



N° 3838

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2011.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*relative à la **transparence de la vie publique**
et à la **prévention des conflits d'intérêts**,*

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

présentée par Madame et Messieurs

François DE RUGY, Yves COCHET, Noël MAMÈRE et Anny POURSINOFF,
député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Invités à porter un jugement sur leurs responsables politiques, 72 % de nos compatriotes interrogés par l'institut TNS SOFRES entre le 23 et le 26 septembre 2011 estiment que les élus et les dirigeants politiques sont « plutôt corrompus » contre 19 % qui déclarent les considérer « plutôt honnêtes ».

Ce sentiment terrible d'une corruption généralisée semble même aujourd'hui à son apogée : le taux enregistré est le plus fort jamais mesuré depuis 1977, date à laquelle la question a été posée pour la première fois par l'institut.

Il est en outre en augmentation de 4 points par rapport à juillet 2010, qui constituait déjà un désolant record.

Ce résultat consternant, et la croissance régulière de ce sentiment d'hostilité envers les représentants politiques ne sauraient nous laisser indifférents : ils portent en eux le germe de tous les populismes, et sapent la confiance indispensable entre les citoyens et leurs élus, sans laquelle il n'est pas de démocratie viable et durable.

Cette montée de la défiance envers les responsables politiques et singulièrement du soupçon quant à leur intégrité apparaît comme une constante en temps de crise. De février 34 à aujourd'hui, en passant par le poujadisme des années 50, c'est quand le système économique produit des effets douloureux sur la société que se manifestent le plus fortement ces relents d'antiparlementarisme, qu'alimentent deux sources : un sentiment de corruption généralisée de la classe politique et le constat d'un manque d'efficacité des politiques menées pour répondre aux conséquences de la crise.

Or, dans l'esprit des auteurs de la présente proposition de loi organique, la nécessité d'une régulation politique apparaît chaque jour plus indispensable pour juguler les causes des crises sociale, financière et environnementale qui frappent nos sociétés. Dans un tel contexte, le rétablissement, aux yeux de l'opinion, de la légitimité morale des responsables politiques à agir doit être vu comme un impératif absolu, car il est la condition première du retour à la crédibilité de l'action publique et, au final, à son efficacité.

Il convient, de plus, de constater que si le mécanisme de l'antiparlementarisme et de la défiance constitue bien une constante historique, ses moyens d'expression et ses sources changent au gré de l'évolution de notre société et des réalités technologiques.

D'un point de vue culturel, le rapport des Français à l'argent a profondément changé. De ce point de vue, l'ambition présidentielle affichée en 2007 de « réconcilier les Français avec l'argent » semble tenir autant du constat que de la volonté. L'exhibition décomplexée, parfois indécente, de la richesse de quelques-uns s'accompagne de nouveaux comportements, sans doute plus sains : perceptible dans la sphère privée (une enquête récente indiquait que plus de deux salariés sur trois ont révélé leur salaire à leurs collègues de travail), l'exigence de transparence sur les rémunérations s'est traduite par des changements profonds dans la pratique des entreprises, avec la mise en place de comités de rémunérations, et l'affichage des différentes composantes des rémunérations des dirigeants. Dans un tel contexte, toute absence de transparence, tout refus de divulguer des informations précises et complètes sur la situation personnelle des élus – tant patrimoniale que liée aux indemnités et moyens accordés pour l'exercice de leurs mandats – renforce des soupçons le plus souvent injustifiés.

Cette suspicion détestable trouve dans le développement des **nouveaux médias et la multiplication des réseaux sociaux** des canaux de diffusion particulièrement efficaces. Quel parlementaire n'a jamais reçu de courriels relayant des calculs approximatifs, des amalgames, voire des affirmations totalement erronées concernant leur statut et moyens de fonctionnement, souvent adressés en toute sincérité par des concitoyens choqués par de telles informations ? Bien souvent, au demeurant, même les informations diffusées par des médias professionnels comportent de telles approximations ou des erreurs. Un tel phénomène ne saurait être simplement attribué à une volonté de nuire, ou de complaire à un sentiment ambiant de défiance et de suspicion. Il est la conséquence d'une absence de prise en compte à sa juste valeur de l'impératif de transparence dans l'information qui devrait s'imposer aux pouvoirs publics. Rétablir les faits, distinguer l'information de l'amalgame constituent pour nos concitoyens ou ceux qui sont chargés de les informer des tâches bien souvent insurmontables, du fait d'une dispersion des données disponibles – quand elles le sont ! –, et ce notamment sur les sites Internet publics.

Les auteurs de la présente proposition de loi organique ne méconnaissent pas – et ne sous-estiment pas – les nombreuses avancées

législatives qui ont conduit à la définition d'un corpus imposant de dispositions destinées à assurer la transparence financière de la vie politique. Celles-ci ont eu pour ambition de traiter des principaux aspects concourant à la transparence de la vie politique.

Concernant la **déclaration de patrimoine**, on notera notamment :

– la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, qui instaure l'obligation de déclaration de patrimoine pour les membres du gouvernement, les députés européens et les dirigeants d'organismes publics ;

– le décret d'application n° 96-762 du 1^{er} septembre 1996 concernant l'obligation de déclaration de son patrimoine, qui précise les modalités de déclaration de patrimoine d'un certain nombre de hauts responsables publics ;

– la circulaire du 1er septembre 1996, relative aux déclarations de situation patrimoniale de certains élus ou des titulaires de certaines fonctions qui prévoit l'information des assujettis de l'obligation qui leur incombe, des conséquences qui s'y attachent et des modalités pratiques de leur déclaration ainsi que l'information de la commission et mise en œuvre des sanctions ;

– la loi n° 95-65 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions, qui étend notamment l'obligation de déclaration du patrimoine aux membres de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre et sanctionne d'inéligibilité le non respect de cette obligation ;

– la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui étend le dispositif au président, aux membres du gouvernement de Polynésie, ainsi qu'aux représentants à l'assemblée de Polynésie.

Les modifications législatives ont également conduit à la création de la **commission pour la transparence financière de la vie politique**, instaurée par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique qui en fixe la composition et détermine ses compétences, complétée par le décret d'application n° 96-763 du 1^{er} septembre 1996 relatif à la commission pour la transparence financière de la vie politique qui détermine ses règles de fonctionnement et établit les procédures et modèles de déclaration de situation patrimoniale.

Concernant le **financement des partis politiques**, la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification de financement des activités politiques plafonnait les dons des personnes morales et a ouvert le financement public aux formations politiques non représentées au Parlement. La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a introduit l'interdiction des dons de personnes morales (à l'exception des partis politiques) et augmenté le remboursement des frais de campagne jusqu'à 50 % du plafond de dépenses. Enfin, la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719) a doublé les dons autorisés pour les particuliers, en les portant à 7 500 €

Concernant l'obligation d'élaborer des **comptes de campagne** et les sanctions afférentes, on citera 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 qui introduit un seuil de 1 % des voix à l'article L. 52-12 du code électoral à partir duquel s'impose pour les candidats l'obligation d'établir un compte de campagne, fait peser l'obligation de tenir un compte de campagne sur les candidats ayant reçu des dons de personnes physiques et prévoit à titre de sanction une inéligibilité pour le candidat dont le compte de campagne laisse apparaître un dépassement du plafond de dépenses électorales (il peut être déclaré inéligible pendant une période maximale de 3 ans par le juge de l'élection), pour le candidat n'ayant pas satisfait l'obligation de déposer ses comptes de campagne (il peut être déclaré inéligible pendant 3 ans par le juge de l'élection) ainsi que pour le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin (il peut lui aussi être déclaré inéligible pour une durée maximale de 3 ans).

Le plafonnement des dépenses électorales pour les élections des députés, conseillers généraux et conseillers municipaux a été instauré par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification de financement des activités politiques, qui a créé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour veiller à l'application de la loi.

Outre ces avancées législatives et réglementaires nombreuses et effectives, il convient d'ajouter que la multiplication récente de révélations sur les conflits potentiels d'intérêts touchant un certain nombre de responsables publics a conduit à la prise en compte de ce risque, par la création notamment de la **Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique** présidée par Monsieur Jean-

Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État. Celle-ci a rendu ses conclusions, dont certaines ont déjà trouvé un début d'application dans les règlements des Assemblées, ou sont inscrites dans un projet de loi gouvernemental.

Ce rappel des avancées législatives et réglementaires intervenues depuis quinze ans ne saurait tenir lieu d'un constat de satisfaction, bien au contraire. Il ne fait que mettre en évidence un paradoxe : c'est alors que l'arsenal législatif et réglementaire destiné à réguler le financement de la vie politique, à assurer sa transparence et à prévenir les conflits d'intérêt n'a jamais été aussi complet que la suspicion est la plus répandue.

Pour les auteurs de la présente proposition de loi organique, il convient donc de s'interroger sur les causes de ce paradoxe, et tenter de leur apporter des réponses simples et pratiques, applicables sans délai.

La complexité des dispositifs, et la **possibilité de contournement** des intentions initiales du législateur constituent un premier facteur d'explication du paradoxe susmentionné. C'est notamment le cas pour le financement de la vie politique, avec la multiplication des micro-partis. Dans son rapport 2008, la commission nationale des comptes de campagne recense 283 mouvements ou partis politiques, ce qui marque une forte inflation depuis l'application de la loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il est à noter qu'il n'y a que 62 partis ou mouvements ayant bénéficié d'une fraction du financement public des partis selon les règles fixées par la loi (nombre minimal de candidats présentés aux élections législatives ayant obtenu un pourcentage minimum des suffrages exprimés). Une telle inflation de micro-partis ne manque pas de soulever des questions légitimes chez nos concitoyens : ne permet-elle pas de tolérer, voire d'organiser un contournement de la volonté initiale du législateur de limitation des dons de personnes physiques, en démultipliant les structures bénéficiaires des contributions des mêmes bienfaiteurs ? Les reversements opérés par des partis ou mouvements politiques bénéficiant d'un financement public, au profit d'autres mouvements « satellites », à l'objet très limité voire à des comités de soutien personnel entièrement dévolus à l'accompagnement et à la promotion d'acteurs politiques individuels, ne génèrent-ils pas des conflits d'intérêts spécifiques ? Quelle est l'utilisation des fonds collectés par ces « associations de soutien » à l'action de telle ou telle personnalité politique ? Pourquoi existe-t-il des mouvements de fonds entre ces « associations de soutien » – au bénéfice de celles-ci – et des partis représentés à l'Assemblée nationale, et bénéficiant par là-même du

financement public des partis ? En l'absence de suite à la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative au financement des partis politiques, formulée par les auteurs de la présente proposition de loi le 7 juillet 2010, il convient aujourd'hui d'agir pour lever tout soupçon sur la question.

En outre, les modifications législatives réalisées au cours des deux dernières décennies, pourtant réelles et constituant parfois de significatives avancées par rapport aux situations antérieures à leur adoption, apparaissent souvent comme **des demi-mesures** aux yeux de l'opinion, renforçant en cela le sentiment d'une grande inertie de classe politique sur ces questions de transparence, de contrôle citoyen et d'intégrité de la vie politique. Qu'il s'agisse de la traduction partielle des propositions de la commission présidée par M. Jean-Marc Sauvé dans le projet de loi gouvernemental, ou de la prise en compte des conclusions et recommandations régulièrement formulées par la Commission pour la transparence financière de la vie politique dans ses rapports annuels, il y a souvent loin des ambitions affichées à leur application effective : bien souvent, la traduction législative ou réglementaire des recommandations formulées par ces commissions aboutit à un résultat édulcoré. Aux yeux des auteurs de la présente proposition de loi organique, il est impératif de changer profondément cet effet désastreux, en intégrant le plus complètement et le plus fidèlement possible les recommandations des commissions à la réalité du droit.

Troisième facteur explicatif de ce paradoxe : le **sentiment d'impunité** des responsables politiques convaincus de non-respect de leurs obligations en matière de transparence. Ce sentiment est parfois lié à la différence inévitable entre le temps médiatique et le temps judiciaire, qui voit des faits répréhensibles portés à la connaissance du public mettre de nombreuses années avant de faire l'objet d'une décision judiciaire définitive. L'impunité présidentielle joue d'ailleurs sur cette question un rôle central : la remise en cause des excessives protections dont le Président de la République fait l'objet est au cœur d'une autre proposition de loi constitutionnelle déposée par les auteurs de la présente proposition de loi organique. Mais au-delà du cas du Président, il convient sans doute de redéfinir le quantum des peines encourues par les responsables politiques convaincus de manquement à leurs obligations et devoirs, et à tout le moins de s'assurer que tout manquement est assorti d'une sanction. En ce sens, l'amendement adopté à l'initiative du groupe majoritaire, dit « amendement Copé-Jacob », qui a dépenalisé le non respect des obligations des parlementaires en matière de déclaration de patrimoine a constitué un signe terriblement négatif envers

l'opinion, et a renforcé ce sentiment d'impunité qui sape la confiance entre citoyens et élus.

Enfin, et sans verser dans l'autoflagellation, l'ensemble de la classe politique doit pouvoir convenir que le silence encore trop souvent entretenu sur les rapports personnels entre élus et argent, ou le caractère partiel des informations disponibles pour nos concitoyens ne peut plus perdurer dans un monde ouvert, aux sources et circuits d'informations multiples et – c'est heureux – libres. Bien plus que l'expression de questions légitimes, ou que la mise sur la place publique de pratiques supposées qui demandent à être confirmées, c'est le silence et l'opacité qui nourrissent les populismes et sapent les fondements de notre démocratie. La seule réponse valable et durable est la transparence totale sur la réalité du fonctionnement actuel.

La présente proposition de loi organique n'a pas pour vocation d'incarner le « grand soir de la transparence », mais bien d'apporter des réponses pratiques et efficaces aux exigences légitimes de nos concitoyens.

Notons enfin que, dans le souci de traiter de la situation de tous les responsables politiques, et notamment pour ne pas créer de distorsion entre les parlementaires concernés par cette proposition de loi organique et l'ensemble des élus, ses auteurs ont déposé une proposition de loi ordinaire, qui en est le complément naturel.

Ce dispositif vise tout à la fois à :

- mettre fin aux contournements constatés de l'intention du législateur en matière de financement de la vie politique, notamment par des mesures destinées à lutter contre les dérives liées à la multiplication des micro-partis ;

- systématiser la mise en œuvre de sanctions effectives et réellement dissuasives pour tout responsable public qui ne satisferait pas aux exigences que lui impose la loi, en matière de déclarations de patrimoine ou de revenus tirés de l'exercice de son mandat, ainsi que de financement des activités politiques ;

- transcrire sans délai dans l'arsenal législatif les principales propositions de commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique concernant les responsables politiques, en les étendant également aux élus locaux ;

– assurer une information enfin précise et complète de nos concitoyens sur les situations patrimoniales des titulaires de mandats publics, sur les revenus tirés de l'exercice de ces mandats, ainsi que sur l'utilisation des fonds publics mis à leur disposition pour exercer leurs missions.

Les auteurs de la présente proposition de loi organique engagent donc tous les parlementaires, quel que soit leur groupe d'appartenance, à adopter sans tarder davantage ce texte, qui constitue un préalable indispensable au rétablissement de la confiance entre les citoyens et leurs représentants.

Le chapitre I^{er} est relatif à la transparence de la situation patrimoniale des élus.

L'**article premier** renforce les sanctions applicables dans les cas où le parlementaire soumis à l'obligation de déclarer son patrimoine omet sciemment d'en déclarer une part substantielle ou en fournit une évaluation mensongère, de nature à porter atteinte à la sincérité de sa déclaration. Ne sont prévues actuellement qu'une peine de 30 000 € d'amende, la privation des droits civiques et l'interdiction d'exercer une fonction publique. Il est proposé de compléter cette liste par une peine d'emprisonnement de deux ans.

L'**article 2** revient sur la règle du secret des déclarations de patrimoine des parlementaires. Ces dernières sont actuellement transmises à la Commission pour la transparence financière de la vie politique et protégées par les dispositions du code pénal relatives à l'atteinte à la vie privée. Il est proposé de les rendre publiques, tout en anonymisant les noms des tiers qui pourraient y figurer afin de ne pas porter atteinte à leur vie privée.

Le chapitre II vise à renforcer la 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.

L'**article 3** soumet les parlementaires à une obligation de déclaration des rémunérations perçues au titre de leurs mandats. Devraient ainsi être déclarées, au-delà de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fonction, celles qui découlent de leurs mandats locaux ou des diverses fonctions qu'ils occupent au titre de l'un de leur mandat (par exemple au titre de la présence dans un conseil d'administration, dans un établissement public de coopération intercommunale...).

Ces déclarations seraient rendues publiques, leur absence répétée pendant trois années entraînant la suspension de l'indemnité parlementaire.

L'**article 4** vise à rendre publique l'utilisation faite par les parlementaires des crédits qui leur sont alloués pour la prise en charge des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire et à la rémunération de collaborateurs. L'absence d'une déclaration annuelle suspendrait leur versement.

Le chapitre III renforce la prévention des conflits d'intérêts auxquels peuvent être confrontés les parlementaires.

L'**article 5** prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat fixent les conditions dans lesquelles une déclaration d'intérêts est demandée à leurs membres. Il est à noter que l'Assemblée nationale vient de mettre en œuvre un tel système de déclaration d'intérêts, qui doit entrer en vigueur en 2012, appuyé sur un déontologue et un code de déontologie.

L'**article 6** substitue l'ensemble des références à la Commission pour la transparence financière de la vie politique par des références à l'Autorité de la déontologie de la vie publique.

Enfin, l'**article 7** gage la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

CHAPITRE I^{ER}

Transparence de la situation patrimoniale des élus

Article 1^{er}

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. »

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

- ① 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 :
- ② « 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.
- ③ 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

- ① 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 :
- ② « *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.
- ③ 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.
- ④ 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

- ① 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 :
- ② « *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. »

Article 6

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 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 ».

- ③ 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 ».
- ④ 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 ».
- ⑤ 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 ».

Article 7

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.