et de l'interdiction des droits civiques mentionnés aux 1^o et 2^o de l'article 131-26 du code pénal, suivant les modalités prévues par cet article.</i></p>	Article 11
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p>Livre I^{er} Principes généraux de la décentralisation</p>	<p>Article 11</p> <p><i>La première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :</i></p> <p><i>1^o Le titre du livre I^{er} est complété par les mots : « et de la démocratie locale »</i></p> <p><i>2^o Le livre I^{er} est complété par un titre II ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Titre II</i></p> <p><i>« Prévention des conflits d'intérêts</i></p> <p><i>« Chapitre unique</i></p> <p><i>« Art. L. 1121-1. – Lorsqu'ils estiment que l'un des sujets se trouvant à l'ordre du jour de l'assemblée locale les place dans une situation dans laquelle leur probité, leur intégrité ou leur impartialité pourrait être mise en</i></p>	Rejeté

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

doute, les élus locaux s'abstiennent de siéger.

« Lorsqu'ils estiment se trouver dans une situation dans laquelle leur probité, leur intégrité ou leur impartialité pourrait être mise en doute, les membres de l'exécutif local sont suppléés dans les conditions fixées par un arrêté du président de l'exécutif local.

« Les actes pris par les autorités locales ne peuvent être annulés par le juge administratif sur le seul fondement du présent article.

« Art. L. 1121-2. – Sont tenus, lors de leur prise de fonctions, de déclarer leurs intérêts :

« 1° Les présidents des conseils régionaux, des conseils généraux, les maires des communes de plus de 100 000 habitants et les présidents d'établissement public de coopération intercommunale quand les communes qui en sont membres regroupent une population totale supérieure à 100 000 habitants ;

« 2° Les conseillers régionaux et généraux ayant reçu délégation ainsi que les conseillers municipaux et les délégués des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au 1° ayant reçu délégation ;

« 3° Les responsables des cabinets des autorités territoriales des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au 1°.

« Les personnes mentionnées au 1° remettent leur déclaration à l'Autorité de la déontologie de la vie publique. Elles ne sont communicables qu'au déclarant, à sa demande expresse.

« Les autres déclarations sont remises au président de l'exécutif local ou de l'établissement public concerné. Elles ne sont communicables qu'au déclarant, à sa demande expresse, et à l'Autorité de la déontologie de la vie publique, lorsqu'elle en fait la demande.

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
Code pénal	<i>« Les déclarations sont mises à jour chaque année. Le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations d'intérêts sont fixés par décret en Conseil d'État.</i>	
<i>Art. 131-26. – Cf. supra art. 1^{er}.</i>	<i>« Le fait pour une personne mentionnée au présent article d'omettre sciemment de déclarer ses intérêts ou d'effectuer une déclaration manifestement mensongère est puni de 30 000 € d'amende et de l'interdiction des droits civiques mentionnés aux 1^o et 2^o de l'article 131-26 du code pénal suivant les modalités prévues par cet article. »</i>	Article 12
<i>Art. 432-12. – Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.</i>	<i>Au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, le mot : « quelconque » est remplacé par les mots : « de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité ».</i>	Rejeté
Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 €.		
En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines,		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>par une délibération motivée du conseil municipal.</p> <p>Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.</p> <p>Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE VI</p> <p style="text-align: center;">Autorité de la déontologie de la vie publique</p> <p style="text-align: center;">Article 13</p> <p style="text-align: center;"><i>Il est institué une autorité administrative indépendante, dénommée Autorité de la déontologie de la vie publique, ainsi composée :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>1° Trois membres de droit :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>– le vice-président du Conseil d'État, président ;</i><i>– le premier président de la Cour de cassation ;</i><i>– le premier président de la Cour des comptes.</i> <p style="text-align: center;"><i>2° Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés :</i></p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE VI</p> <p style="text-align: center;">Autorité de la déontologie de la vie publique</p> <p style="text-align: center;">Article 13</p> <p style="text-align: center;">Rejeté</p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

—
—

— quatre présidents de section ou conseillers d'État, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;

— quatre présidents de chambre ou conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour ;

— quatre présidents de chambre ou conseillers maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du Conseil.

Les membres de l'Autorité sont nommés par décret.

Le secrétaire général de l'Autorité est nommé par arrêté du garde des Sceaux sur proposition des membres de droit.

L'Autorité est assistée de rapporteurs désignés par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres, en activité ou honoraires, du Conseil d'État et du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, par le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour de cassation et des cours et tribunaux, par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Elle peut également bénéficier pour l'accomplissement de ses tâches de la mise à disposition de fonctionnaires.

Un décret en Conseil d'État fixe l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité, ainsi que les procédures applicables devant elle.

Article 14

L'Autorité de la déontologie de la vie publique a pour mission de suivre l'application des dispositions de la présente loi dans son domaine de compétences.

Article 14

Rejeté

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
Code général des collectivités territoriales	<p>À ce titre, elle est chargée :</p> <p>1° De rendre des avis à la demande des personnes mentionnées aux articles 8 et 10 de la présente loi et à l'article L. 1121-2 du code général des collectivités territoriales sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'établissement de leur déclaration d'intérêts ou dans la prévention des conflits d'intérêts susceptibles de les concerner. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, sont secrets ;</p>	
Art. L. 1121-2. – Cf. art. 11. <i>supra</i>	<p>2° De rendre des avis, à la demande du Premier ministre ou de trente parlementaires sur le respect, par un membre du Gouvernement, de l'article 8 de la présente loi. Ces avis sont transmis aux personnes qui ont saisi l'autorité et au membre du Gouvernement concerné ;</p>	
Art. L. 1121-2. – Cf. art. 11. <i>supra</i>	<p>3° De rendre des avis, à la demande d'un membre d'une assemblée locale mentionné au 1° de l'article L. 1121-2 du code général des collectivités territoriales, sur le respect, par une personne mentionnée au 1° ou au 2° de cet article, des obligations découlant de l'article L. 1121-1 du même code. Ces avis sont transmis aux personnes qui ont saisi l'autorité et à la personne qui a fait l'objet de l'avis ;</p>	
Art. L. 1121-1. – Cf. art. 11. <i>supra</i>	<p>4° De rendre des avis, à la demande du Premier ministre ou de l'une des personnes mentionnées au 1° de l'article L. 1121-2, sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans la prévention des conflits d'intérêts susceptibles de concerner l'un des membres de leur cabinet. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, sont secrets ;</p>	
Art. L. 1121-2. – Cf. art. 11. <i>supra</i>	<p>5° D'émettre, à la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative, des recommandations sur l'application des dispositions de la présente loi, qu'elle adresse aux autorités publiques intéressées qu'elle détermine, ou, le cas échéant, aux personnes chargées des questions de déontologie dans les autorités</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée</p>	<p><i>administratives, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale et, pour les membres du Gouvernement, au secrétaire général du Gouvernement. Elle peut les rendre publiques.</i></p>	Article 15
<p><i>Art. 3. – I. – Il est institué une commission pour la transparence financière de la vie politique, chargée de recevoir les déclarations des membres du Parlement et des personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi, ainsi composée :</i></p>	<p><i>L'Autorité peut également être saisie par le Défenseur des droits ou par son président aux fins d'exercer les compétences qu'elle détient sur le fondement des 2°, 3° et 4°.</i></p>	Rejeté
1° Trois membres de droit :	Article 15	
– le vice-président du Conseil d'État, président ;	<p><i>L'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi rédigé :</i></p>	
– le premier président de la Cour de cassation ;		
– le premier président de la Cour des comptes.		
2° Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés :		
– quatre présidents de section ou conseillers d'État, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;		
– quatre présidents de chambre ou conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour ;		
– quatre présidents de chambre ou conseillers maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, dont		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du Conseil.</p>		
<p>Les membres de la commission sont nommés par décret.</p>		
<p>Le secrétaire général de la commission est nommé par arrêté du garde des sceaux sur proposition des membres de droit.</p>		
<p>La commission est assistée de rapporteurs désignés par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres, en activité ou honoraires, du Conseil d'État et du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, par le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour de cassation et des cours et tribunaux, par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Elle peut également bénéficier pour l'accomplissement de ses tâches de la mise à disposition de fonctionnaires.</p>		
<p>Un décret en Conseil d'État fixe l'organisation et le fonctionnement de la commission, ainsi que les procédures applicables devant elle.</p>		
<p>II. – La commission pour la transparence financière de la vie politique informe les autorités compétentes du non-respect par les personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi des obligations définies par ces articles après qu'elles ont été appelées à fournir des explications.</p>	<p><i>« Art. 3. – L'Autorité de la déontologie de la vie publique, mentionnée à l'article 13 de la loi n° du relative à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts, a également pour mission de recevoir les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi.</i></p> <p><i>« Elle informe les autorités compétentes du non-respect par les personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi des obligations définies par ces articles après qu'elles ont été appelées à fournir des explications.</i></p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Les personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi communiquent à la Commission pour la transparence financière de la vie politique, pendant l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, toutes les modifications substantielles de leur patrimoine, chaque fois qu'elles le jugent utile.</p>	<p><i>« Ces personnes communiquent à l'Autorité, pendant l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, toutes les modifications substantielles de leur patrimoine, chaque fois qu'elles le jugent utile.</i></p>	
<p>La commission peut demander aux personnes mentionnées aux mêmes articles 1^{er} et 2 communication des déclarations qu'elles ont souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code.</p>	<p><i>« L'Autorité peut demander aux personnes mentionnées aux mêmes articles communication des déclarations qu'elles ont souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code. À défaut de communication dans un délai de deux mois de ces déclarations, elle peut demander à l'administration fiscale copie de ces mêmes déclarations.</i></p>	
<p>À défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées au troisième alinéa, la commission peut demander à l'administration fiscale copie de ces mêmes déclarations.</p>		
<p>La commission assure le caractère confidentiel des déclarations reçues ainsi que des observations formulées, le cas échéant, par les déclarants sur l'évolution de leur patrimoine.</p>	<p><i>« L'Autorité assure le caractère confidentiel des déclarations reçues ainsi que des observations formulées, le cas échéant, par les déclarants sur l'évolution de leur patrimoine.</i></p>	
<p>Les déclarations déposées et les observations formulées ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité.</p>	<p><i>« Les déclarations déposées et les observations formulées ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité.</i></p>	
<p>La commission apprécie la variation des situations patrimoniales des membres du Parlement et des personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi telle qu'elle résulte des déclarations et des observations qu'ils ont pu lui adresser. Elle établit, chaque fois qu'elle le juge utile, et en tout état de cause tous les trois ans, un rapport publié au <i>Journal officiel</i> de la République française. Ce rapport ne contient aucune indication nominale quant aux situations patrimoniales.</p>	<p><i>« L'Autorité apprécie la variation des situations patrimoniales des membres du Parlement et des personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi telle qu'elle résulte des déclarations et des observations qu'ils ont pu lui adresser.</i></p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Dans le cas où la commission a relevé, après que l'intéressé aura été mis en mesure de faire ses observations, des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications, elle transmet le dossier au parquet.</p>	<p><i>« Dans le cas où l'Autorité a relevé, après que l'intéressé aura été mis en mesure de faire ses observations, des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications, elle transmet le dossier au parquet. »</i></p>	
<p><i>Art. 1^{er} et 2. – Cf. infra art. 17.</i></p>	<p>Article 16</p>	<p>Article 16</p>
	<p><i>L'Autorité établit un rapport annuel, transmis au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement, qu'elle rend public. Ce rapport ne contient aucune indication nominale quant aux situations patrimoniales et aux déclarations d'intérêts.</i></p>	<p>Rejeté</p>
	<p>CHAPITRE VII Dispositions finales</p>	<p>CHAPITRE VII Dispositions finales</p>
	<p>Article 17</p>	<p>Article 17</p>
	<p><i>La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifiée :</i></p>	<p>Rejeté</p>
<p><i>Art. 1^{er}.</i> – Tout membre du Gouvernement, dans les deux mois qui suivent sa nomination, adresse au président de la commission prévue à l'article 3 de la présente loi une déclaration de situation patrimoniale établie dans les conditions prévues à l'article L.O. 135-1 du code électoral.</p>	<p><i>I. – Au premier alinéa de l'article 1^{er}, les mots : « la commission » sont remplacés par les mots : « l'Autorité ».</i></p>	
<p>La même obligation est applicable dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions pour une cause autre que le décès.</p>		
<p>Toutefois, aucune nouvelle déclaration n'est exigée du membre du Gouvernement qui a établi depuis moins de six mois une déclaration de sa situation patrimoniale en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, du présent article ou de l'article 2 de la présente loi.</p>		

Texte en vigueur

Art. 2. – I. – Le titulaire d'un mandat de représentant français au Parlement européen, d'une fonction de président de conseil régional, d'un département, de Mayotte ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil général, de président élu d'un exécutif d'un territoire d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 30 000 habitants ou de président élu d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population excède 30 000 habitants adresse, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, au président de la commission prévue à l'article 3 de la présente loi une déclaration de situation patrimoniale établie dans les conditions prévues à l'article L.O. 135-1 du code électoral.

La même obligation est applicable aux conseillers régionaux, aux conseillers exécutifs de Corse, aux conseillers généraux des départements, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon aux adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants, lorsqu'ils sont titulaires respectivement d'une délégation de signature du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général ou du maire, dans les conditions fixées par la loi.

Les délégations de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale au président de la commission prévue à l'article 3.

La même obligation est applicable à chacune des personnes soumises aux dispositions des deux premiers alinéas du présent article deux mois au plus avant la date normale d'expiration de son mandat ou de sa fonction ou, en cas de démission, de révocation ou de dissolution de l'assemblée qu'elle préside dans les deux mois qui suivent la fin de ses fonctions.

Texte de la proposition de loi

II. – À l'article 2, les mots : « la commission » sont remplacés, par trois fois, par les mots : « l'Autorité ».

Conclusions de la Commission

Texte en vigueur

Toutefois, aucune nouvelle déclaration n'est exigée de la personne qui a établi depuis moins de six mois une déclaration de sa situation patrimoniale en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, de l'article 1^{er} de la présente loi ou du présent article.

Pour l'application du présent article, la population prise en compte est celle résultant du dernier recensement national connu au moment du renouvellement du conseil municipal.

II. – L'obligation prévue au I est applicable aux présidents et aux directeurs généraux :

1° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;

2° Des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial ;

3° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1° et 2° et dont le chiffre d'affaires annuel au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés est supérieur à 10 millions d'euros ;

4° Des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés ;

5° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, autres que celles mentionnées aux 1° et 3°, dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités territoriales, leurs groupements ou toute autre personne

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>mentionnée aux 1° à 4° détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1° de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales.</p>		
<p>Les déclarations mentionnées au I du présent article doivent être déposées auprès de la commission prévue à l'article 3 dans les deux mois qui suivent le début et la fin des fonctions. La nomination des personnes mentionnées au présent II est, le cas échéant, subordonnée à la justification du dépôt de la déclaration exigible lors de la cessation de fonctions précédentes. Elle est considérée comme nulle si, à l'issue du délai de deux mois, la déclaration prévue lors de l'entrée en fonction n'a pas été déposée.</p>		
<p>Un décret en Conseil d'État détermine la liste des fonctions assimilées à celles de président et de directeur général pour l'application de la présente loi.</p>		
<p><i>Art. 4. – Cf. supra art. 3.</i></p>	<p><i>III. – Au dernier alinéa de l'article 4, les mots : « la Commission pour la transparence financière de la vie politique », sont remplacés par les mots : « l'Autorité de la déontologie de la vie publique ».</i></p>	
<p><i>Art. 5-1. – Cf. supra art. 2.</i></p>	<p><i>IV. – Au I de l'article 5-1, les mots : « la Commission pour la transparence financière de la vie politique », sont remplacés par les mots : « l'Autorité de la déontologie de la vie publique ».</i></p>	
<p>Article 18</p>	<p><i>Les procédures en cours devant la commission pour la transparence financière de la vie politique, à la date d'installation de l'Autorité de la déontologie de la vie publique, se poursuivent devant cette autorité.</i></p>	<p>Article 18</p>
<p>Article 19</p>	<p><i>Les charges qui pourraient résulter de l'application de la présente loi pour l'Autorité de la déontologie de la vie publique sont compensées à due</i></p>	<p>Article 19</p>
<p>Rejeté</p>	<p>Rejeté</p>	

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Les charges qui pourraient résulter de l'application de la présente loi pour les collectivités territoriales sont compensées à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS

Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement	106
<i>Art. 1^{er} et 2.</i>	
Code général des collectivités territoriales	106
<i>Art. L. 2123-20.</i>	
Code pénal	106
<i>Art. 226-1.</i>	

Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement

Art. 1^{er}. – L'indemnité parlementaire est calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'État classés dans la catégorie présentement dite « hors échelle ». Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie.

Art. 2. – L'indemnité parlementaire est complétée par une indemnité dite indemnité de fonction.

Le montant de cette indemnité est égal au quart du montant de l'indemnité parlementaire.

Le règlement de chaque assemblée détermine les conditions dans lesquelles le montant de l'indemnité de fonction varie en fonction de la participation du parlementaire aux travaux de l'assemblée à laquelle il appartient.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2123-20. – I. – Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

II. – L'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

III. – Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller municipal fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil municipal ou de l'organisme concerné.

Code pénal

Art. 226-1. – Est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui :

1° En captant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de leur auteur, des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel ;

2° En fixant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé.

Lorsque les actes mentionnés au présent article ont été accomplis au vu et au su des intéressés sans qu'ils s'y soient opposés, alors qu'ils étaient en mesure de le faire, le consentement de ceux-ci est présumé.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)

Amendement CL1 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Après l'article 5

Insérer l'article suivant :

« Le code électoral est ainsi modifié :

« 1° L'article L.O. 146-1 est ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 146-1.* – Est incompatible avec le mandat de député toute fonction de conseil ou d'avocat. » ;

« 2° L'article L.O. 149 est abrogé ;

« 3° À l'article L.O. 151-3, les mots : « les articles L.O. 149 ou » sont remplacés par les mots : « l'article ». »

Amendement CL2 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Après l'article 5

Insérer l'article suivant :

« L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le parlementaire qui exerce une activité professionnelle de quelque nature qu'elle soit ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à cette activité avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière. »

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (PROPOSITION DE LOI)

Amendement CL1 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Article 1^{er}

Supprimer l'alinéa 7.

Amendement CL2 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Article 15

Compléter l'alinéa 5 par la phrase suivante :

« Le fait, pour une personne à qui l'Autorité a demandé communication de ces déclarations, de ne pas les lui transmettre, est puni de 3 750 € d'amende. »

Amendement CL3 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Article 15

Compléter l'alinéa 9 par les mots : « et rend publiques les déclarations déposées et les observations formulées par les déclarants ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Conseil d'État

— M. Jean-Marc SAUVÉ, Vice-président, président de la Commission pour la transparence financière de la vie politique et ancien président de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique

— M. Brice BOHUON, secrétaire général adjoint, secrétaire général de la Commission pour la transparence financière de la vie politique

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

— M. François LOGEROT, président

— M. Régis LAMBERT, secrétaire général

Assemblée des départements de France (ADF)

— M. Michel BERSON, sénateur de l'Essonne, secrétaire général

Universitaires

— M. Denys de BÉCHILLON, professeur de droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

— M. Guy CARCASSONNE, professeur de droit public à l'Université Paris X Nanterre

— M. Pierre LASCOUMES, directeur de recherches au Centre d'études européennes de Sciences Po

— Mme Anne LEVADE, professeur de droit public à l'Université Paris Est Créteil

— M. Martin HIRSCH, président de l'Agence du service civique, auteur de *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, 2010

Association *Transparence International France*

— M. Daniel LEBÈGUE, président

— Mme Myriam SAVY, chargée d'études

Association *Anticor*

— M. Jean-Luc TROTIGNON, vice-président

— Mme Séverine TESSIER, porte-parole, animatrice du pôle économique