

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

- Examen des articles du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique (n° 98) (Mme Yaël Braun-Pivet, rapporteure)..... 2

Mercredi
19 juillet 2017
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 7

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence
de M. Stéphane
Mazars,
*Vice-président***



La réunion débute à 10 heures 15.

Présidence de M. Stéphane Mazars, vice-président.

La Commission procède à l'examen des articles du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique (n° 98) (Mme Yaël Braun-Pivet, rapporteure).

M. Stéphane Mazars, président. Nous allons examiner aujourd'hui les articles des deux projets de loi, ordinaire et organique, rétablissant la confiance dans l'action publique, après avoir reçu hier la garde des Sceaux lors d'une audition et d'une discussion générale de trois heures, au cours desquelles plus de trente commissaires se sont exprimés.

Je rappelle que, si j'ai l'honneur aujourd'hui de présider la Commission, c'est parce que notre présidente, Mme Braun-Pivet, est rapporteure – comme l'est également M. Philippe Bas au Sénat – de ces textes très attendus.

Nous avons 350 amendements à examiner. Je sais l'intérêt que ces sujets suscitent parmi les parlementaires, en particulier les membres de la Commission, mais je vous demanderai de faire preuve de responsabilité afin que nous puissions achever cette discussion en fin de soirée.

M. Ugo Bernalicis. Je m'étonne qu'avant d'en venir aux amendements, les orateurs des groupes ne soient pas invités à prendre la parole pour un propos liminaire, comme ce fut le cas pour la prorogation de l'état d'urgence ; hier, nous avons procédé à l'audition de Mme la ministre et non à une discussion générale.

M. Stéphane Mazars, président. Comme je viens de l'indiquer, nous avons en effet auditionné la ministre de la Justice hier, à la suite de quoi nous avons tenu la discussion générale sur ces projets, conformément à la convocation qui vous avait été adressée.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PEINE D'INÉLIGIBILITÉ EN CAS DE CRIMES OU DE MANQUEMENTS À LA PROBITÉ

Article 1^{er} (art. 131-26-2 [nouveau], 432-17, 433-22 et 711-1 du code pénal) :
Élargissement du champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL7 de M. Philippe Gomès et CL72 de Mme Paula Forteza.

M. Philippe Gomès. L'amendement CL7 vise à élargir le champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité en cas de condamnation pour des faits criminels ou délictuels. Il est proposé d'aller plus loin que ce que prévoit le texte en instaurant une obligation pour chacun des candidats à une élection locale de présenter un casier judiciaire vierge. Toute candidature d'une personne ne pouvant produire un bulletin n° 2 vierge serait ainsi proscrite. Cet amendement reprend une proposition de loi adoptée en première lecture à la fin de la précédente législature, qui n'a pu achever son parcours législatif. Un second amendement, au projet de loi organique, concernera naturellement les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale.

Mme Paula Forteza. L'amendement C72 vise lui aussi à reprendre le dispositif adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale dans la proposition de loi ordinaire visant à

instaurer une obligation de casier judiciaire vierge concernant les candidats à une élection locale.

M. Stéphane Mazars, président. Je propose que nous discussions dès maintenant de l'amendement CL89 après l'article 1^{er} de M. Gosselin, qui porte sur le même sujet.

M. Philippe Gosselin. Comme les auteurs des amendements précédents, nous tirons les conséquences du travail engagé lors de la législature précédente : cette proposition faisait l'unanimité et nous enverrions un beau signal en l'acceptant, étant entendu que son pendant pour les élections nationales figurera dans le projet de loi organique.

Mme Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Cette question a largement occupé nos réflexions ces derniers jours. Elle est très symbolique, elle correspond à un engagement que nous avons pris durant la campagne présidentielle. L'un des vice-présidents de la Commission indiquait hier, lors de l'audition de la garde des Sceaux, que notre rôle n'est pas de produire des symboles, mais du droit ; hélas, nous nous heurtons en l'espèce à une difficulté, de nature constitutionnelle.

Selon les amendements, toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation pour l'une des infractions répertoriées ne pourrait pas se présenter à une élection. Or, la Constitution garantit particulièrement le droit de vote et d'éligibilité, conformément au principe selon lequel la possibilité de se présenter à une élection quelconque doit être la plus large possible. De nombreuses décisions montrent qu'il n'est pas possible de limiter ce droit pour des motifs qui ne semblent pas proportionnés. C'est pourquoi j'émet des réserves sur cet amendement, bien que l'Assemblée ait récemment adopté cette disposition à l'unanimité. Sur le plan philosophique, mon avis serait plutôt favorable ; sur le plan juridique, en revanche, il serait défavorable. Je laisse le soin aux commissaires éclairés de trancher.

M. Stéphane Mazars, président. Je précise que l'adoption des amendements CL7 ou CL72 ferait tomber tous les autres amendements à l'article 1^{er}.

Mme Marie-Pierre Rixain, présidente de la délégation aux droits des femmes. Permettez-moi de prendre la parole au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Ces amendements visent à limiter l'inéligibilité pour un certain nombre d'actes commis à l'encontre des femmes, mais pas uniquement. Je souhaite que la Commission prête une attention particulière aux violences conjugales et familiales. Je suis consciente, madame la rapporteure, que notre rôle n'est pas de produire du symbole mais du droit ; cependant, vous comprendrez que ce texte a également une valeur exemplaire pour nos concitoyens.

Les violences conjugales et familiales marquent terriblement les équilibres familiaux. Nous sommes aujourd'hui face à nos responsabilités d'élus. Le choix est simple : que voulons-nous ? Voulons-nous relativiser, cautionner voire excuser ce type de violences quotidiennes qui contribuent à entretenir un climat de peur et de subordination dans les foyers, ou voulons-nous au contraire faire le droit et agir concrètement en renforçant la loi de 2014 et en rappelant que ce type de comportements est avant tout inacceptable chez des candidats et des élus du XXI^e siècle ? Je souhaite que vous envisagiez d'intégrer ces violences quotidiennes, hélas trop courantes, dans un texte aussi structurant et aussi puissant que celui-ci pour nos concitoyens et pour nous-mêmes. C'est la raison pour laquelle je demande que les violences habituelles telles qu'elles sont décrites à l'article 222-14 du code pénal soient incluses dans le champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité prévue à l'article 1^{er} du texte, afin de renforcer les exigences en matière d'éthique et

d'exemplarité qui s'imposent aux élus de la République et de prouver l'engagement de la représentation nationale contre les violences conjugales et intrafamiliales.

M. Ugo Bernalicis. Ces amendements vont dans le bon sens ; nous en avons déposé plusieurs autres afin d'étendre le champ de l'inéligibilité à certains délits supplémentaires. Qu'est-ce qui justifie toutes ces propositions ? C'est l'inégalité, l'injustice même, que ressentent nos concitoyens entre les candidats aux centaines de professions réglementées, notamment aux concours de la fonction publique, qui sont soumis à l'obligation de présenter un casier judiciaire vierge, et les élus de la République : pourquoi ceux-ci ne devraient-ils pas être soumis à la même obligation ? Voilà une situation pour le moins étrange. Je comprends bien l'argument d'inconstitutionnalité selon lequel on réduirait le nombre de personnes pouvant se présenter à des fonctions électives, mais ne vaut-il pas tout autant s'agissant des candidats aux concours de la fonction publique ?

Je souhaite que nous allions plus loin que ce que le texte prévoit en l'état, y compris avec les amendements dont nous discutons, et que nous établissions une règle d'égalité entre les représentants de la nation et les citoyens qui se présentent au concours de la fonction publique ou souhaitent exercer une profession réglementée. Ce serait vertueux ; autant la confiance ne se décrète pas, la régulation est sans doute un terme trop pauvre, la moralisation trop négative, autant la vertu, en revanche, ne tient qu'à nous, à nos actes, à nos propositions. Je suis donc favorable à l'extension de la liste des crimes et délits justifiant l'application quasi systématique d'une peine d'inéligibilité.

M. Charles de Courson. Deux questions se posent, madame la rapporteure. Vous avez abordé la première, et la plus importante : l'individualisation des peines – un débat que nous avons eu lors de l'adoption récente de la loi déjà mentionnée. Cela étant, dans le texte issu du Sénat qui nous est présenté, la peine complémentaire est automatique mais le juge peut y renoncer « *en considération des circonstances de l'infraction* ». Ne laisserez-vous pas une marge d'appréciation très importante au juge en raison du flou des circonstances ? De ce point de vue, en effet, le juge n'est pas encadré. Si vous maintenez le texte dans sa version présentée par le Gouvernement, au moins faudrait-il donc préciser la notion de circonstance, car elle est très vague.

Deuxième question : le champ des infractions visées a changé. Celui que prévoit le texte issu du Sénat est-il plus ou moins large que celui que nous avons voté en deuxième lecture dans le texte précédent, même s'il n'a hélas pas abouti ? Il me semble que cela dépend des domaines. Pouvez-vous nous éclairer sur ces deux points ?

Mme Laurence Vichnievsky. Permettez-moi quelques observations de nature plus juridique que politique, encore qu'à titre personnel, je ne sois pas une adepte du politiquement correct. Tout d'abord, tous les amendements qui visent à exiger un bulletin n° 2 du casier judiciaire néant contrediraient l'article 1^{er} et le videraient même de son contenu. La proposition n'est pas scandaleuse en principe, même si elle est contraire au principe de l'individualisation des peines et pose donc une difficulté d'ordre constitutionnel ; à titre personnel, j'émet donc des réserves. J'ajoute que l'argument selon lequel la même règle s'applique dans la fonction publique est inexact : la règle vise les condamnations incompatibles avec la nature de l'emploi considéré.

Je souhaite revenir à l'approche initiale du Gouvernement, lors du dépôt du projet de loi, qui consistait à limiter les infractions entraînant une peine d'inéligibilité au domaine de la probité financière. Certes, la notion de probité peut être entendue dans une acception plus large, mais le projet gouvernemental était calé sur la compétence du parquet national financier

et visait en réalité les détournements de fonds publics. C'est pourquoi le Sénat a proposé un amendement visant à étendre la mesure au détournement de certains fonds privés, comme l'escroquerie, et nous défendrons un amendement visant à l'étendre encore à l'abus de confiance, au blanchiment et au recel. Nous nous inscrivons néanmoins dans le cadre de la probité financière. Tous les amendements visant à ajouter telle ou telle infraction sont l'expression de la conception qu'a chacun d'un comportement amoral ou non probe, mais ils ne sont pas cohérents avec le projet déposé. Toute la question est de savoir où arrêter le curseur : soit la règle est celle du casier judiciaire vierge, au risque de l'inconstitutionnalité, soit elle consiste en une liste d'infractions dont la cohérence tient à ce qu'elles relèvent de la probité financière et, dans ce cas, rien ne justifie d'y ajouter le harcèlement sexuel. On pourrait tout aussi bien préférer y inclure les coups sur ascendants ou descendants, par exemple ; les deux comportements ne sont-ils pas également amoraux ? À mon sens, mieux vaut se limiter à la cohérence de la notion de probité financière proposée par le Gouvernement et respectée par le Sénat.

Mme Cécile Untermaier. Le groupe Nouvelle gauche n'a pas déposé d'amendements sur ce point, conscient qu'ils le seraient déjà ; nous envisageons de le faire en séance publique. Nous ne pouvons pas nous contredire : l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité la proposition de loi de Mmes Dombre-Coste et Descamps-Crosnier. Il s'agissait d'une mesure simple et de bon sens. Afin de « rétablir la confiance », il n'y a rien de plus simple en effet que de garantir au citoyen qu'une candidature n'est valable que si elle répond à des exigences de probité et que le bulletin n° 2 du casier judiciaire, qui est nominatif – d'où ma peine à suivre l'argument relatif à l'individualisation des peines – permet d'en faire une lecture claire.

En revanche, je comprends qu'il se pose un problème d'ordre matériel. Les magistrats sont débordés et la situation qui prévaut dans les tribunaux n'est pas facile. Demander aux magistrats d'émettre un certificat concernant le bulletin n° 2 de tous les candidats n'est pas chose évidente. C'est un autre problème, cependant, et l'on peut aisément imaginer de ménager des délais suffisants ou encore que la politique de numérisation que mène le Gouvernement permette la production instantanée de ces certificats, étant entendu que l'inscription à ce bulletin n'est pas systématique et peut être supprimée. Peut-être disposons-nous d'assez de temps avant la séance publique pour concevoir ensemble un dispositif qui parle davantage aux Français ; redonner constamment la main au juge qui l'a déjà concernant le certificat est un moyen d'alléger le travail administratif et judiciaire des magistrats.

Mme la rapporteure. Vos interventions reprennent mes débats avec de nombreux interlocuteurs sur tous ces points depuis plusieurs jours. Je tiens simplement à démythifier cette disposition relative au casier judiciaire vierge, car elle n'existe nulle part. Elle n'a pas été votée en février 2017 : il n'a pas été prévu à l'époque que tout candidat à une élection ait un bulletin n° 2 du casier judiciaire vierge – c'est un mythe. Elle n'existe d'ailleurs pas davantage dans la fonction publique, monsieur Bernalicis : l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire si « *les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions* ». Les magistrats apprécient la compatibilité de la condamnation avec l'exercice des fonctions selon la nature de l'emploi, le niveau des responsabilités, le délai écoulé depuis la peine infligée et les circonstances des faits sanctionnés. En clair, les magistrats forment systématiquement une appréciation sur la compatibilité d'une infraction et d'une sanction avec la faculté d'exercer ou non dans la fonction publique. Notre droit ne comporte donc en l'état aucune

disposition qui interdise automatiquement quelque emploi ou mandat que ce soit faute de respecter la règle du casier judiciaire vierge.

D'autre part, la loi que l'Assemblée nationale a adoptée à l'unanimité en février dernier et qui n'a pas pu être transmise au Sénat en raison de la fin de la législature interdisait les candidatures en cas d'inscription sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire des infractions énumérées dans une liste qui comprend un certain nombre de délits, dont celui de harcèlement sexuel ; le législateur de l'époque a considéré que les condamnations pour ces délits faisaient obstacle à une candidature. Or, ce système conduit à empêcher systématiquement les personnes condamnées pour les infractions figurant dans ladite liste à se présenter aux élections. Il nous revient d'apprécier si cette automaticité correspond à l'exigence de morale, de vertu et d'exemplarité qu'un candidat doit respecter lorsqu'il sollicite le suffrage de nos concitoyens. Il n'en demeure pas moins que la peine s'appliquerait donc de manière automatique, car si le juge a la faculté de déroger à l'inscription au bulletin n° 2, ce n'est que sur demande de la défense. Lorsque j'exerçais en tant qu'avocate, nous déposions des requêtes en exclusion du bulletin n° 2, et le juge ne pouvait pas prononcer d'office cette exclusion le jour de l'audience. C'est pourquoi cette disposition pourrait être considérée comme une peine d'inéligibilité automatique, qui serait contraire à la Constitution.

Tel est le raisonnement juridique auquel nous sommes parvenus. À titre personnel, c'est une proposition que j'aurais pourtant souhaité défendre, mais sur le plan juridique, je doute de sa constitutionnalité pour les raisons que je viens de vous exposer. En tant que rapporteure de la commission des Lois, il est de mon devoir de vous alerter sur ce risque et de vous indiquer que le dispositif alternatif voté par les sénateurs et présenté par le Gouvernement est similaire, puisqu'il prévoit une liste d'infractions – dont on peut discuter de l'opportunité – et permet au juge de se prononcer par une décision spécialement motivée contre l'inéligibilité qu'entraînerait la condamnation ; nous avons la certitude qu'il est juridiquement recevable.

Je vous laisse apprécier ces deux options et décider laquelle vous semble la plus appropriée.

M. Charles de Courson. Êtes-vous certaine, madame la rapporteure, que le principe d'individualisation des peines s'applique en droit électoral, et non pas seulement en droit pénal ?

Mme la rapporteure. Une question prioritaire de constitutionnalité déposée en 2010 s'est soldée par la censure de l'article L. 7 du code électoral, précisément pour cette raison.

M. Erwan Balanant. Quelle difficulté le principe qui figure dans la loi de 1983 concernant les fonctionnaires, que vous avez rappelé, présente-t-il du point de vue de l'individualisation des peines ? Combien de candidats ont un bulletin n° 2 non vierge ? Ils doivent être très peu nombreux ; à titre personnel, je n'en connais pas. Peut-on imaginer que le bulletin n° 2 figure parmi les conditions de candidature et que les très rares cas qui devront être traités lors du dépôt soient examinés par le juge compétent, comme c'est le cas pour les fonctionnaires ? Cette solution ne serait-elle pas satisfaisante ?

J'ai été plusieurs fois candidat à des élections. L'examen des candidatures par les services préfectoraux donne lieu à l'envoi d'un récépissé. Ne pourrait-on pas imaginer un système semblable qui ne rendrait pas la peine d'inéligibilité automatique ? Je sais que les délais sont courts. Peut-on nous fournir des statistiques sur le nombre de candidats aux élections dont le bulletin n° 2 n'est pas vierge ?

M. Olivier Dussopt. Si j'ai bien compris, madame la rapporteure, vous donnez à ces amendements un avis juridique défavorable – tout en le dissociant de votre avis « philosophique ». Vous invoquez l'argument selon lequel une question prioritaire de constitutionnalité se serait soldée par la censure de l'article L. 7 du code électoral en raison de l'absence de caractère individuel de la peine. Pourtant, cette QPC, si mes souvenirs sont bons, portait sur la radiation de listes électorales. Or, la mesure que proposent nos collègues dans ces amendements, qui était au cœur de la loi défendue par Mme Dombre-Coste, ne concerne pas la radiation de listes. Maintenez-vous votre argument ?

Mme la rapporteure. Le Conseil constitutionnel lie les droits de vote et d'inéligibilité ; mes propos sont donc maintenus.

Quant aux statistiques chiffrées, nous n'en disposons pas pour la simple raison qu'il faudrait collecter les bulletins n° 2 de tous les candidats à toutes les élections, ce qui est impossible. De plus, il me semble extrêmement dangereux de donner aux préfets la possibilité de juger, à quelques semaines de la tenue d'une élection, de la compatibilité d'un éventuel casier judiciaire avec la présentation d'une candidature : comment l'autorité administrative pourrait-elle apprécier la capacité d'une personne à solliciter le suffrage des électeurs ? En outre, si l'appréciation préfectorale variait d'un département à l'autre, il en résulterait une distorsion territoriale. Cette solution me paraît donc trop aléatoire.

Toutes les positions ont été exprimées ; vous avez compris la mienne. Je vous propose de voter. Nous pouvons à mon sens privilégier l'amendement CL72 de Mme Forteza, dont la rédaction est plus complète. Mon avis, qui repose sur mes convictions personnelles, est favorable à cet amendement, malgré les réserves que j'ai indiquées sur sa constitutionnalité.

M. Stéphane Mazars, président. Je vais donc mettre aux voix l'amendement CL7, auquel la rapporteure a donné un avis défavorable, puis l'amendement CL72 auquel elle a donné un avis favorable moyennant des réserves quant à sa constitutionnalité et l'invitation adressée au Gouvernement de venir dans l'hémicycle nous éclairer sur ce point.

La Commission rejette l'amendement CL7.

Puis elle adopte l'amendement CL72. L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements CL187, CL29, CL30, CL105, CL9, CL31, CL93, CL28, CL33, CL32, CL188, CL189, CL90, CL190, CL194, CL62, CL191, CL192, CL193, CL10, CL34, CL92 et CL11 tombent.

Mme Delphine Batho. Permettez-moi un bref rappel au règlement sur le déroulement de nos travaux. Nous venons d'adopter un amendement dont la rapporteure nous dit douter de la constitutionnalité. En conséquence, une révision constitutionnelle devra avoir lieu. Dès lors, les arguments de constitutionnalité ne seront pas davantage recevables lorsque nous présenterons des amendements pour interdire le cumul du mandat de député avec une fonction de conseil, par exemple.

M. Stéphane Mazars, président. J'ai clairement rappelé que la rapporteure, dans son avis sur l'amendement que nous venons d'adopter, avait émis des réserves, mais elle ne s'est pas prononcée sur la constitutionnalité de la mesure.

M. Ugo Bernalicis. Madame la rapporteure, je suis heureux que vous ayez apporté ces précisions concernant le casier judiciaire des fonctionnaires.

Par ailleurs, plusieurs des amendements que nous avons déposés ont été déclarés irrecevables au motif qu'ils étaient inconstitutionnels ; j'espère que nous aurons néanmoins l'occasion d'en discuter ?

Enfin, l'adoption de l'amendement CL72 a, certes, fait tomber l'ensemble des propositions que nous avons déposées à l'article 1^{er}, mais nous les redéposerons en vue de la séance publique. J'invite donc nos collègues à en prendre connaissance, car il me semble que sur certains d'entre eux, qui visent à étendre la liste des infractions susceptibles d'entraîner une inéligibilité, nous pourrions trouver un accord.

Après l'article 1^{er}

Les amendements CL89 de M. Philippe Gosselin et CL3 de Mme Brigitte Kuster n'ont plus d'objet.

La Commission examine l'amendement CL109 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Cet amendement tend à corriger une malfaçon législative qui a créé une double incrimination pour des faits identiques. Avis favorable.

M. Olivier Dussopt. Cet avis favorable est de bon sens, puisqu'il s'agit en effet d'une malfaçon. Cela dit, je tiens à préciser que nous proposerons également, en séance publique, des amendements à l'article 1^{er} visant à étendre la liste des crimes et délits entraînant une inéligibilité. Notre commission ayant accepté de prendre le risque d'adopter un amendement sur la constitutionnalité duquel notre rapporteure a émis des réserves, j'espère qu'elle acceptera de prendre le même risque en étendant les peines d'inéligibilité obligatoire aux délits d'injures ou de violences à caractère raciste, antisémite ou homophobe, d'apologie du terrorisme, de négationnisme ou de participation à des associations dissoutes.

La Commission adopte l'amendement.

Article 1^{er} bis (art. 432-12 du code pénal) : *Modification de la définition du délit de prise illégale d'intérêts*

La Commission est saisie de l'amendement CL110 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Cet amendement tend à supprimer une disposition introduite par le Sénat visant à restreindre le périmètre du délit de prise illégale d'intérêt. À l'origine de cette disposition se trouve un amendement sénatorial conçu de longue date en réaction à une jurisprudence de la Cour de cassation qui considère comme fautifs les élus qui poursuivent un intérêt propre dans l'exercice de leur mission, quand bien même ils n'en tireraient aucun enrichissement personnel ni aucun autre avantage matériel.

De fait, la prise illégale d'intérêt est utile à la préservation de l'impartialité des élus, et non de leur honnêteté. On peut en effet être partial en rompant l'égalité entre des personnes privées, sans pour autant léser l'intérêt général. Ainsi, un maire qui céderait des terrains communaux et qui, parmi plusieurs offres au prix du marché, choisirait celle présentée par ses enfants ne porterait pas préjudice à la commune, mais l'on pourrait considérer sa décision comme partielle.

Les élus doivent, bien entendu, être insoupçonnables, et il serait dommage d'introduire une telle disposition dans un texte pour la confiance dans la vie publique. C'est la raison pour laquelle j'émetts un avis favorable à cet amendement visant à la supprimer.

M. Olivier Dussopt. J'ai eu l'occasion de dire, lors de la réunion d'hier, que la rédaction du Sénat, inspirée par la proposition de loi déposée par M. Bernard Saugey en 2009, n'était pas adaptée et ajoutait au caractère confus de la définition de la prise illégale d'intérêt. Toutefois, j'espère, contrairement à vous, madame la rapporteure, que la garde des Sceaux pourra, d'ici à l'examen en séance publique, nous proposer des amendements visant à améliorer cette définition. En effet, plus celle-ci sera précise, plus les conditions de la confiance seront réunies, car ce délit est évoqué dans de trop nombreuses affaires mettant en cause la probité des élus. On pourrait ainsi préciser la nature des intérêts pris par les personnes décisionnaires, qu'ils soient élus ou agents publics, limiter la liste des bénéficiaires, insister sur l'aspect matériel, direct ou indirect, de l'intérêt pris ou limiter le moment de l'appréciation à l'acte irrégulier, de façon à pouvoir sanctionner véritablement celles et ceux qui usent de leur influence pour prendre des décisions partiales. En tout état de cause, je crois utile de supprimer la disposition introduite par le Sénat.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 1^{er} ter (art. L. 228 du livre des procédures fiscales) : *Limitation de l'application du « verrou de Bercy »*

La Commission est saisie de l'amendement CL111 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Il s'agit, ici, de revenir sur une disposition introduite par le Sénat visant à limiter le « verrou de Bercy », disposition dont nous ne devons pas négliger les conséquences.

Le « verrou de Bercy » est un sujet récurrent, qui soulève la question de l'équilibre entre, d'une part, l'efficacité de l'administration fiscale, qui doit pouvoir instruire des dossiers complexes et, surtout, recouvrer les sommes dues par les contribuables et, d'autre part, le souci d'assurer un traitement égal de l'ensemble des justiciables.

L'amendement du Sénat présente l'intérêt de ne pas supprimer purement et simplement ce dispositif puisqu'il ne vise que les cas d'infractions connexes, c'est-à-dire ceux dans lesquels le magistrat a engagé des poursuites pour une autre infraction. Cependant, il n'a aucun lien avec le texte que nous examinons aujourd'hui et qui n'a donc pas été examiné dans l'étude d'impact. J'ajoute que, si nous voulions nous intéresser à cette question dans le cadre de ce projet de loi, il nous aurait fallu auditionner des magistrats, notamment de la Cour des comptes, et des représentants de l'administration fiscale afin de nous assurer de créer un mécanisme à la fois pertinent au plan des principes et efficace pour l'administration fiscale.

Pour ces différentes raisons, j'émet un avis favorable à l'amendement du Gouvernement, en indiquant néanmoins qu'il nous faudra traiter cette question.

M. Fabien Roussel. Cette question entre parfaitement dans le champ du projet de loi, dont je rappelle qu'il vise à rétablir la confiance dans la vie publique. Faut-il rappeler combien « l'affaire Cahuzac » a profondément choqué l'opinion ? Je rappelle que celui-ci a été pris les doigts dans le pot de confiture puisqu'il détenait des comptes à Singapour. Or, en tant que ministre du budget, il était, grâce au « verrou de Bercy », le seul à pouvoir instruire le dossier le concernant, ce qu'il s'est évidemment bien gardé de faire. S'il a été pris, c'est grâce aux médias, notamment à *Mediapart*.

Si nous voulons rétablir la confiance, il faut laisser à la justice le soin d'instruire tous les dossiers d'évasion fiscale, y compris, le cas échéant, ceux de responsables politiques. Bercy nous explique qu'il vaut mieux laisser l'administration fiscale négocier en toute opacité pour faire rentrer un peu d'impôts dans les caisses. Mais c'est peu, puisqu'il s'agit de 2 à 3 milliards, alors que le montant de la fraude fiscale est évalué entre 60 et 80 milliards d'euros par an – nous y reviendrons dans le cadre de la discussion budgétaire.

Comment nos concitoyens pourraient-ils comprendre que Bercy soit seul juge de l'opportunité de rendre publique la liste qu'il détient ou d'engager des poursuites ? C'est parfaitement scandaleux ! Si nous voulons faire un grand pas en faveur de la transparence, la clarification et la confiance dans l'honnêteté des responsables politiques, nous devons faire sauter le « verrou de Bercy » une bonne fois pour toutes. La majorité prétend incarner le renouveau et apporter un nouveau souffle. Eh bien, qu'elle souffle !

M. Bastien Lachaud. Nous avons déposé un amendement qui va plus loin en supprimant purement et simplement le « verrou de Bercy », car ce dispositif d'un autre temps est clairement inconstitutionnel dans la mesure où il méconnaît la séparation des pouvoirs. C'est en effet à l'institution judiciaire, singulièrement au parquet, et non à une administration, de décider s'il faut engager des poursuites.

En outre, ce verrou est en contradiction avec l'article 40 du code de procédure pénale, qui impose à tout fonctionnaire de dénoncer les faits illégaux dont il aurait connaissance dans l'exercice de ses fonctions. De fait, un inspecteur du fisc qui constate une fraude doit en référer à son supérieur hiérarchique et uniquement à celui-ci ; il ne peut absolument pas s'adresser au parquet. C'est ainsi que le lanceur d'alerte Rémi Garnier a été victime de mesures disciplinaires à répétition suite à sa dénonciation de l'affaire Cahuzac.

J'ajoute que les plus hautes institutions de notre pays elles-mêmes contestent ce dispositif. Je pense en particulier à la Cour des comptes, qui a relevé dans plusieurs de ses rapports que le « verrou de Bercy » conduisait à limiter les poursuites aux fraudes les plus simples et à épargner les plus répréhensibles, de sorte qu'il est particulièrement inefficace.

Enfin, le verrou de Bercy non seulement protège les responsables politiques, qui peuvent enterrer ces affaires, mais allonge les procédures pénales concernant des affaires de corruption ou de blanchiment d'argent.

Cette procédure est donc inefficace et immorale. Comment comprendre que le ministre des finances cherche à réaliser 4,5 milliards d'économies en rabotant ce qui ne peut plus l'être – la démission, ce matin, du chef d'état-major des armées en est une illustration –, alors que les auteurs de fraudes fiscales, dont le montant annuel s'élève à 90 milliards d'euros, ne sont jamais inquiétés ?

M. Olivier Marleix. Je m'étonne d'autant plus de la frilosité du Gouvernement que le Sénat ne propose pas d'abroger complètement le « verrou de Bercy ». Il souhaite en effet uniquement que le ministre du budget ne puisse plus retarder la procédure dans les affaires qui donnent déjà lieu à des poursuites pour une infraction connexe. Cette disposition entre donc parfaitement dans le champ de ce texte, puisqu'il s'agit de supprimer une sorte de pouvoir régalien d'ancien régime et de permettre à la justice de mener des investigations lorsqu'elle le juge nécessaire.

La rédaction du Sénat est équilibrée et représente un progrès. Du reste, l'argumentation du Gouvernement n'y répond pas entièrement. Encore une fois, je m'étonne de sa prudence et de sa volonté de ne rien changer en la matière.

Mme Cécile Untermaier. Je souscris aux propos de M. Marleix quant à la frilosité du Gouvernement qui, dans l'exposé sommaire de son amendement, estime nécessaire de maintenir la règle selon laquelle le ministre du budget ne peut « *déposer plainte pour fraude fiscale qu'après saisine et avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF)* », laquelle ne peut même pas s'autosaisir. Force est de constater que ce dispositif ne répond pas aux exigences du projet de loi que nous examinons.

M. Jean-Luc Warsmann. Je soutiens la position de notre rapporteure. Sous la précédente législature, j'ai travaillé sur ces sujets avec Mme Sandrine Mazetier, et je puis vous dire que la commission des infractions fiscales, créée en 1977, fait son travail. Sur 52 000 redressements fiscaux, mille environ font l'objet d'une procédure. Si l'ensemble de ces redressements sont traités par le parquet, il les classera sans suite car les tribunaux correctionnels ne peuvent absorber une telle masse de contentieux supplémentaires.

Ensuite, il est contraire à la réalité de dire que le « verrou de Bercy » bloque les procédures. Le parquet peut tout à fait instruire des plaintes pour escroquerie ou blanchiment de fraude fiscale. Du reste, M. Cahuzac a été poursuivi pour blanchiment de fraude fiscale, et ce sont ces poursuites qui ont permis de découvrir qu'il possédait un compte non déclaré à l'étranger. Il ne faut pas aborder ce sujet avec des idées trop simplistes et il convient donc de prendre le temps nécessaire pour y travailler.

Mme Naïma Moutchou. On voit bien l'intérêt que suscite la question du « verrou de Bercy », mais celui-ci répond bien à un double objectif : sanctionner le fraudeur et recouvrer l'impôt. La proposition du Sénat est intéressante, mais je crois que nous devons aborder la question avec un peu de recul, en envisageant toutes ses conséquences. Par ailleurs, il conviendrait d'auditionner le ministre du budget, mais aussi les magistrats et les procureurs qui sont directement concernés.

Mme Laurence Vichnievsky. Moi qui ai quarante ans de pratique judiciaire derrière moi, je puis vous dire, monsieur Warsmann, que le parquet ne peut pas exercer de poursuites en matière fiscale en l'absence d'une plainte préalable de la commission des infractions fiscales. Vous avez raison pour ce qui est de l'escroquerie. En revanche, avant d'engager des poursuites pour blanchiment de fraude fiscale, il faut d'abord établir la fraude fiscale elle-même, qui est l'infraction première.

Le groupe MODEM partage la position du Sénat. Peut-être même pourrions-nous envisager d'examiner cette question de manière générale, plus tard, à tête reposée, car, au-delà des sanctions financières qui relèvent de Bercy, l'exercice des poursuites pénales soulève la question de la séparation des pouvoirs. Nous sommes donc opposés à l'amendement du Gouvernement.

M. Ugo Bernalicis. Je rappelle que le texte a trait à la vie publique, et pas uniquement au personnel politique. Dès lors, ni l'amendement adopté par le Sénat, qui représente un premier pas, ni une disposition qui irait plus loin, comme nous le proposons, ne sont hors sujet. De plus, lorsqu'on constate que nombre de corrupteurs ne sont pas poursuivis pour des infractions fiscales, on peut se poser beaucoup de questions.

Je suis très étonné par l'argument de la rapporteure. Il me semble que l'amendement sénatorial est le fruit de débats. Plutôt que de proposer de le compléter ou de le préciser, le Gouvernement souhaite le supprimer pour étudier, éventuellement, la possibilité de légiférer ultérieurement sur le sujet. Mais, dans ce cas, il ne fallait pas nous présenter ce texte dans la précipitation ! Il est prévu que nous examinons un projet de loi constitutionnel dans un an. Pourquoi ne pas avoir attendu un an pour réfléchir et aller au fond des sujets ? On se cache derrière des arguments d'inconstitutionnalité pour prendre des demi-mesures qui nous font passer pour des drôles auprès de nos concitoyens.

J'espère que nos collègues du groupe La République en marche ne se prononceront pas comme un seul homme pour la suppression de cet article, car c'est une bonne disposition. Il faut même aller plus loin. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement visant à supprimer purement et simplement le « verrou de Bercy ». Mais peut-être la majorité ne souhaite-t-elle pas que l'on puisse défendre cette proposition.

En tout cas, il me paraît important que l'institution judiciaire puisse exercer des poursuites en matière fiscale sans dépendre de l'avis d'une commission de Bercy. Si l'affaire Cahuzac a abouti, ce n'est pas grâce à cette commission, c'est grâce à l'enquête de *Mediapart*. Faut-il déposer un amendement pour confier à *Mediapart* le soin de s'occuper de ces affaires pour le compte de l'État ? La quasi-totalité des affaires de ce type qui concernent des hommes politiques sont dévoilées par la presse ; c'est symptomatique de notre incapacité, à nous responsables politiques, à faire le ménage chez nous. Quant à moi, je souhaite que ce ménage soit fait par une justice indépendante.

M. Charles de Courson. Madame la rapporteure, vous avez indiqué qu'il conviendrait, avant de légiférer sur ce sujet, de consulter les juridictions financières. Pour avoir été, en tant que magistrat à la Cour des comptes, rapporteur à la CIF, je peux vous raconter comment cela se passe. Tout d'abord, il n'y a jamais de gros poisson. Pourquoi ? Parce que Bercy leur donne le choix : soit ils paient, soit ils sont renvoyés devant la commission des infractions fiscales, dont l'avis est conforme dans la plupart des cas. Voilà pourquoi Bercy s'accroche et maintient ce système d'Ancien Régime.

La position du Sénat est très prudente, beaucoup plus que l'amendement radical de nos collègues – qui pourraient s'appeler les « Insoumis radicaux ». Moi, cela fait vingt-cinq ans que je tente de faire sauter le « verrou de Bercy », car il rompt l'égalité des citoyens devant la loi, notamment pénale. Soit l'avis de la commission des infractions fiscales est défavorable, et le ministre ne peut pas saisir la justice, soit il est favorable, et le ministre est tenu de saisir la justice. C'est un système malsain !

Mes chers collègues, si vous voulez mettre fin à l'Ancien Régime, bien que ce dispositif soit plus récent... il faut soutenir le Sénat et rejeter les arguments du Gouvernement. Celui-ci prétend notamment que « *la saisine de la CIF assure une homogénéité de l'action pénale contre la fraude fiscale* ». Or, ce n'est absolument pas vrai, puisqu'en la matière, c'est l'administration fiscale qui fait la loi, si je puis dire, en s'abstenant de saisir la commission des gros dossiers. En termes financiers, ce n'est pas idiot, mais les intérêts financiers me semblent moins importants que le respect du principe d'égalité des citoyens devant la loi pénale. C'est pourquoi je vous invite à repousser l'amendement du Gouvernement.

M. Jean-Luc Warsmann. Si l'on confie ce contentieux au parquet, l'action pénale ne sera plus homogène, car chaque parquet mènera une politique de poursuite différente.

Mme Laurence Vichnievsky. Je m'étrangle !

M. Stéphane Peu. Nous estimons tous que la création d'un parquet national financier est une des grandes avancées de ces dernières années. Mais celui-ci est confronté à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, qui fait du ministre de l'économie et des finances le véritable juge d'instruction en matière de fraude fiscale, puisque les poursuites dépendent de son avis. C'est bien ce verrou qu'il s'agit de faire sauter. Certes, nous pouvons envisager une suppression plus large que celle qui nous est proposée, mais, en matière de moralisation de la vie publique, le moins que l'on puisse faire est de suivre le Sénat. C'est pourquoi nous sommes contre l'amendement du Gouvernement.

M. Dominique Potier. Le groupe Nouvelle gauche estime que, dans ce domaine, nous sommes trop souvent pompiers et trop rarement architectes. Le Sénat nous offre l'occasion d'agir en architectes en favorisant la prévention. À cet égard, il me semble que la possibilité pour la commission de s'autosaisir est une piste qui mériterait d'être explorée. La sagesse voudrait que l'on rejette l'amendement du Gouvernement et que nous fassions confiance à celui-ci pour apporter, en séance publique, les précisions nécessaires de manière à éviter des effets connexes néfastes.

Mme la rapporteure. Monsieur Bernalicis, si nous examinons cette disposition en urgence, ce n'est pas de notre fait : elle ne figurait pas dans le projet de loi initial et y a été introduite par le Sénat. En tout état de cause, nos débats montrent qu'il s'agit d'une question extrêmement complexe, et il serait vain de croire que l'ajout de ce dispositif réglerait toutes les questions relatives aux procédures appliquées en matière de fraude fiscale. De fait, les sénateurs n'ont pas mesuré toutes les conséquences qu'il pourrait avoir au plan technique, pour les magistrats, au plan de l'efficacité du recouvrement du produit de la fraude ou au plan de l'égalité des citoyens face aux poursuites.

Je souscris pleinement aux propos du président Warsmann. Il est vrai qu'actuellement, le « verrou de Bercy » n'empêche pas les poursuites pour blanchiment de fraude fiscale ou pour escroquerie. À preuve, M. Cahuzac a été poursuivi pour blanchiment et, en l'espèce, le « verrou de Bercy » n'a joué aucun rôle. L'affaire a été rendue publique par des lanceurs d'alerte et des journalistes, et il continuera d'en être ainsi. La justice a fait son œuvre, dans ce dossier comme dans de nombreux autres.

J'appelle également votre attention sur le fait que nous n'avons pas de remontées particulières du parquet national financier faisant état d'un blocage de l'administration fiscale l'empêchant d'exercer des poursuites.

Enfin, à ceux qui considéreraient que la décision de poursuivre ou non dépend du ministre ou de ses services, j'indique que la commission des infractions fiscales est composée, depuis 2015, de magistrats, de conseillers de la Cour des comptes et de personnalités qualifiées, et que son avis lie le ministre du budget. Il ne faudrait donc pas laisser accroire que celui-ci est tout-puissant en matière de poursuite des infractions fiscales. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à l'amendement du Gouvernement.

M. Stéphane Mazars, président. Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement CL111 du Gouvernement.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 1^{er} ter est supprimé.

L'amendement CL35 de Mme Danièle Obono n'a plus d'objet.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Article 2 (art. 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : *Prévention et traitement des conflits d'intérêts des parlementaires*

La Commission examine l'amendement CL126 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement a pour objet de revenir à la définition du conflit d'intérêts privilégiée par l'Assemblée nationale pour ce qui est de l'exercice des missions du législateur. La définition du Sénat ne prend en compte que le conflit entre des intérêts publics et privés.

Je propose une définition qui inclut le conflit entre intérêts publics. Mieux vaut faire en effet la plus grande clarté sur les raisons qui poussent les parlementaires à prendre telle ou telle position. Les parlementaires ont des liens avec les territoires où ils sont élus ; ils peuvent aussi, dans une mesure réduite désormais, exercer des fonctions au sein des collectivités territoriales ou d'établissements publics.

Comme élu de la nation, le parlementaire contribue à la formation de la volonté générale et n'est, en aucun cas, le mandataire d'intérêts particuliers, fussent-ils publics. Pour cette raison, il est proposé de retenir à l'article 2 la définition des conflits d'intérêts qui prévaut dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Cette définition large du conflit d'intérêts n'entraînera pas nécessairement l'obligation systématique de déport. Au contraire, dans l'un de ses avis récents, le déontologue de l'Assemblée nationale souligne que cette disposition permettra d'assurer la clarté et la transparence et de montrer que l'élu agit en toute impartialité, car ses intérêts d'autre nature seront ainsi connus.

Revenons donc à une vision plus large du conflit d'intérêts.

M. Raphaël Schellenberger. Vous vous dites préoccupée par la notion de conflits entre intérêts publics. Mais nous ne sommes pas des élus hors sol, car nous sommes confrontés à des problématiques locales qui doivent être prises en compte au niveau national. La fermeté proposée ne me semble pas de mise et je suis donc opposé à cet amendement.

M. Ugo Bernalicis. J'y suis pour ma part favorable : au cours de nos auditions, je me suis aperçu qu'il y avait un manque qu'il s'agit en effet de combler. Telle sera notre ligne de conduite dans ce débat : nous soulignerons tout ce qui nous paraîtra aller dans le bon sens et nous le voterons.

M. Philippe Latombe. Nous soutiendrons aussi l'adoption de cet amendement, car nous étions favorables à une réécriture.

M. Arnaud Viala. L'exposé des motifs me pose problème. Que l'on exclue les conflits entre des intérêts publics, pourquoi pas. Mais je ne puis vous suivre, Madame la rapporteure, lorsque vous allez par extension vers la déterritorialisation de l'élu parlementaire.

Ce problème n'a de toute façon pas sa place dans une loi ordinaire. Il conviendrait d'en discuter plutôt lorsque nous examinerons le projet de loi sur l'introduction de la

proportionnelle. Si nous voulions instaurer une liste unique nationale, nous couperions court à cette possibilité de conflits d'intérêt.

Mme Cécile Untermaier. Je suis favorable à l'adoption de cet amendement. C'est une excellente chose que de reprendre la définition contenue dans la loi de 2013. Ne confondons pas relation d'intérêt et conflit d'intérêts. On peut très bien avoir à discuter un texte se rapportant à notre mandat d'élu municipal sans être dans le conflit d'intérêts ! L'appréciation sera portée dans le cadre du registre des déports.

M. Philippe Gosselin. La définition proposée par l'amendement est très large. Son exposé des motifs va également très loin. Dans chaque vote, des dizaines de déport deviendraient envisageables. Au sein de la commission, un magistrat ou un élu local devraient-ils se déporter quand nous traitons de la procédure pénale ou de la réforme territoriale ? Il me semble que cela va très loin. L'introduction de cette notion de conflits d'intérêts publics est une source de flou et risque de nous emmener très loin.

Mme Delphine Batho. Comme l'a dit notre collègue Cécile Untermaier, ce n'est pas la question du territoire qui pose problème. Il s'agit plutôt de l'absence d'intérêt direct et personnel. C'est au demeurant une définition qui figure dans le règlement de l'Assemblée nationale. Cela s'étend à tous les fonctionnaires aujourd'hui, comme à tous les élus locaux, en vertu du code pénal. Nous ne faisons donc que reprendre la définition la plus largement admise.

M. Philippe Gosselin. Je ne vois pas de raison d'extirper cette disposition du règlement de l'Assemblée nationale pour la mettre dans la loi. Ce n'est pas bon.

Mme Delphine Batho. La définition retenue du conflit d'intérêt me semble être la bonne. Mais, à l'alinéa 5 de l'article 2, nous sommes en présence de deux logiques différentes. Soit l'on empêche la situation où le parlementaire se trouverait en position de conflits d'intérêts et le déport n'est pas nécessaire. Soit l'on crée un registre des déports si des risques de conflits subsistent. Je suis quant à moi favorable à la première solution car je ne veux pas que les députés se trouvent en situation de conflit d'intérêt.

La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'amendement CL12 de Mme Untermaier tombe.

La Commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL127 de Mme la rapporteure.

Elle adopte l'article 2 modifié.

Article 2 bis A : Encadrement des conflits d'intérêt dans la fonction publique

La Commission examine l'amendement CL112 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Cet amendement tend à la suppression de cet article introduit par le Sénat. Les sénateurs ont en effet inséré subrepticement dans le texte, par voie d'amendements, des dispositions relatives à la fonction publique. Ce sujet me semble plutôt devoir être traité de manière complète et globale dans les mois qui viennent. C'est pourquoi je m'opposerai à chaque fois aux ajouts opérés par le Sénat en ce domaine.

En l'espèce, sous couvert de lutter contre le pantouflage, la disposition adoptée par nos collègues interdirait de promouvoir à la tête d'un groupe public le directeur d'une de ses filiales. Cela n'a pas de sens.

M. Olivier Dusopt. J'ai du mal à comprendre : ne veut-on pas rétablir la confiance dans l'action publique ? Non contente de qualifier l'action de nos collègues sénateurs de « subreptice », ce qui n'est guère aimable, vous entendez vous opposer à tout ce qu'ils ont adopté afin de renforcer la probité, la transparence ainsi que la clarté dans les nominations. Voilà qui me semble bien peu cohérent avec l'objet du projet de loi. Saisissons plutôt cette occasion d'améliorer la transparence.

M. Olivier Marleix. La garde des Sceaux nous a dit elle-même que le projet de loi porte d'abord sur les conflits d'intérêts. D'ailleurs, la loi de 2013 instaurant la Haute autorité pour la transparence de la vie publique visait à la fois les élus et les emplois faisant l'objet d'une nomination en Conseil des ministres. Tout à coup, il faudrait restreindre le champ du conflit d'intérêts aux seuls élus. Votre position, madame la rapporteure, est une position de recul et de frilosité.

L'argument du cavalier législatif ne tient pas davantage. Grâce à cet article nouveau, il ne serait pas possible de nommer à la tête de la commission de régulation de l'énergie un dirigeant des grands groupes de ce secteur, non plus qu'un dirigeant d'un groupe de télécommunications à la tête de l'Agence de régulation des communications électroniques et des postes. Cela me paraît à même d'apporter une garantie supplémentaire dans la prévention du conflit d'intérêts, qui fait l'objet même de ce projet. À moins que ce dernier ne soit qu'un texte d'antiparlementarisme, ce qui serait en contradiction avec les intentions affichées par le Gouvernement. En l'espèce, le Sénat s'est montré constructif, et il a adopté l'article nouveau à l'unanimité. Ne refermons pas la porte qu'il a ouverte dans le strict respect de la loi de 2013, afin de ne pas perdre cette unanimité : ce serait dommage.

Mme Danièle Obono. Votre explication, Madame la rapporteure, va à l'encontre de ce que nous a expliqué la garde des Sceaux. Saisi de ce texte, le Sénat a exercé son droit constitutionnel d'amendements, il n'y a là rien de « subreptice » ! Ne faisons-nous pas de même afin d'étendre la transparence et de restaurer la confiance dans l'action publique ? Vous expliquez que cela ne sert à rien et qu'il faudra s'en préoccuper plus tard. La présente loi ne serait ainsi qu'une loi d'affichage, dépourvue des outils aptes à lui permettre d'atteindre son objectif de restaurer la confiance. Cela ne va dans le sens ni des intentions affichées par le Gouvernement, ni de la confiance dans l'efficacité des travaux parlementaires.

M. Rémy Rebeyrotte. Cette loi ne saurait être l'alpha et l'oméga de la transparence : elle ne saurait régler d'un coup d'un seul trente ans de débats sur ce thème. Examinée en session extraordinaire, elle vise à prendre rapidement des mesures relatives aux statuts, qu'il s'agisse de celui du candidat, du parlementaire ou du collaborateur, afin de rétablir la confiance des citoyens. Sans doute conviendra-t-il ensuite de reprendre les autres éléments mis en avant par nos collègues, afin d'adopter un texte d'une autre nature.

M. Bastien Lachaud. Voilà qui confirme que la véritable intention du Gouvernement est de stigmatiser les parlementaires, comme s'il les craignait. Que je sache, madame la rapporteure, le Sénat n'a pas la réputation d'être peuplé de radicaux échevelés... Sa sagesse est même sa raison d'être institutionnelle. Les citoyens auront confiance dans leurs élus s'ils ont du pouvoir et s'ils l'exercent.

Pourquoi dès lors contester aux sénateurs le droit d'amendement et refuser de débattre au fond de dispositions qu'ils ont adoptées à l'unanimité ? A quoi servons-nous si nous ne pouvons user de ce droit ? Pourquoi le Gouvernement ne recourt-il pas à un vote bloqué pour aller plus vite encore ? Donnons plutôt du temps au temps et laissons aux parlementaires le temps de travailler.

Mme Laurence Vichnievsky. Au sein du groupe MODEM, nous sommes attachés à la cohérence du texte. Or, il est cohérent que les personnes concernées appartiennent à la sphère politique. C'est aussi pourquoi nous proposerons que le titre du projet fasse explicitement référence à la transparence politique.

Il me semble que nous devons discuter plus et plus longtemps des autres sphères que sont la fonction publique, les syndicats et les grandes associations.

Avec cette disposition sur les conflits d'intérêts impliquant les fonctionnaires, en cas de pantouflage ou de nomination à un emploi public, ne risquons-nous d'ailleurs pas de nous priver de talents ? Nous aurons aussi à examiner cette question.

M. Jean-Luc Warsmann. J'ai été le rapporteur de la loi du 20 janvier 2017 qui porte statut général des autorités indépendantes. Si nous devions y interdire une nomination dès que quelqu'un a l'expérience d'un domaine, nous risquerions une perte de substance et il ne resterait guère que les professeurs d'université.

Il me semble que nous étions parvenus à un équilibre avec l'article 12 de cette loi : *« Aucun membre de l'autorité administrative indépendante ou de l'autorité publique indépendante ne peut siéger ou, le cas échéant, ne peut participer à une délibération, une vérification ou un contrôle si : 1° Il y a un intérêt, au sens de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée, ou il y a eu un tel intérêt au cours des trois années précédant la délibération, la vérification ou le contrôle ; 2° Il exerce des fonctions ou détient des mandats ou, si au cours de la même période, il a exercé des fonctions ou détenu des mandats au sein d'une personne morale concernée par la délibération, la vérification ou le contrôle ; 3° Il représente ou, au cours de la même période, a représenté une des parties intéressées. »*

Certes, tout est perfectible. Mais cela nous avait semblé être le meilleur équilibre afin notamment de ne pas nous couper du vivier des compétences existantes. Ces autorités ont des décisions concrètes et techniques à prendre. À l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), on ne peut s'improviser spécialiste. C'est pourquoi je soutiens l'amendement de suppression du Gouvernement.

M. Dominique Potier. Montaigne disait qu'on appelait barbare ce qui n'était pas notre usage. En l'occurrence, nous ne sommes pas hors sujet au motif que nous abordons un sujet qui n'est pas dans l'intérêt politique du Gouvernement. Nous cherchons à aligner ces équivalences et ces obligations sur la loi de 2013. Nos propositions pourront être améliorées en séance publique, mais, je le répète, nous ne sommes pas hors sujet lorsque nous cherchons à améliorer le texte. Peut-être devriez-vous montrer plus de bienveillance, Madame la rapporteure, à l'égard de nos propositions qui concourent à restaurer la confiance.

Mme Delphine Batho. Ce débat de fond était en germe dans le discours qu'a tenu le Président de la République à Versailles. Pour nous, tout ce qui a trait au fonctionnement de l'appareil d'État et à sa perméabilité aux groupes de pression relève du débat sur la moralisation de la vie publique et participe de la restauration de la confiance des citoyens. Nous y reviendrons à l'occasion de l'examen d'autres amendements.

M. Raphaël Schellenberger. Nous entendons que certaines dispositions seraient prises non dans cette loi, mais dans une loi suivante, dont il n'est question que depuis hier et dont nous ignorons ce qu'elle comportera. Pour le présent texte, nous nous en tiendrions à l'essentiel. La gestion des conflits d'intérêts dans l'action publique me semble faire partie de l'essentiel.

Soyons vigilants sur la séparation des pouvoirs et ne traitons que des parlementaires, nous dites-vous. Mais, si ce texte ne devait concerner que les parlementaires, il suffirait alors de recourir au règlement de l'Assemblée nationale. En réalité, il doit concerner l'ensemble des pouvoirs.

Je défends cet article aussi parce que l'on sent une volonté de nourrir l'antiparlementarisme et de concentrer le pouvoir autour de l'exécutif et de la haute administration, tout en se gardant bien de traiter des conflits d'intérêt à ce niveau.

Monsieur Warsmann, vous dites en fait qu'un parlementaire compétent pourrait être en conflit d'intérêts tandis qu'un haut fonctionnaire compétent serait une chance pour la nation... Un peu de cohérence ! Tenons le même propos vis-à-vis des parlementaires comme de la haute administration.

M. Fabien Roussel. Ce texte jette l'opprobre sur les parlementaires. Pourquoi ne pas saisir l'occasion de lutter contre les groupes de pression et les conflits d'intérêt ? C'est pourtant un sujet important pour rétablir la confiance dans la vie politique et dans les élus.

Il ne s'agit pas seulement d'une question de compétences. Quand le sénateur Éric Bocquet s'est rendu dans les îles anglo-normandes, il s'est aperçu que le consul de France est aussi administrateur de BNP Paribas. Sans doute est-il très compétent, mais quels intérêts sert-il ? Voilà le problème. Les choses peuvent bien se passer, comme elles peuvent tourner au conflit d'intérêts. Saisissons l'occasion d'une clarification : c'est ainsi que l'on montrera qu'il y a un changement.

M. Ugo Bernalicis. Nous sommes tous « en marche » pour faire avancer ce débat et nous sommes plutôt de bonne volonté, mais, alors que nous avons pu voter en deux semaines un texte qui remet en cause l'intégralité du code du travail, nous ne pourrions pas conserver un amendement débattu et adopté au Sénat parce qu'il remettrait trop de choses en question ? Il semble qu'il y ait deux poids et deux mesures !

Le seul talent, la seule expérience que l'on demande à un parlementaire et, *a fortiori*, à la haute administration, c'est la vertu. Seule, elle garantit la République et la démocratie. Seule, elle assure que sera uniquement pris en compte l'intérêt général, fût-ce, parfois, au détriment des intérêts particuliers des siens.

Sans revenir sur le mépris dont fait preuve notre collègue à l'égard des professeurs d'université, rappelons que les entités administratives ont certes des dirigeants, mais qu'elles comptent surtout des techniciens compétents qui aident à la prise de décisions. Notre assemblée, par exemple, ne pourrait pas fonctionner sans les administrateurs qui travaillent avec nous. Ne confondons pas ce que l'on demande à un dirigeant, à savoir la vertu, et ce que l'on demande à un technicien !

Nous voulons évidemment que les parlementaires, comme la haute administration, fassent preuve d'un dévouement total à la chose publique. Ce texte devrait s'étendre bien au-delà des frontières qui lui sont assignées, et concerner le Président de la République, les membres du Gouvernement, et un certain nombre d'autres acteurs de la vie publique — puisque tels sont bien les termes de l'intitulé du projet de loi. Dès lors, je ne pense pas que les amendements hors-sujet soient nombreux dans cette discussion.

M. Arnaud Viala. Madame la rapporteure, il faut revenir aux promesses que vous avez faites aux Français. Alors que vous vous êtes engagés à moraliser la vie publique, nous allons nous retrouver avec un texte qui se contentera d'encadrer très strictement les moyens et

l'exercice du mandat parlementaire. C'est un premier mensonge dont les Français vous tiendront rigueur. Vous avez changé le titre du texte, vous en changez le contenu, et vous refusez que l'on discute de son périmètre !

Vous demandez aux oppositions présentes dans cette salle d'être constructives ; elles le sont et cherchent à enrichir le texte. Nous voulons rétablir la confiance entre nos concitoyens et les institutions. Il est clair que cela ne se fera pas en muselant les élus qui doivent disposer des moyens et d'une administration qui leur permettent d'exercer librement leur mandat.

J'ai eu le désarroi de constater que des amendements, que j'avais déposés pour traiter de la question de la réserve gouvernementale en même temps que celle de la réserve parlementaire avaient été écartés au motif qu'ils n'entraient pas dans le périmètre du texte. Cela pose un véritable problème démocratique. De la même façon, madame la rapporteure, le fait que vous rejetiez toutes les dispositions ajoutées au Sénat ou proposées par les propositions des oppositions parce que, selon vos termes, « *elles ne correspondent pas à l'esprit initial du texte présenté par le Gouvernement* », constitue un véritable problème en ce début de législature.

Mme Cécile Untermaier. L'intitulé du projet déposé en juin dernier était clair : nous avions affaire à un « *projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique* ». Je ne comprendrais pas qu'un tel texte ne concerne que les parlementaires. Soit il faut totalement modifier l'ambition initiale, et expliquer clairement que le Gouvernement ne travaille plus que sur les assemblées, soit, si nous conservons ce texte, il faut cesser de prétendre que le pantouflage ou les conflits d'intérêts élargis à la sphère publique n'y ont pas leur place.

Mme la rapporteure. Certains d'entre vous ont prêté à la ministre de justice des propos qu'elle n'a pas tenus devant nous. Je rappelle que nous discutons d'un amendement du Gouvernement qui reflète en conséquence les positions de la garde des Sceaux.

Plusieurs textes récemment adoptés traitent des fonctionnaires. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires n'a même pas dix-huit mois. La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 », comporte des dispositions sur ce sujet, de même que la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Avant de modifier à nouveau des textes relatifs à la nomination ou au statut des fonctionnaires, j'estime qu'il convient d'évaluer l'application des mesures déjà en vigueur. Il serait sage en conséquence de procéder à des auditions et d'essayer de bâtir un texte spécifique issu d'un vrai travail parlementaire.

En tant que présidente de notre Commission, je concrétiserai le souhait que je viens d'émettre comme rapporteure, en créant une mission d'information à la rentrée prochaine. Tous les groupes pourraient y être associés. Je vous propose de traiter ce sujet lors de notre prochain bureau. Cette mission d'information permettra d'aborder ce sujet et de d'envisager la suite de notre travail dans la sérénité.

Enfin, je précise que les parlementaires ne sont absolument pas écartés des dispositifs de nomination : les commissions permanentes des assemblées doivent se prononcer lorsque le Président de la République procède à une nomination. On ne peut pas parler du fait du prince. Les craintes que j'entends s'exprimer sont infondées.

La Commission adopte l'amendement.

*En conséquence, l'article 2 bis A est **supprimé**, et les amendements CL1 de M. Éric Straumann, et CL63 de M. Ugo Bernalicis **tombent**.*

M. Stéphane Mazars, président. Mes chers collègues, afin que nous tentions de terminer l'examen de ce texte avant la fin de la semaine, je me permets de vous suggérer d'adopter un rythme plus soutenu. Monsieur Bernalicis, j'ai bien noté que vous étiez « en marche », mais peut-être cette marche pourrait-elle être un peu forcée ou disons, plus rapide ? Je suggère que les orateurs s'expriment plus brièvement et qu'ils ne prennent la parole qu'à une seule reprise sur le même amendement.

Article 2 bis (art. 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : *Registre des déports des membres du Gouvernement*

La Commission examine l'amendement CL114 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Je suis favorable à cet amendement de suppression de l'article, car je partage l'analyse juridique du Gouvernement.

M. Olivier Dusopt. Madame la rapporteure, vous donnez raison au Gouvernement qui invoque un risque constitutionnel alors que vous nous avez incités à adopter une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} en dépit de ce même risque, nous renvoyant à la réforme prévue pour le mois de septembre. À mon sens, en attendant la future loi constitutionnelle, nous pouvons prendre ce risque, s'il existe bien, et maintenir le registre de déports prévu pour les membres du gouvernement.

Je note par ailleurs que l'article 2 bis est parfaitement conforme au souhait que vous avez exprimé : il ne concerne que le personnel politique et en aucun cas la fonction publique. Nous ne sommes pas dans la confusion des genres que vous craigniez.

Il y a donc lieu de maintenir l'article 2 bis voté par le Sénat afin que la transparence ne s'applique pas aux seuls parlementaires, mais aussi aux membres du gouvernement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 2 bis est **supprimé**.*

Article 2 ter A (art. L. 1 du livre des procédures fiscales [nouveau]) : *Interdiction pour le Gouvernement d'adresser des instructions dans le cadre de la délivrance de l'attestation fiscale*

La Commission est saisie de l'amendement CL113 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Avis favorable à cet amendement de suppression.

M. Olivier Marleix. Je ne comprends pas l'acharnement du Gouvernement et de la rapporteure à vouloir systématiquement supprimer tous les ajouts du Sénat. Je ne suis député que depuis cinq ans, mais je ne me souviens pas d'avoir vu un Gouvernement demander que l'on fasse table rase du travail du Sénat après que ce dernier s'est exprimé à la quasi unanimité – un texte a été approuvé à l'unanimité moins deux voix, l'autre à l'unanimité moins cinq voix. C'est totalement extravagant, et cela en dit long de votre esprit de fermeture. Lors des premiers jours de cette législature, j'ai entendu des discours d'ouverture sur la nécessité d'être constructif et de légiférer différemment ; je suis très étonné par ce qui se passe aujourd'hui. Les unes après les autres, vous refermez toutes les portes ouvertes par le

Sénat. Il ne faudra pas nous reprocher que ce texte ne soit pas adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale.

Mme Danièle Obono. Madame la rapporteure, vous nous annoncez pour demain un « vrai travail parlementaire », mais que sommes-nous donc en train de faire selon vous ?

À moins, comme le disait notre président, que nous ne travaillions à marche forcée pour vider de son sens notre fonction et nier nos responsabilités de parlementaires. En rejetant tous les amendements et en supprimant tous les ajouts du Sénat, vous évitez le débat, et vous ne vous donnez pas les moyens de créer les outils qui rétabliraient la confiance et accroîtraient la transparence.

M. Cédric Roussel. Ce n'est pas le tout d'être « en marche », encore faut-il emprunter le bon chemin. Si nous voulons rétablir la confiance envers les responsables politiques, et si nous voulons la probité, je ne comprends pas que l'on demande la suppression de cet article, en invoquant « *l'impartialité de l'administration fiscale* ». Je rappelle que le parquet financier ne peut être saisi que par le ministre de l'économie et des finances et par la commission des infractions fiscales.

Mme la rapporteure. Loin de nous l'idée de considérer que le travail que nous faisons ici doit être balayé d'un revers de la main ! Je vous l'ai dit : j'entends créer une mission d'évaluation des lois précédemment adoptées sur le statut des fonctionnaires. Une loi a été votée sur ce sujet il y a un an...

Le périmètre du projet de loi a certes été étendu par les sénateurs, mais nous sommes libres de considérer que les ajouts en question sont hors du champ que nous voulons traiter. Notre autonomie est entière, nous pouvons légitimement exprimer cette opinion dans le cadre du « travail parlementaire ».

Les questions relatives aux fonctionnaires et les autres points soulevés sont importants mais, dans le cadre du travail préparatoire effectué au sein de la Commission, nous n'avons entendu personne sur ces sujets, ni procédé à la moindre étude d'impact. Nous légiférerions très mal si nous intégrions tous ces sujets dans le projet de loi. Nous avons encore cinq ans pour travailler au sein de la commission des Lois. Je vous invite à me faire des propositions de thèmes de mission ou d'études... (*Murmures.*)

M. Philippe Gosselin. Ce n'est pas la question !

Mme la rapporteure. Je considère que ces dispositions ne seraient pas traitées correctement dans le cadre de ce projet de loi. C'est mon sentiment ; je ne vous demande pas de le partager, mais laissez-moi l'exprimer !

M. Stéphane Mazars, président. Il serait en effet de bonne méthode que chaque orateur puisse s'exprimer sans être interrompu, en particulier la rapporteure lorsqu'elle répond aux intervenants.

M. Jean-Luc Warsmann. Je voterai l'amendement de suppression car l'article 2 *ter* A est au mieux mal rédigé – au pire, il ne veut rien dire.

Écrire que « *les membres du Gouvernement ne peuvent adresser à l'administration des impôts aucune instruction dans des affaires individuelles* » laisse en effet sous-entendre qu'ils le peuvent dans les affaires collectives.

Et puis, pourquoi parler de ces instructions dans le cadre des attestations fiscales, alors que cela ne pourrait avoir de sens que dans le cadre de la politique du contrôle fiscal ?

La commission des Lois de l'Assemblée nationale s'honorerait à faire disparaître cette disposition bien mal écrite.

M. Arnaud Viala. Madame la rapporteure, sous les yeux des Français, alors qu'elle présente un texte relatif à la transparence de la vie publique, la majorité refuse de manière systématique tout ce qui proposé afin de l'enrichir et d'élargir son périmètre. Elle exonère ainsi l'exécutif et des pans entiers de la fonction publique de l'application de ces nouvelles dispositions.

Nous ne détricotons pas ce qui nous est proposé ; nous enrichissons le projet de loi, ce que vous refusez. Nous ne comprenons pas cette tactique. Sur le fond, elle va à l'encontre de votre promesse de modifier le système. Un certain nombre d'entre vous ont été élus grâce à une position antisystème, mais aujourd'hui vous verrouillez ce dernier. Au moins assumez-le !

M. Charles de Courson. Je crois qu'il faut soutenir le Gouvernement dans cette affaire.

Que signifie le fait de vouloir empêcher que « *les membres du Gouvernement* » adressent des instructions à l'administration des impôts ? Cette dernière n'est pas sous l'autorité du ministre de l'intérieur, mais sous celle du seul ministre chargé des impôts – aujourd'hui M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.

De plus, l'attestation fiscale indique que le contribuable est à jour de ses obligations déclaratives et du paiement de ses impôts. Cette disposition me semble inutile, et même contre-productive. Elle crée une sorte de suspicion à l'égard de l'administration fiscale alors que le contrôle fiscal n'est pas piloté par le ministre. Si quelqu'un que vous connaissez prétend qu'il a été contrôlé pour des raisons politiques, signalez-le à la commission des Finances : nous entendrons le directeur général des finances publiques !

M. Sacha Houlié. J'ai l'impression que certains découvrent aujourd'hui le projet d'En Marche. Nous nous sommes engagés à respecter ce que nous avons promis dans notre programme. Le 6 avril 2016, lors de la création du mouvement, nous disions que les élus devaient être en règle avec leurs obligations fiscales. Le 2 octobre 2016, à Strasbourg, nous avons évoqué les questions du casier judiciaire vierge, de l'inéligibilité, et des emplois familiaux. Le 2 mars 2017, à l'occasion de la présentation du projet, nous avons parlé des incompatibilités et du financement de la vie publique. Le 14 juin, lorsque nous avons présenté notre projet entre les deux tours des élections législatives, nous avons soulevé les problèmes de l'IRFM et de la réserve parlementaire.

Ce qui se trouve dans le projet de loi est donc seulement ce que nous avons promis. Vous ne pouvez pas nous reprocher aujourd'hui de nous en tenir à ce que nous avons promis aux Français ni de faire ce pour quoi nous avons été élus. Ce serait, en tout cas, un grand paradoxe, en particulier pour les tenants du mandat impératif.

Mme Danièle Obono. Que mes collègues d'En Marche me le pardonnent, mais nous ne sommes pas ici l'Assemblée nationale d'En Marche ; nous sommes l'Assemblée nationale !

Nous pouvons tous nous mettre d'accord sur un certain nombre des dispositions du projet de loi et les voter. Mais le débat ne porte pas seulement sur le projet d'En Marche : il est plus large. Nous ne sommes plus en période électorale ; nous siégeons ensemble pour une législature. Vous êtes majoritaires, certes, mais l'Assemblée nationale est censée discuter et débattre largement de façon constructive. Notre travail de député ne consiste pas à retranscrire le programme d'En Marche, ou de quelque organisation que ce soit ; nous devons écrire des lois qui s'appliquent et permettent aux citoyens de se réapproprier la politique et de croire à nouveau que les institutions servent l'intérêt général.

Car c'est bien de l'intérêt général dont il est question dans nos débats, et les propositions faites en son nom devraient être prises en compte, même si elles vont au-delà de ce qu'annonçait le programme d'En Marche. Si ce n'est pas le cas, je demande à nouveau à nos collègues de La République en Marche : à quoi pensez-vous que nous servirons pendant cinq ans ? À quoi servons-nous si l'on ne nous demande que d'appliquer au mot près le programme d'En Marche ? (*Applaudissements des députés Les Républicains.*)

M. Olivier Dussopt. Monsieur le président, prenez cela comme une sorte de rappel au règlement sur le déroulement de nos travaux, mais je tiens à dire qu'il y a d'autres façons d'argumenter que de faire la liste de phrases prononcées dans des meetings électoraux. Ce n'est pas la meilleure façon de tourner la page d'une campagne.

De plus, ce que notre collègue d'En Marche vient de dire tranche singulièrement avec les propos de notre rapporteure au début de l'examen du projet de loi. Elle affirmait alors sa volonté et celle de la majorité de rester ouverts à l'ensemble des amendements proposés par tous les groupes de notre commission. Nous sommes loin de l'affirmation selon laquelle un texte ne serait bon que s'il s'en tient une série d'engagements pris en meeting !

Nous avons tous été minoritaires un jour quelque part, et nous avons tous eu à regretter l'attitude parfois sectaire ou fermée de directions ou de majorités. Cela ne peut qu'engager à l'ouverture.

Delphine Batho et moi-même avons dit notre surprise devant la façon dont la rapporteure avait présenté son avis favorable à l'article 1^{er} sur lequel pèse un risque constitutionnel. Nous considérons à juste titre que cela permettait de prendre date.

J'ai entendu que le texte ne serait bon que s'il se limitait à des engagements pris durant la campagne électorale, mais, sur le régime des incompatibilités, sur le cumul entre le mandat parlementaire et d'autres activités, le projet de loi n'est pas à la hauteur des engagements pris. Le moment venu, vos propres arguments vous persuaderont donc sans doute d'adopter les amendements présentés sur ces sujets par notre groupe.

Mme Naïma Moutchou. Enrichir un texte, ce n'est pas faire de la surenchère ! La disposition issue du Sénat que l'amendement entend supprimer manque de clarté. C'est la raison pour laquelle je voterai l'amendement auquel la rapporteure est favorable.

M. Ugo Bernalicis. À mon tour de citer Emmanuel Macron s'exprimant dans le *Journal du dimanche* : « C'est une erreur de penser que le programme est le cœur d'une campagne électorale. » Après avoir dit que la politique était « mystique » et qu'elle était « un style », il ajoute : « C'est une magie, il faut définir le cœur de ce que l'on veut porter. » Un programme resserré devait en effet permettre d'avoir des marges de manœuvre une fois élu. L'idée était de laisser ensuite les assemblées transcrire le détail de l'esprit de la campagne. En effet, tout ne peut pas être dans un programme politique pour les élections présidentielles.

Même notre mouvement, qui a présenté un programme très détaillé avec quarante livrets thématiques et qui a publié une proposition de loi de vertu républicaine, a l'humilité de penser qu'il n'a pas tout prévu. Nous discutons au sein de notre groupe politique... (*Exclamations et sourires.*)

Nous n'avons pas l'impression de nous opposer à votre démarche en soutenant les articles votés par le Sénat puisque ce dernier a travaillé dans l'esprit de la campagne d'Emmanuel Macron. Vous devriez être extrêmement heureux.

Nous voterons les dispositions avec lesquelles nous sommes d'accord, et nous souhaitons aller plus loin en faisant usage de notre droit d'amendement. Ce droit est constitutionnel, s'il ne sert plus à rien, passons immédiatement au mandat impératif...

M. Sacha Houlié. Je croyais que vous étiez partisan du mandat impératif !

M. Ugo Bernalicis. Non, je n'y suis pas vraiment favorable. Je suis en revanche partisan de la révocation des élus, mais notre amendement à ce propos a été refusé.

Nous avons un travail à faire, et le droit d'amendement n'est pas à l'usage exclusif de l'opposition : la majorité peut aussi en user. J'ai constaté, lors des auditions, que votre groupe n'était pas un bloc uniforme. Certains veulent aller plus loin que d'autres, tant mieux ! J'espère que nous pourrions dégager des majorités autour de certaines de nos propositions.

M. Pacôme Rupin. J'ai du mal à comprendre l'argument récurrent qui remet en cause la légitimité du groupe majoritaire La République en marche lorsqu'il prend une position commune pour ou contre un amendement. Nous respectons le travail effectué par tous les groupes et nous sommes tout simplement en train de faire le nôtre.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence l'article 2 ter A est supprimé.

Après l'article 2 ter A

La Commission examine l'amendement CL38 de M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Madame la rapporteure, j'ai bien entendu qu'en qualité de présidente de la Commission, vous proposez la création d'une mission d'information sur les hauts fonctionnaires et les questions de déontologie et de conflits d'intérêts. Je m'en réjouis. Je ne peux toutefois m'empêcher de répéter que c'est la première fois que l'on nous présente un texte relatif à la régulation et à l'éthique de vie publique, qui ne s'intéresse qu'aux parlementaires. Ce n'était pas le cas de la loi de 2013 ni de la loi Sapin 2 dans lesquelles tous les acteurs de l'action publique étaient pris en compte.

J'espère que ce revirement et cette pudeur à évoquer la haute administration ne sont pas dus au fait que le Président de la République est inspecteur des finances et le Premier ministre membre du Conseil d'État...

J'en viens à mon amendement. La loi dite « Sapin 2 » du 9 décembre 2016 a précisé qui est soumis aux dispositions relatives au répertoire des représentants d'intérêts, mais, dans un décret d'application, le pouvoir réglementaire a ensuite retenu une définition beaucoup plus restrictive, qui tend en particulier à exclure systématiquement toutes les personnes, quelles qu'elles soient, en droit de bénéficier d'un avantage.

Il en résulte aujourd'hui des doutes : un membre de l'inspection des finances travaillant pour une grande banque d'affaires qui interrogerait Bercy pour savoir si une opération tombe sous le coup du décret dit « Montebourg » pourrait ne plus relever de la définition du représentant d'intérêts, ce qui est tout à fait contraire à l'esprit de la loi.

J'avais personnellement posé plusieurs questions au ministre de l'époque, M. Michel Sapin, lequel m'avait assuré que la définition était très large. Par cet amendement, je souhaite y revenir.

Mme la rapporteure. Ce dispositif, adopté dans le cadre d'une loi du 9 décembre 2016, est entré en application le 1^{er} juillet dernier, il y a donc 15 jours : je ne vois pas en quoi il faudrait le modifier dès maintenant, sans avoir pu évaluer son application.

M. Ugo Bernalicis. La loi permettant de réformer le code du travail par ordonnances comportait un article modifiant un texte entré en vigueur il y a seulement un mois, ce qui ne posait visiblement pas de problème. Je ne comprends donc pas l'argument.

De manière plus générale, le président de la Haute autorité pour la transparence de vie publique a regretté la précipitation dans laquelle le présent texte est élaboré. Il faudrait peut-être écouter ceux qui ont réfléchi à ces sujets. L'amendement va dans le sens d'une extension des pouvoirs de la Haute autorité, ce que son président souhaitait. Il s'enorgueillissait aussi du fait que cette instance ne s'intéresse pas seulement aux élus et qu'elle ait un champ bien plus large.

Je suis donc en faveur de l'amendement.

Mme Delphine Batho. Le décret ne s'inscrit pas dans l'esprit de la loi Sapin 2 : je comprends que sous l'influence des groupes de pression, il est très en deçà de ce que nous avons voté. Je soutiens donc l'amendement visant à y remédier.

Mme la rapporteure. Comme il ne vous a pas échappé que les décrets sont pris par le Gouvernement, je vous invite à interroger la garde des Sceaux en séance sur ce point particulier. Je maintiens mon avis défavorable.

M. Olivier Marleix. Vous n'avez pas vraiment répondu à la question. Nous avons eu un long débat sur la définition des représentants d'intérêts à l'occasion de l'article 25 de la loi de 2016. On sentait d'ailleurs bien que le ministre, influencé par l'administration qui l'entourait au banc, était extrêmement prudent. Il ne voulait pas que l'on soumette les membres de la haute administration en situation de pantouflage aux mêmes obligations que les vulgaires représentants d'intérêts.

Il est désolant que le décret donne une définition très en deçà de ce que le législateur a clairement voulu. Si vous me permettez cette remarque, madame la présidente, votre devoir est aussi d'être attentive pendant cette législature à ce que le pouvoir réglementaire ne reprenne pas d'une main ce que le législateur lui a arraché de l'autre.

M. Jean-Luc Warsmann. Je n'ai entendu aucune réponse sur le fond et je voterai donc l'amendement, en invitant tous nos collègues à faire de même. Si l'amendement n'était pas parfait, nous aurions le temps de le rectifier d'ici à la séance. Sur la forme, il serait bien que la majorité fasse de temps en temps un geste en acceptant des amendements.

La Commission rejette l'amendement.

TITRE II *BIS* A

DISPOSITIONS RELATIVES À LA DÉONTOLOGIE DES FONCTIONNAIRES

Article 2 *ter* B (art. 25 *undecies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires [nouveau]) : *Interdiction pour un ancien fonctionnaire d'exercer des activités de conseil en lien avec sa précédente fonction pendant une durée de trois ans*

La Commission examine l'article CL115 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Mon avis est favorable aux amendements de suppression du Gouvernement, que nous allons examiner successivement, sur ces mesures ayant trait à la fonction publique.

M. Olivier Marleix. J'invite chacun à lire l'article 2 *ter* B tel qu'il a été adopté par le Sénat : « *Il est interdit à tout ancien fonctionnaire ou agent public d'exercer une activité de conseil qui a trait directement ou indirectement aux missions de service public attachées à ses anciennes fonctions pendant un délai de trois ans.* » Il s'agit de demander à un fonctionnaire de ne pas monétiser son savoir-faire dans le secteur privé pendant ce délai.

Contrairement à ce qu'affirme l'exposé sommaire de l'amendement, ce n'est pas un cavalier législatif. Il s'agit de prévenir les conflits d'intérêts. Est-ce dans le cadre du mandat parlementaire lui-même qu'on en rencontre le plus souvent ? J'attends que la rapporteure nous cite un cas concret... Ce sont les allers-retours incessants entre le secteur public et le secteur privé qui sont le plus susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts. Il n'y a pas moins de 257 avocats d'affaires à Paris qui sont issus de la haute administration. Cela représente six promotions du concours externe de l'ENA parties pantoufler dans des cabinets d'avocats d'affaires, où la rémunération est en général dix fois supérieure à celle de la fonction publique.

Le Sénat, dans sa sagesse, a ajouté un verrou au moyen d'une incompatibilité, de trois ans, comme il en existe déjà tant d'autres. Cette disposition est parfaitement en accord avec l'esprit des lois de 2013 et de 2016, qu'elle complète. Je ne comprends donc pas l'objection. J'observe néanmoins que 30 % des membres du gouvernement actuel sont des fonctionnaires en disponibilité...

Ne balayons pas d'un revers de main cette disposition qui correspond parfaitement à l'objectif de prévention des conflits d'intérêt.

M. Bastien Lachaud. Mon groupe avait déposé des amendements visant à allonger la durée proposée par le Sénat, mais nous en sommes à essayer seulement de maintenir cet article... Ce n'est pourtant qu'un retour à la situation antérieure à 2007. Le délai de trois ans a alors été supprimé et on a bien vu ces dernières années les problèmes que cela a pu entraîner. Un ancien directeur général des finances publiques, puis du Trésor, M. Bruno Bézard, a été recruté par un fonds d'investissement franco-chinois ; son prédécesseur, M. Ramon Fernandez, l'avait été par Orange.

Mme Delphine Batho. Il y a aussi le cas de M. David Azéma.

M. Bastien Lachaud. Le Sénat a souhaité revenir à la situation antérieure pour répondre à ces cas scandaleux, mais on nous dit que ce n'est pas possible. Il faudrait donc laisser perdurer ces va-et-vient entre public et privé, où l'on voit bien que les carnets

d'adresses se monétisent très cher. On ne peut pas nous dire que ce n'était pas dans le programme de M. Macron : c'est une mesure de salubrité publique !

Mme la rapporteure. Il existe déjà des dispositifs : ne les balayons pas d'un revers de main. La commission de déontologie de la fonction publique, réformée en 2016, rend des avis publics et exerce un contrôle. Le système prévu par le Sénat nous fait passer à une interdiction systématique et générale, ce qui ne me paraît pas de bonne administration : il est important d'instruire chaque cas de passage dans le privé. La commission de déontologie peut rendre des avis...

M. Olivier Marleix. Secrets !

Mme la rapporteure. Non, ils sont publics. C'est un dispositif conséquent. Si vous avez un doute sur son efficacité, je vous invite là encore à rejoindre la mission d'évaluation que je proposerai de mettre en place. Nous devons travailler de manière efficace. On ne peut pas soupçonner les passages du public au privé pour la seule raison qu'ils existent. Il existe un dispositif, qui a été réformé il y a un an, pour les encadrer. Interrogeons-nous d'abord sur son efficacité et sa pertinence avant d'en créer un nouveau. Ne cédon pas à l'inflation législative sans avoir commencé par contrôler l'existant.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 ter B est supprimé.

Les amendements CL65 de Mme Danièle Obono, CL2 de M. Éric Straumann et CL64 de Mme Danièle Obono n'ont alors plus d'objet.

Article 2 ter C (art. 25 duodecimes de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires [nouveau]) : *Interdiction pour un fonctionnaire d'exercer une mission de service public en lien avec une précédente activité pendant une durée de trois ans*

La Commission est saisie de l'amendement CL116 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Sur cet amendement visant à supprimer l'article, même avis favorable que précédemment.

Mme Delphine Batho. Les exposés des motifs de ces amendements du Gouvernement ne sont pas recevables : il ne s'agit pas de cavaliers législatifs ! Toute disposition introduite en première lecture qui a un lien, même indirect, avec le texte – et l'on pourrait débattre du caractère direct ou indirect en l'occurrence – n'est pas un cavalier législatif. On voit bien la pauvreté de l'argumentation du Gouvernement. Nous aurons en séance le débat sur la commission de déontologie et la manière dont tout cela fonctionne dans l'entre-soi des élites. Je suis opposée à l'amendement.

M. Stéphane Mazars, président. Vous l'avez dit, nous aurons le débat en séance. Je vais donc mettre aux voix l'amendement.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 ter C est supprimé.

Les amendements CL66 de M. Ugo Bernalicis et CL67 de Mme Danièle Obono tombent.

Article 2 ter D (art. 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : *Encadrement de l'activité de représentant d'intérêts*

La Commission examine l'amendement CL117 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Même avis favorable sur cet amendement de suppression, pour des raisons déjà longuement exposées.

M. Olivier Marleix. Le sujet est d'une importance extrême. Le Sénat a voulu qu'un fonctionnaire parti pantoufler dans le privé ne puisse pas revenir, dans les trois ans qui suivent, pour exercer une mission de contrôle sur l'entreprise qu'il a dirigée. Sinon, le conflit d'intérêts est de fait constitué. Cela ne vous pose-t-il vraiment aucun problème ? Ce ne sont pourtant pas des cas d'école. Quand M. Bézard, qui a une connaissance très précise de toutes les participations de l'Etat et de leurs fragilités, en tant que directeur du Trésor, part dans le privé pour gérer un fonds d'investissement chinois, cela ne vous choque pas ? Il est urgent de légiférer pour continuer à améliorer le dispositif.

J'ajoute que les lois de 2013 et de 2016, auxquelles la garde des Sceaux a fait référence hier, englobaient tous les acteurs de l'action publique : c'est la première fois qu'un Gouvernement refuse sciemment de s'intéresser au pantouflage et aux allers-retours entre le public et le privé, qui sont des nids à conflits d'intérêts. Il y a sans doute une volonté de protection au plus haut niveau de l'exécutif : le Président de la République et le Premier ministre ont personnellement pratiqué le pantouflage.

M. Raphaël Schellenberger. J'attends qu'on me fasse la démonstration qu'il s'agit d'un cavalier législatif. Ce n'est pas le cas quand on s'intéresse à la haute fonction publique dans un projet de loi pour la « *régulation de la vie publique* ». Dites-nous que cela ne vous convient pas ou que ce n'est pas dans l'intention du Gouvernement, mais nous sommes le législateur : nous avons aussi notre pierre à apporter à l'édifice

M. Rémy Rebeyrotte. Il aurait été bon de commencer par redonner au texte le nom qui était le sien à l'origine : ce n'est pas une loi relative à la fonction publique et l'on nous fait donc un procès d'intention assez déplacé. Il y aura sans doute un débat sur ces questions à un moment donné.

Je me réjouis par ailleurs du soutien apporté au Sénat par la France insoumise : c'est une véritable évolution par rapport à son projet de VI^e République...

M. Ugo Bernalicis. Ce n'est pas un soutien au Sénat dans l'absolu, mais aux bonnes propositions faites par les sénateurs. Au lieu de plaisanter, expliquez-nous plutôt en quoi vous êtes en désaccord sur le fond avec cet article. Si vous ne voulez pas tenir compte du travail du Sénat, supprimez-le donc pour aller plus vite !

Il ne s'agit pas d'un cavalier législatif. Par ailleurs, si personne n'a rien à se reprocher sur le fond, pourquoi ne pas maintenir cet article ? Y a-t-il donc autre chose ? Je ne le pense pas et je ne l'espère pas.

Mme Émilie Chalas. Un complot ?

M. Ugo Bernalicis. Ce n'est pas une question de complot : un conflit d'intérêt, c'est un conflit d'intérêt ! Je ne suis pas soupçonneux, mais je lis la presse comme tout le monde et je vois des cas qui ne me semblent pas anecdotiques. Je le dis très solennellement : faites attention à ce que vous faites. Nous aurons beau jeu d'expliquer à la presse tout à l'heure que

vous êtes opposés à ce qu'il n'y ait plus de conflits d'intérêts, y compris dans la fonction publique.

Mme Danièle Obono. Je comprends qu'un certain nombre de membres de la majorité ne souhaitent pas travailler sur un texte relatif à l'action publique, mais plutôt en rester au périmètre défini par le Gouvernement. Or, le texte qui nous est transmis est plus large et j'en reviens à ce qu'a déclaré hier la garde des Sceaux : il ne s'agit pas de pointer du doigt les parlementaires. Il y a donc une contradiction avec la volonté de restreindre le périmètre. Vous ne l'expliquez pas, répondant par des votes en bloc qui suppriment toute possibilité de débat. Je ne sais pas si vous vous rendez compte de l'effet que cela produit. Vous aurez à expliquer pourquoi vous refusez de vous donner des outils, qui sont de notre ressort, pour répondre à des cas concrets qui se sont déjà présentés.

On fera des évaluations, et nous avons d'ailleurs une mission de contrôle, mais il s'agit ici de prévenir des situations. La majorité s'y refuse, tout en se drapant dans un discours symbolique très fort sur la confiance. Vous discréditez encore plus notre fonction, de même que les prétentions et les intentions affichées par la majorité. Vous pourrez peut-être vous gargariser d'être des démocrates si d'autres amendements sont adoptés, mais ce n'est pas la réalité. En retoquant systématiquement ces dispositions, alors qu'il existe un accord entre différents groupes sur des points très concrets, vous donnez le signal que cette loi n'a pas d'autre objet que de servir la communication du Président de la République et du Gouvernement sur une prétendue transparence, sans en donner les moyens et surtout en attaquant les parlementaires censés faire le travail.

M. Erwan Balanant. Il y a une ambiguïté et un paradoxe dans les interventions que nous venons d'entendre. Ambiguïté, car ce n'est pas au nom du fait majoritaire que nous supprimons ces dispositions, mais parce que nous voulons une cohérence dans le texte. Nous proposons d'ailleurs, par un amendement que nous examinerons plus tard, de ne plus parler de vie « publique », mais « politique », dans le titre de la loi. Paradoxe, parce que, alors que vous nous dites qu'il faut avancer rapidement sur ces sujets, vous nous reprochez sans cesse d'aller trop vite.

Soyons clairs et précis : cette loi doit porter sur le champ politique, ce qui nous laissera le temps de bien travailler sur d'autres sujets ayant des implications fortes et des curseurs parfois très sensibles. Travaillons sur l'essentiel, qui répond à une demande de la société actuelle, en régularisant la fonction politique dans ses droits et devoirs. Nous pourrions aborder d'autres champs par la suite, dans une sorte de trépied législatif. Avançons bien sur les questions politiques et donnons-nous le temps, comme vous ne cessez de le réclamer par ailleurs, de travailler sur les sujets entrant dans le champ de cet article.

M. Philippe Gosselin. Il faudrait que le Gouvernement présente des exposés des motifs plus consistants. On ne peut pas écarter ces sujets d'un revers de main en affirmant qu'il s'agit de cavaliers législatifs : cela ne tient pas la route ! Dès que l'on entre dans le cœur du sujet, on botte en touche en renvoyant à plus tard, parce qu'il faudrait du temps.

Nous sommes sur un texte symbolique, et pour une part cosmétique, qui répond à une commande politique. Ce n'est d'ailleurs pas totalement illogique, car nous faisons tous ici de la politique, mais il faudrait traiter des questions au fond. La prévention des conflits d'intérêts n'est pas un sujet anecdotique et leur premier nid est le pantouflage.

Le texte nous revient amendé par le Sénat, dont même la France insoumise reconnaît maintenant les mérites, la VI^e République commençant ainsi à se rapprocher de la

Realpolitik... Au-delà de la boutade, nous avons là un dispositif très utile que l'on écarte au motif que ce ne serait pas le moment. Je veux donc m'associer au « coup de gueule » de nos collègues : il va falloir que le Gouvernement trouve d'autres arguments que celui de ces cavaliers législatifs car nous aurons bientôt une écurie complète – je n'évoquerai pas ici les écuries d'Augias...

Mme Lætitia Avia. Il faut savoir raison garder. Chacun disposera en séance publique d'une tribune pour afficher des postures. S'agissant du champ du texte, qui doit être défini, nous ne souhaitons pas forcément qu'il soit plus large que nécessaire. Par ailleurs, la rapporteure n'a pas fait référence aux cavaliers législatifs dans son argumentation : elle a rappelé que le texte imposait une interdiction *a priori*, ce qui n'est pas pertinent car il existe des mécanismes de contrôle *a posteriori*. Une telle disposition relève pour moi d'une chasse aux sorcières que nous avons tous dénoncée hier lors de l'audition de la garde des Sceaux. Au-delà de l'exposé sommaire du Gouvernement, la rapporteure a donné un avis sur le fond. Qu'il nous convienne ou non, déterminons-nous sur cette base.

Mme la rapporteure. J'ai cru comprendre que l'on nous reproche de ne pas être démocrates ? Les débats en commission et les échanges dans le cadre du bureau de la Commission montrent exactement le contraire.

Sur le fond, je répète que j'aime travailler de façon sérieuse : il ne me viendrait pas à l'esprit de réformer le statut des fonctionnaires sans avoir procédé à la moindre audition et sans étude d'impact.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 ter D est supprimé.

L'amendement CL43 de M. Ugo Bernalicis tombe.

Article 2 ter E : Rapport du Gouvernement sur le remboursement des indemnités perçues par certains fonctionnaires au cours de leur scolarité

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement de suppression CL186 du Gouvernement.

En conséquence, l'article 2 ter E est supprimé.

L'amendement CL44 de Mme Danièle Obono n'a alors plus d'objet.

Après l'article 2 ter E

La Commission examine l'amendement CL39 de M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. La garde des Sceaux a débuté hier son audition en rappelant que l'objectif est de réduire les conflits d'intérêts. Nous avons dans notre droit un dispositif assez étonnant selon lequel les collectivités et l'Etat ne sont pas tenus de procéder à des appels d'offres pour les prestations de services juridiques. Dans l'affaire Tapie, l'Etat et le Consortium de réalisation ont dépensé près de trente millions d'euros en honoraires d'avocats, sans le moindre appel d'offres. On ne peut pas rester plus longtemps en dehors du code des marchés publics. C'est pourquoi je propose de supprimer l'exception prévue à son article 30. Il faut une concurrence entre les cabinets d'avocats : nous éviterons ainsi de découvrir un jour des problèmes.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Le code des marchés publics a été abrogé par l'ordonnance du 23 juillet 2015 faisant suite à la directive européenne du 26 février 2014. Les dispositions dont vous faites état sont de nature règlementaire et n'ont donc pas vocation à être modifiées par la loi.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL37 de M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je ne doute pas que cet amendement obtiendra l'avis favorable de la rapporteure, car il respecte la cohérence du texte. Vous nous avez dit qu'il ne fallait pas tout renvoyer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et que les fonctionnaires relevaient de la commission de déontologie. Certes, la commission de déontologie est compétente pour les cas de pantouflage mais une difficulté tient au fait que ses avis sont tenus secrets. Autrement dit, lorsqu'elle fait savoir à un haut fonctionnaire qui souhaite exercer dans une grande entreprise ou dans un cabinet d'avocats qu'il en a la possibilité sous réserve qu'il n'entretienne pas de liens avec tel ou tel acteur et qu'il s'abstienne de faire ceci ou cela, personne ne le sait sauf l'intéressé lui-même. Je ne suis en outre pas convaincu que la commission dispose des moyens nécessaires pour vérifier quelles suites sont données à ses réserves. Il serait donc beaucoup plus simple et transparent que les avis de la commission de déontologie soient rendus publics. Cela pourrait même sembler superflu car à la moindre polémique – souvenez-vous de l'affaire Pérol, ancien secrétaire général adjoint de l'Élysée parti exercer dans une grande banque –, la publicité de l'avis de la commission est demandée. Il serait plus simple que cette publicité soit inscrite dans la loi. Quel est votre avis spontané sur ce point, madame la rapporteure ?

Mme la rapporteure. Je considère à titre personnel que dès lors qu'il s'agit de toucher à ces dispositions, mon avis n'est pas assez éclairé car, encore une fois, je n'ai pas entendu la commission de déontologie. Dans les délais que vous connaissez nous avons orienté les auditions préparatoires sur les questions abordées par le texte, et non pas sur ces questions-là. J'estime donc que les membres de la Commission ne sont pas à ce stade en mesure de rendre un avis éclairé. Or, le législateur a une responsabilité et ne saurait voter une disposition importante alors que son information n'est pas complète.

Sur le fond, la commission de déontologie ne publie pas ses avis lorsqu'ils sont négatifs pour une raison simple : l'administration renonce alors à nommer les fonctionnaires en question. La publication de ces informations ne présenterait donc aucun intérêt. En revanche, les avis sont rendus publics concernant tous les fonctionnaires qui décident de créer une entreprise ou de quitter temporairement leurs fonctions pour exercer une activité lucrative dans le secteur privé. Autrement dit, la publicité existe. La commission produit alors un avis de compatibilité, de compatibilité avec réserve ou d'incompatibilité qui s'impose à l'agent. En clair, le dispositif existe déjà ; il est peut-être imparfait, comme vous l'indiquez, mais je renvoie une fois de plus à un prochain projet d'étude ou de texte s'il s'avère que la mission que nous conduisons nous amène à modifier ces dispositions dans le cadre d'un travail approfondi.

La Commission rejette l'amendement CL37.

TITRE II BIS

DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

Article 2 ter (art. L. 4122-8 du code de la défense, L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative, L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières, 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : *Délai de transmission d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique*

La Commission adopte l'amendement de coordination CL128 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 2 ter modifié.

Article 2 quater (art. 6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; art. L. 4122-8 du code de la défense ; art. 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) : *Exercice d'un droit de communication direct par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

La Commission est saisie de l'amendement CL118 du Gouvernement.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à restreindre le droit de communication dont dispose la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le Sénat lui a en effet accordé un droit de communication direct global dont elle ne disposait pas, et qui équivaldrait à celui dont disposent l'administration fiscale et l'autorité judiciaire. Nous estimons que ce droit est trop étendu. Lors de son audition, le président de la Haute Autorité nous a fait savoir que, s'il souhaitait naturellement que son droit de communication soit le plus étendu possible, il se satisferait du bon début que représenterait son extension aux banques et aux compagnies d'assurance. J'émetts un avis favorable à l'amendement du Gouvernement.

Mme Delphine Batho. La disposition adoptée par le Sénat correspondait à une demande de la Haute autorité, et l'amendement du Gouvernement vise en effet à restreindre le droit de communication qui en résulte. Contrairement à ce que vous venez de dire et avec tout le respect que je vous dois, je précise que le président de la Haute Autorité, auditionné devant la Commission, a dénoncé cette intention du Gouvernement et a même parlé d'un « *droit de communication croupion* ». J'invite donc l'ensemble de nos collègues à repousser cet amendement, puisqu'il revient à obliger la Haute Autorité à passer par Bercy pour, par exemple, obtenir les statuts d'une société de conseil et à informer le pouvoir politique de toute requête adressée à l'administration fiscale, et il permet au pouvoir politique d'avoir connaissance des informations transmises par l'administration fiscale à la Haute Autorité. En somme, cet amendement très important touche à la question de l'indépendance des investigations de la Haute autorité et à ses prérogatives. S'il était hélas adopté, nous y reviendrions longuement en séance.

Mme Cécile Untermaier. Je confirme ces propos. Lorsque nous avons créé la Haute Autorité, nous savions que les règles de communication devraient évoluer, et le Sénat nous donne précisément cette possibilité. J'aimerais comprendre ce que redoute le Gouvernement pour proposer une restriction, une régression même, de la transparence sur ces questions.

Mme Danièle Obono. Je peine à comprendre l'argumentation de la rapporteure. Elle vient d'indiquer qu'il faut prendre le temps d'écouter les organisations concernées ; or, le président de la Haute Autorité a souhaité l'extension du droit de communication, dans le sens

de la disposition adoptée par le Sénat. Autrement dit, votre argumentation sur cet amendement contredit celle que vous avez employée au sujet du précédent. Comment comprendre une telle contradiction ? La Haute Autorité demande l'extension de son droit de communication et nous sommes saisis d'une disposition allant précisément dans ce sens, mais vous expliquez qu'il faut au contraire le restreindre sans argumentation ! Encore une fois, je peine à comprendre, et je pense qu'il ne faut pas aller dans le sens que préconise le Gouvernement.

Mme la rapporteure. À l'heure actuelle, la Haute Autorité n'a pas de droit de communication directe. Le Sénat a décidé de lui offrir un droit de communication très étendu ; nous considérons qu'il l'est trop.

Mme Cécile Untermaier. Pourquoi ?

Mme la rapporteure. Parce qu'il reviendrait à conférer à la Haute Autorité les mêmes pouvoirs qu'à un juge judiciaire ; ce n'est pas opportun. Nous souhaitons donc restreindre le droit de communication qui, encore une fois, n'existait pas jusqu'ici. Nous sommes favorables à sa création, mais nous voulons qu'il soit limité à un certain nombre d'éléments.

M. Philippe Latombe. Le groupe du Modem ne votera pas cet amendement, car l'extension adoptée par le Sénat est judicieuse.

La Commission adopte l'amendement CL118.

Puis elle adopte l'article 2 quater modifié.

Après l'article 2 quater

La Commission examine l'amendement CL46 de M. Ugo Bernalicis.

M. Bastien Lachaud. En entrant à l'École nationale d'administration, les élèves prennent l'engagement de servir l'État pendant dix ans, au motif qu'ils sont rémunérés pendant leur formation. Malheureusement, nombre d'entre eux ne le font pas et vont pantoufler dans le privé. Cet amendement vise à mettre fin à ces pratiques insupportables ; c'est une question de salubrité publique : ces fonctionnaires doivent tenir leur engagement à servir leur patrie. C'est pourquoi nous proposons d'interdire ces mises en disponibilité.

Mme la rapporteure. Je me doute que ma réponse ne vous satisfera pas mais j'espère sincèrement que vous voudrez bien participer à la mission d'information que nous constituerons sur tous ces sujets.

J'ajoute qu'une loi de 2016 a renforcé le rôle de la commission de déontologie de la fonction publique, désormais obligatoirement saisie, en cas de départ d'un agent public vers le secteur privé et qui s'assure désormais du respect des principes déontologiques dans le cadre de son contrôle de la compatibilité des activités projetées avec celles précédemment exercées.

M. Olivier Marleix. Je ne crois pas que les avis rendus par cette commission soient publics de plein droit.

Par ailleurs, lorsque vous invoquez pour écarter certains amendements, Madame la rapporteure, le fait que vous n'ayez pas auditionné les personnes compétentes, j'ai envie de vous dire *Nemo auditur propriam suam turpitudinem allegans* – nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude. En effet, c'est à vous-mêmes que vous faites un reproche puisque c'est à vous, en tant que rapporteure, qu'il appartenait de définir qui nous devons entendre.

Par ailleurs, ne venons-nous pas de réécrire un article de la loi de 2013 qui a institué la HATVP, autorité compétente également pour les fonctionnaires ? Il est donc bien possible de traiter ici de la fonction publique et nous persistons à ne pas comprendre pourquoi vous choisissiez d'aborder les autres sujets en empruntant la plus petite porte possible.

Mme la rapporteure. Je ne puis vous laisser dire cela à propos des auditions ! Leur programme a été arrêté sur la base du texte initial : comment aurais-je pu deviner alors que le Sénat ajouterait des dispositions dans d'autres domaines alors que les projets de loi ont été adoptés par les sénateurs jeudi dernier 13 juillet, dernier jour de nos auditions ?

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL45 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à étendre l'obligation de transparence pour qu'elle incombe non seulement aux agents publics et aux élus, mais aux représentants d'intérêt. Il a pour but de restreindre leur présence et l'influence qu'ils exercent sur les parlementaires, en marquant de manière claire notre engagement en faveur de la transparence.

Il rappelle aux parlementaires qu'ils doivent déclarer les cadeaux de moins de 150 euros. Il ferme la porte du Parlement aux représentants d'intérêts qui viennent s'entretenir avec les parlementaires pour les influencer. Il renforce considérablement l'outil de transparence que constitue le répertoire numérique des représentants d'intérêts. Il élargit le périmètre de surveillance de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en lui permettant de contrôler un ensemble d'individus qui lui échappaient auparavant.

Il me semble que, dans le cadre de notre travail, cet amendement pourrait recevoir l'approbation d'une majorité d'entre nous.

Mme la rapporteure. Je crois que tout ceci est plutôt du niveau de l'Instruction générale du Bureau.

La Commission rejette l'amendement.

La réunion s'achève à 13 heures 20.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, Mme Typhanie Degois, M. Éric Diard, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubre-Chirat, M. Olivier Dusopt, M. Christophe Euzet, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Isabelle Florennes, Mme Paula Forteza, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gomès, M. Philippe Gosselin, Mme Catherine Kamowski, M. Philippe Latombe, Mme Alexandra Louis, M. Olivier Marleix, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Stéphane Peu, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Aurélien Pradié, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Pacôme Rupin, Mme Maina Sage, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, M. Cédric Villani, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Hélène Zannier

Excusés. - M. Benjamin Griveaux, Mme Marie Guévenoux, M. David Habib, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Huyghe, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Mansour Kamardine, M. François de Rugy

Assistaient également à la réunion. - Mme Delphine Batho, M. Guillaume Chiche, M. Charles de Courson, M. Régis Juanico, M. Bastien Lachaud, M. Marc Le Fur, M. Matthieu Orphelin, M. Dominique Potier, Mme Marie-Pierre Rixain, M. Fabien Roussel, M. Martial Saddier, M. Éric Straumann