

Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts

Réponses de l'association Transparence International France à la liste indicative de questions en vue des auditions

1) Définition du conflit d'intérêts

1- Comment définiriez-vous la notion de conflits d'intérêts ?

TI France reprend la définition donnée par le Conseil de l'Europe qui lui paraît la plus complète. Nous l'avons légèrement modifiée en remplaçant le terme de « agent public » par l'expression « titulaire de charge publique » afin qu'elle couvre également les actes des élus et membres du gouvernement :

*« Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un titulaire d'une charge publique (membre du gouvernement, parlementaire, élu d'une collectivité locale, fonctionnaire) a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. L'intérêt personnel du titulaire d'une charge publique englobe **tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques.** Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle le titulaire d'une charge publique est assujéti. »*

2- Etablissez-vous une distinction entre différentes catégories de tels conflits ?

Selon la terminologie de l'OCDE, il existe différents types de conflits d'intérêts :

- le **conflit d'intérêts réel** (ou effectif) : il s'agit d'un conflit opposant directement les fonctions et responsabilités officielles d'un titulaire de charge publique et ses intérêts personnels existants ;
- le **conflit d'intérêts apparent** : ce type de conflit désigne les cas où les intérêts personnels d'un titulaire de charge publique semblent pouvoir influencer de manière inappropriée sur l'exercice de ses fonctions officielles – que ce soit ou non le cas en réalité ;
- le **conflit d'intérêts potentiel** : un conflit d'intérêts potentiel survient lorsqu'un titulaire de charge publique a des intérêts personnels susceptibles d'entrer éventuellement en conflit avec ses responsabilités officielles.

En droit français, un conflit apparent ou potentiel n'est pas répréhensible, seule la prise de décision conduisant à favoriser un intérêt personnel au détriment de celui de l'organisme est condamnable (« prise illégale d'intérêt »¹). En revanche, dans de nombreux pays, le simple fait de se trouver en position de conflit d'intérêts peut être sanctionné, soit pénalement, soit administrativement. En Suède par exemple, tout individu ayant conscience d'un conflit d'intérêts dont il pourrait faire l'objet doit le révéler et se récuser. S'il ne le fait pas, il est écarté du processus décisionnel par l'autorité à laquelle il est rattaché.

→ Les situations de conflit d'intérêts apparent ou potentiel ayant un impact médiatique proche de celui des conflits d'intérêt réels, ils doivent également être gérés. Dès lors, **TI France suggère de rendre obligatoire, pour les titulaires de charge publique, la déclaration de tout risque de conflit d'intérêts avant toute décision ou tout vote sur un sujet pour lequel il a – ou semble avoir - des intérêts. Dans ces cas, TI France suggère aussi la non participation à la décision ou au vote (déport ou récusation).**

¹ Prise illégale d'intérêt : Fait de « prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération » (article 432-12 du Code pénal)

3- Quelle est la nature des intérêts susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts (pécuniaire, moral, politique, confessionnel...) ?

Comme l'indique la définition du Conseil de l'Europe, un conflit d'intérêts existe dès lors qu'un intérêt personnel peut influencer sur la décision.

Concernant les mesures de prévention, TI France estime cependant nécessaire de distinguer les situations qui n'impliquent pas d'intérêt financier privé (par exemple, l'appartenance bénévole à une organisation de défense de l'intérêt général) des situations où des intérêts financiers (par exemple, un gain financier), politiques (le fait, par exemple, de favoriser son parti ou sa famille politique) ou économiques (par exemple, le fait de privilégier une entreprise) sont en jeu. Ce sont par ailleurs les situations où les conflits d'intérêts semblent les moins difficiles à gérer dans la mesure où l'existence d'un intérêt financier, politique ou économique est plus évidente à déceler.

4- Quel est le champ d'application personnel du conflit d'intérêts ? Faut-il y inclure les conjoints, concubins, enfants, voire les amis ou les relations de travail de la personne concernée ?

Pour TI France, l'entourage doit également être visé, ce qui doit inclure *a minima* le conjoint de fait (défini, par exemple, au Canada comme une relation conjugale d'au moins un an).

Concernant les autres membres de l'entourage, TI France suggère de s'inspirer des dispositifs étrangers :

- En Suède, la récusation doit être effective si un individu est directement concerné, **ou indirectement par l'intermédiaire de son conjoint, de ses enfants, de ses parents ou de quiconque avec qui il entretient des relations**, ou si lui ou quelqu'un de son entourage peut retirer des avantages conséquents.

- Au Canada, la définition du conflit d'intérêts indique que « *un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent (époux ou conjoint de fait, enfants à charge) ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne.* »

- La définition du Conseil de l'Europe, que nous avons repris, va dans le même sens : le conflit d'intérêts désigne « *tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques.* »

5- A l'expiration de quel délai après la disparition d'un intérêt ou la cessation de fonctions officielles peut-on considérer, selon vous, qu'il n'y a plus de conflit possible ?

Il est interdit aux fonctionnaires et membres de cabinet ministériel, « *qui cessent temporairement ou définitivement leurs fonctions, de travailler, de prendre ou recevoir une participation par conseil ou capitaux dans une entreprise privée, lorsque l'intéressé a été chargé, au cours des trois dernières années qui précèdent le début de cette activité, d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise ; de conclure des contrats avec cette entreprise ou de formuler un avis sur de tels contrats ; de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ou de formuler un avis sur de telles décisions* » (décret n°2007-611 du 26 avril 2007). Ce délai était de cinq ans auparavant.

Selon TI France, les mêmes dispositions doivent s'appliquer aux élus et membres du gouvernement. Nous n'estimons cependant pas justifié d'interdire à l'intéressé de reprendre les activités professionnelles qu'il exerçait avant le début de son mandat.

6- Pour vous, le conflit d'intérêts intervient-il à compter d'un certain seuil (en termes de gravité du conflit, de conséquences potentielles, d'avantage retiré par la personne concernée) ?

Non, il n'est pas souhaitable d'instaurer des seuils. L'existence d'un conflit d'intérêts doit être établie au cas par cas, par les contrôleurs et les juges qui doivent dire si un intérêt personnel prévaut, ou est susceptible de prévaloir, sur l'intérêt général. Un dispositif efficace de prévention des conflits d'intérêts doit permettre : 1/ d'encourager les bonnes pratiques individuelles ; 2/ de sanctionner les abus avérés et prévenir les abus potentiels, par l'intermédiaire d'un organe statuant au cas par cas et en application d'une procédure transparente.

7- Une décision de portée générale (en termes de publics touchés) peut-elle donner lieu à un conflit d'intérêts ?

Toute décision est susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts. Une décision allant dans le sens de l'intérêt général peut aussi correspondre à un intérêt particulier. Par exemple, une décision relative à la protection de l'environnement (intérêt général) peut correspondre à l'intérêt (particulier) d'un élu membre d'une association de défense de l'environnement. Cet élu doit-il pour autant s'abstenir de prendre part à un débat portant sur un thème lié à l'environnement ?

→ Dans la mesure où il est difficile de faire la distinction entre une décision d'intérêt général et l'intérêt particulier qu'il engendre, il nous semble plus efficace de se concentrer sur les situations qui impliquent un intérêt financier, politique ou économique.

2) La prévention des conflits d'intérêts

8- Quelle appréciation portez-vous sur le cadre juridique actuel dans le secteur public (transparence de la vie politique, commission de déontologie, sanctions pénales...) ?

Concernant la déontologie applicable aux fonctionnaires, de nombreuses règles existent, notamment à travers la Commission de déontologie de la fonction publique. Cependant, dans la pratique, les règles sont insuffisamment appliquées et l'absence de contrôle nuit à la crédibilité du dispositif. La principale raison en est le manque de moyens de cette commission. Uniquement consultative, elle n'a pas de pouvoir d'investigation. L'auto-saisine est limitée à l'action de son président, dans un délai très court (un mois seulement). Par ailleurs, aucun dispositif n'est prévu pour contrôler l'application des réserves qu'elle est susceptible d'émettre.

S'il est tout d'abord nécessaire d'appliquer les règles déjà existantes, TI France propose aussi de renforcer le rôle de la Commission de déontologie :

Il est indispensable de renforcer les pouvoirs d'investigation et de contrôle de cette Commission. Elle doit pouvoir avoir accès aux dossiers avant la séance – ce qui, en pratique, n'est jamais le cas – ainsi qu'à tous les documents dont elle a besoin pour fonder sa décision ;

L'auto-saisine doit être élargie pour ne plus se limiter à son président. La Commission doit pouvoir être saisie par un ou deux de ses membres, des citoyens (éventuellement à travers un système de filtrage) ou d'entités privées s'estimant victimes de conflits d'intérêts ;

A l'instar de l'abus de bien social, le délai d'auto-saisine doit partir de la date de connaissance des faits, voire perdurer tant que le conflit d'intérêts existe ;

Un droit de suite doit être instauré afin de vérifier la suite donnée aux réserves formulées par la Commission ;

Un rapport d'activité doit être rendu public. Il recenserait les décisions prises au final par les personnes et entités concernées et la prise en compte des réserves.

Le fonctionnaire doit déclarer tout risque de conflits d'intérêts avant toute discussion ou décision sur un sujet pour lequel il a un intérêt et se déporter. Si le fonctionnaire n'a pas respecté ces obligations,

des sanctions administratives, pouvant prendre la forme de sanctions classiques (blâme, suspension), prononcées par le supérieur hiérarchique, doivent être prévues.

→ Ces modifications pourraient passer par un décret modifiant la loi relative au statut général des fonctionnaires.

Concernant les élus et membres du gouvernement, il existe également trop peu de règles et leur mise en œuvre n'est pas contrôlée. Le besoin est donc là encore plus important : il s'agit de prévoir un dispositif complet et, surtout, de donner des moyens à ceux qui seront chargés d'en assurer le contrôle.

9- Quelles sont les mesures qui, selon vous, devraient être mises en place pour prévenir les conflits d'intérêts (en fonction de leur nature) :

a. L'instauration d'une information préalable de la personne ?

Il devrait être fait **obligation, pour le titulaire d'une charge publique, de déclarer le risque de conflits d'intérêts le concernant lors de toute discussion ou tout vote sur un sujet pour lequel il a des intérêts personnels. Suite à cette déclaration, il devrait se déporter et s'abstenir de participer à la discussion et à la décision.**

b. L'instauration d'une déclaration préalable des intérêts ? Dans ce cas, quelles seraient les modalités d'actualisation des informations communiquées ?

Pour TI France, il est nécessaire d'instaurer une obligation de déclaration préalable d'intérêts, annuelle et publique, assortie des sanctions en cas de manquement. Cela pourrait passer par une évolution des du dispositif actuel de déclaration de patrimoine :

- La déclaration inclurait l'ensemble des fonctions, rémunérées ou non – celles actuelles et celles occupées au cours des dix années écoulées – ainsi que les revenus et avantages en nature tirés de ces activités ;
- Les activités des conjoints de fait seraient également renseignées ;
- La déclaration serait publique et actualisée chaque année.
- La **Commission pour la transparence financière de la vie politique, dotée de moyens et pouvoirs renforcés**, serait chargée de recueillir ces déclarations et de vérifier la véracité des informations transmises ;
- En cas de fausse déclaration ou absence de déclaration, des sanctions seraient prises (cf. ci-après).

→ Il s'agirait ainsi de modifier, par une loi organique, la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

c. L'instauration d'une autorisation préalable ?

Le fait que la déclaration soit préalable permettrait d'évaluer les risques de conflits d'intérêts avant la prise de fonction. Elle devrait dès lors être généralisée avant la prise de fonction.

d. une procédure de saisine (facultative ou obligatoire) d'une commission consultative chargée de rendre un avis conforme ou simple préalablement à l'exercice de certaines activités ?

Des règles claires relatives à l'exercice de certaines activités et au retour dans le privé devraient être instaurées. TI France suggère par exemple :

- d'interdire à tout titulaire d'une charge publique de conclure un contrat avec une société publique ou privée dans laquelle il a un intérêt personnel, ou d'entretenir une relation d'emploi avec son conjoint, son enfant, son frère, sa sœur ou ses parents ;

- d'interdire, à l'issue du mandat, à tout ancien titulaire de charge publique de conclure un contrat de travail ou d'accepter une nomination au conseil d'administration d'une entité avec laquelle il a eu des rapports officiels directs au cours des 3 ans précédent la fin de son mandat, ou d'accepter un emploi au sein d'une telle entité.

Le suivi de la mise en œuvre de ces règles serait assuré par les commissions compétentes et les manquements seraient sanctionnés.

e. L'instauration de règles d'incompatibilités ?

Pour TI France, il est nécessaire d'interdire aux membres du gouvernement, hauts fonctionnaires et exécutifs locaux, pendant la durée de leur mandat ou l'exercice de leur fonction, d'occuper un autre emploi ou d'exercer une profession libérale, d'administrer ou d'exploiter une entreprise ou une activité commerciale, d'occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société, une entreprise ou établissement public, d'occuper un poste dans un syndicat, d'agir comme consultant rémunéré ni d'être associé dans une société de personnes (société en nom collectif, société en commandite simple).

Outre ces dispositions, des mesures spécifiques aux parlementaires et aux membres du gouvernement doivent être instaurées :

Dispositions spécifiques aux parlementaires :

- Rendre incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant, dans toute société de droit privé, entreprise ou établissement public ;
- Publier la liste des parlementaires exerçant par ailleurs une activité ou profession libérale (avocats, experts-comptables, professeurs, etc.) ainsi que les rémunérations générées par cette activité ;
- Concernant l'exercice de certaines professions libérales, étendre l'interdiction de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début du mandat (art. L.O. 146-1 de l'Ordonnance no 58-998 du 24 octobre 1958). Il s'agit ainsi de supprimer l'exception s'appliquant aux professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé : professions juridiques et judiciaires (avocats par exemple), professions de santé, professions dites techniques (par exemple, experts-comptables ou commissaires aux comptes) ;
- Mettre en place des règles applicables aux parlementaires encadrant leurs relations avec les représentants d'intérêts : refuser les cadeaux, avantages ou invitations susceptibles d'influencer le processus décisionnel, ou versés en remerciement de contreparties ; refuser le sponsoring ou le financement de journées parlementaires par des groupes d'intérêts concernés par des débats en cours ou programmés ; renforcer la transparence entourant les voyages des parlementaires et limiter la participation des parlementaires à des groupes d'étude et groupes d'amitié ; renforcer l'empreinte législative, collective et individuelle.

Dispositions spécifiques aux membres du gouvernement :

- Interdire aux membres du gouvernement de cumuler leur fonction avec un mandat exécutif local ;
- Interdire l'utilisation des services de conseillers mis à disposition et rémunérés par des entreprises. L'ensemble des conseillers ministériels doivent figurer dans l'organigramme du ministère et être rémunérés par l'Etat.

→ *L'intégration de ces dispositions pourrait passer par plusieurs voies : la révision de la loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires ; la modification des articles relatifs aux incompatibilités dans le code électoral ; la modification du règlement des assemblées, des conseils régionaux et nouveau règlement du Secrétariat général du gouvernement ; et une loi organique modifiant le régime d'incompatibilité applicable aux membres du gouvernement.*

f. la gestion de certains intérêts, en particulier financiers, par un tiers sans droit de regard de la personne concernée ?

Cette procédure existe au Canada et aux Etats-Unis. Cela peut être une bonne solution pour éviter à un titulaire de charge publique de se déposséder du contrôle de tous ses biens et actifs susceptibles de le mettre en situation de conflit d'intérêts. Des sanctions devraient par ailleurs être prévues à l'encontre des délégataires qui manqueraient à leur devoir de confidentialité envers le délégant.

10- Quel degré de publicité faudrait-il, selon vous, envisager ou non au sujet des intérêts déclarés ? En cas de confidentialité partielle, quelles seraient les conditions d'accès, de communication ou de rectification des informations ? Quelle autorité serait compétente pour en connaître ?

La déclaration d'intérêts doit être rendue publique. Pour préserver le principe de respect de la vie privée, il peut être envisagé de la publier sous une forme simplifiée : liste des activités, fourchettes pour les revenus salariaux et indemnitaires et les avantages en nature tirés de ces activités, estimations pour le patrimoine.

La déclaration serait actualisée chaque année (notamment pour les activités et fonctions exercées), une pratique déjà en vigueur dans le secteur privé.

L'autorité compétente pour recueillir ces déclarations, les modifications et effectuer les vérifications serait la Commission pour la transparence financière de la vie politique dotée de moyens d'investigation. Elle disposerait ainsi : 1) des moyens et pouvoirs des magistrats financiers (accès aux documents bancaires et fiscaux) ; 2) de 4 ou 5 investigateurs spécialistes des enquêtes financières (Police, fisc...) auxquels les membres de la Commission pourraient faire appel en cas de besoin. Elle pourrait par ailleurs profiter des possibilités offertes par l'informatique pour mettre en place un système de croisement des données qui alerterait la commission en cas de situation à risque.

Chaque année, elle publierait un rapport sur l'application du code de conduite, les infractions observées, les avis rendus et les résultats des enquêtes conduites.

11- Faudrait-il prévoir un mécanisme permettant d'alerter la personne concernée d'un conflit d'intérêts potentiel ?

Le titulaire d'une charge publique doit lui-même déclarer le risque de conflits d'intérêts le concernant avant toute discussion ou tout vote sur un sujet pour lequel il a des intérêts personnels et se déporter. Il ne doit pas pouvoir se décharger sur un tiers. Le dispositif de prévention à adopter doit permettre le développement de comportements responsables.

En début de mandat, le titulaire d'une charge publique doit être informé de la règle et doit pouvoir, en cas de doute, demander conseil ou avis à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Celle-ci peut également être saisie par les citoyens (à travers, si nécessaire, la mise en place d'un système de filtrage) et conduire des enquêtes, comme cela est par exemple le cas au Canada.

12- Faudrait-il, en cas de méconnaissance d'une obligation déclarative ou de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable, prévoir des mesures de sanction ? Si oui, de quelle nature ?

La question de la sanction est centrale. Ne pas prévoir de sanction adéquate et dissuasive ferait du dispositif adopté une coquille vide. Il échouerait ainsi à répondre au principal enjeu qui sous-tend sa création, celui de renforcer la confiance des citoyens dans leurs élus et institutions. Au contraire, il accroîtrait encore la défiance qui mine aujourd'hui la vie politique française.

Pour les élus et membres du gouvernement, la seule sanction réellement dissuasive paraît être **l'inéligibilité ou la démission d'office.**

Par ailleurs, il nous semble que, si la commission compétente peut être consultée, elle ne doit pas délivrer d'autorisation. La commission consultée rendrait un avis et le titulaire de charge publique prendrait alors en conscience sa décision et en assumerait la responsabilité.

Dispositions

En cas de manquements aux obligations indiquées ci-dessus, la Commission pour la transparence financière de la vie politique et la Commission de déontologie de la fonction publique devraient pouvoir initier des sanctions :

- En cas de manquement par un fonctionnaire, la Commission de déontologie de la fonction publique saisisrait le supérieur hiérarchique de l'intéressé afin qu'il prenne des mesures administratives (blâme, suspension).
- En cas de manquement par un élu, la Commission pour la transparence financière de la vie politique saisisrait l'organe compétent dont dépend l'intéressé (Bureau de l'Assemblée nationale, Bureau du Sénat, Bureaux des assemblées territoriales, Secrétariat général du gouvernement) et l'inviterait à prendre une sanction de premier degré (levée de l'immunité, suspension pour une durée déterminée) ou à saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il prononce l'inéligibilité (cf. procédure prévue par l'ordonnance n°58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires pour les parlementaires n'ayant pas fait leur déclaration de patrimoine - Art. L.O. 136-1).
- En cas de manquement par un membre du gouvernement, la Commission pour la transparence financière de la vie politique saisisrait le Premier ministre par l'intermédiaire du Secrétariat général du gouvernement.

Ces commissions pourraient également saisir le procureur général lorsque la faute observée constitue une infraction pénalement répréhensible (prise illégale d'intérêts, trafic d'influence...).

13- Certaines situations de conflit d'intérêts devraient-elles, indépendamment des infractions pénales existantes, donner lieu à des sanctions pénales ?

La sanction actuelle de prise illégale d'intérêt n'est pas suffisante. Des sanctions pénales correspondant aux règles évoquées plus haut devraient être instaurées, notamment en cas d'absence de déclaration et de déport.

14- Quel serait, selon vous, le champ d'application personnel de telles mesures ?

Les mesures et les sanctions correspondantes devraient s'appliquer uniquement au titulaire de la charge publique même si cela concerne une situation de conflits d'intérêts résultant des activités conduites par son entourage. C'est à lui qu'il revient de se prémunir contre de telles situations. Il ne doit pas pouvoir se dégager de ses responsabilités en rejetant la faute sur un tiers.

15- Quel serait leur champ d'application temporel ? Devraient-elles être instaurées à l'entrée dans les fonctions publiques et/ou à leur issue ? Faut-il prévoir un délai d'expiration des déclarations d'intérêts ?

La déclaration d'intérêt devrait être préalable (avant la prise de fonction). Il faudrait également l'annualiser, au moins concernant les fonctions (pour le patrimoine, les changements sont plus significatifs entre le début et la fin de mandat que d'année en année).

L'obligation de déclarer et de se déporter en cas de risque de conflits d'intérêts serait applicable pour toute décision ou tout vote pendant la durée du mandat ou de l'exercice de la fonction.

Commentaires :

La Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique semble être ouverte concernant les mesures à mettre en œuvre pour prévenir les conflits d'intérêts. Cela pourrait passer tant par une modification législative que par des changements réglementaires.

Certains points mériteraient néanmoins d'être soulignés :

- La Commission de réflexion a été chargée de réfléchir à la question des conflits d'intérêts concernant **uniquement** les membres du gouvernement et les fonctionnaires. Les parlementaires et les élus locaux en sont exclus. Il leur revient d'élaborer leurs propres règles. La question de l'encadrement du lobbying montre pourtant que les élus se montrent souvent réticents à s'auto-réglementer. L'audition d'Hervé Morin, devant cette même commission, en est un autre exemple. S'il s'est déclaré favorable à l'adoption de mesures de prévention des conflits d'intérêts, ses propositions concrètes ne semblent pas être à la hauteur de l'enjeu. Il s'oppose par exemple à la publicité de la déclaration d'intérêts et de la déclaration de patrimoine et refuse également que les activités de l'entourage fassent l'objet d'un contrôle. De même, les propositions de loi déposées par le PS pour une « République décente » proposent l'instauration de règles uniquement applicables aux membres du gouvernement. Les démarches disjointes du Sénat et de l'Assemblée nationale sur ce sujet ne semblent pas non plus aller dans le bon sens.

Par ailleurs, la question des conflits d'intérêts ne doit pas être posée de la même manière pour les fonctionnaires et les membres du gouvernement. Selon TI France, les règles applicables à ces derniers devraient se rapprocher de celles relatives aux élus.

- La mise en œuvre de mesures de prévention doit s'accompagner de l'assurance qu'elles seront effectivement mise en œuvre. Le **contrôle de l'application des règles est ainsi essentiel**. L'exemple de la Commission de déontologie de la fonction publique montre que des règles existent, mais qu'elles sont de peu d'effet tant que les moyens de leur contrôle ne sont pas assurés.

Principales recommandations de TI France :

Contrairement aux démocraties anglo-saxonnes ou à celles d'Europe du Nord, il n'existe pas en France une culture de prévention du conflit d'intérêts. Or, comme l'a indiqué le Président de la République dans la lettre de mission qu'il a adressée à la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, « *certaines situations de cumul de responsabilités publiques ou privées [sont] de nature à entretenir le soupçon quant à l'impartialité de l'action publique.* » Le contexte actuel offre l'occasion de faire une réforme en profondeur. La prévention des conflits d'intérêts doit permettre d'interdire certains comportements devenus inacceptables mais aussi d'encourager la diffusion des meilleures pratiques. Il en va de la confiance de nos concitoyens envers leurs élus et institutions.

TI France, qui s'intéresse de près à la transparence et à l'intégrité de la vie publique (par exemple, à travers ses travaux sur l'encadrement du lobbying), a identifié un certain nombre de mesures de nature à prévenir les conflits d'intérêts. L'association a non seulement consacré sa réflexion aux membres du gouvernement et aux fonctionnaires d'autorité, mais elle s'est aussi intéressée aux pratiques des élus. Bien que le mandat de la Commission de réflexion soit restreint aux membres du gouvernement et aux fonctionnaires, il nous a paru important de rappeler ici les grandes lignes de l'ensemble de nos recommandations. Celles-ci s'appuient sur des dispositifs déjà existant.

➤ **Règles applicables aux élus et membres du gouvernement :**

▪ **Principales dispositions**

Le dispositif actuel de déclaration de patrimoine devrait évoluer vers l'instauration d'une **déclaration d'intérêts préalable** qui inclurait l'ensemble des fonctions, rémunérées ou non – celles actuelles et

celles occupées au cours des dix années écoulées –, les revenus et avantages en nature tirés de ces activités ainsi que les activités des conjoints. Cette déclaration serait publique et actualisée chaque année.

Par ailleurs, le dispositif devrait instaurer l'obligation de **déclarer tout risque de conflit d'intérêts avant toute décision ou tout vote sur un sujet pour lequel l'intéressé a – ou semble avoir - des intérêts personnels et, dans ces cas là, de se déporter.**

▪ **Contrôle**

L'autorité compétente pour recueillir ces déclarations et effectuer les vérifications nécessaires serait la Commission pour la transparence financière de la vie politique dotée de moyens et de pouvoirs renforcés.

▪ **Sanction**

En cas de non respect de ces dispositions, la Commission pour la transparence financière de la vie politique pourrait initier des sanctions de manière graduelle. En cas de manquement concernant la déclaration d'intérêts, elle saisirait l'organe compétent dont dépend l'intéressé (Secrétariat général du gouvernement, Bureau de l'Assemblée nationale, Bureau du Sénat, Bureaux des assemblées territoriales, Secrétariat général du gouvernement) et l'inviterait à prendre une sanction de premier degré (levée de l'immunité, suspension pour une durée déterminée) ou à saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il prononce l'inéligibilité.

Si la Commission constate une infraction déjà pénalement répréhensible (prise illégale d'intérêts, trafic d'influence...) ou que l'intéressé a manqué à ses obligations concernant la déclaration et le déport, elle saisirait le procureur général.

▪ **Dispositions législatives et réglementaires**

→ Modification, par une loi organique, de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

→ Autres textes à modifier : loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires ; articles relatifs aux incompatibilités dans le code électoral ; règlement des assemblées, des conseils régionaux et nouveau règlement du Secrétariat général du gouvernement.

→ Adoption d'une loi constitutionnelle et d'une loi organique modifiant le régime d'incompatibilité applicable aux membres du gouvernement

➤ **Règles applicables aux fonctionnaires :**

L'obligation de déclarer tout risque de conflits d'intérêts et de se déporter devrait également s'appliquer aux fonctionnaires. Par ailleurs, l'application effective des règles déjà prévues dans le statut général des fonctionnaires devrait être assurée.

▪ **Contrôle**

TI France suggère de renforcer le rôle de la Commission de déontologie de la fonction publique en lui donnant des pouvoirs d'investigation et de contrôle, en facilitant son auto-saisine et en instaurant un droit de suite afin de vérifier la suite donnée aux réserves éventuellement formulées.

▪ **Sanction**

En cas de non respect par le fonctionnaire de ses obligations, la Commission de déontologie pourrait alerter le supérieur hiérarchique afin qu'il prononce des sanctions administratives (blâme, suspension). Elle pourrait par ailleurs saisir la justice lorsqu'elle observe des infractions pénalement répréhensibles.

▪ **Dispositions législatives**

→ Adoption d'un décret modifiant la loi relative au statut général des fonctionnaires.