

## ***Prévenir les conflits d'intérêts dans la vie publique française :***

### **Les recommandations de Transparence International France**

**Décembre 2010**

#### **Résumé exécutif**

Pourquoi, dans toutes les enquêtes d'opinion, deux Français sur trois déclarent-ils que les élus et dirigeants politiques sont dans notre pays « corrompus » ou « exposés à la corruption » ? Seule une infime minorité d'entre eux, on le sait, utilise leur fonction officielle pour s'enrichir personnellement. En revanche, plus nombreux sont les titulaires d'une charge publique – ministres, parlementaires, élus locaux, fonctionnaires – qui sont soupçonnés de faire passer leurs intérêts personnels ou partisans avant l'intérêt général. Le manque de transparence nourrit et aggrave le soupçon. Le conflit d'intérêts, réel ou présumé, mine la confiance des citoyens dans ceux qui ont la charge de l'intérêt général.

Cette question se pose dans tous les pays démocratiques, mais ce qui caractérise la situation de la France, c'est l'absence à peu près totale de règles et de bonnes pratiques ayant pour objet de prévenir et de traiter les conflits d'intérêts dans la sphère politique et publique.

Comme l'a montré l'actualité de ces derniers mois, les Français sont de moins en moins disposés à accepter certains avantages, privilèges et immunités dont bénéficiaient jusque-là leurs représentants. Nos responsables politiques semblent aujourd'hui en avoir pris conscience. A ce titre, nous avons accueilli avec espoir les nombreuses déclarations en faveur d'un encadrement des conflits d'intérêts. Le sujet devrait d'ailleurs probablement figurer en bonne place dans les propositions des candidats aux prochaines élections présidentielles. Cependant, après les mots, nous demandons des actes.

L'objet de ce rapport est, à partir de l'étude de cas pratiques et de l'expérience de réglementations étrangères, de formuler des propositions pour élaborer des règles de prévention, de gestion et de répression des conflits d'intérêts.

**Les recommandations de TI France, présentées en octobre dernier devant la *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, tournent autour de trois idées principales :**

<sup>1</sup> TI France propose de reprendre la définition donnée par le Conseil de l'Europe.

<sup>2</sup> Concernant les membres de la fonction publique, TI France vise essentiellement les fonctionnaires d'autorité.

1) **Une loi est nécessaire** pour définir le conflit d'intérêts<sup>1</sup>, imposer à tous les titulaires d'une charge publique une déclaration préalable d'intérêts<sup>2</sup> au moment de leur prise de fonction, déclaration mise à jour chaque année et rendue publique. La loi créerait également l'obligation pour les intéressés de déclarer toute situation ou risque de conflits d'intérêts et de s'abstenir de participer, en pareil cas, à la délibération et à la décision publique. Les obligations seraient enfin sanctionnées pénalement, comme l'est le trafic d'influence ou la prise illégale d'intérêt.

2) TI France suggère d'instituer parallèlement **un code de déontologie et une fonction de déontologue** pour chaque catégorie d'acteurs publics (membres du gouvernement, parlementaires, élus locaux, fonctionnaires) explicitant les règles et bonnes pratiques.

3) **Ce nouveau dispositif légal et déontologique ne produira son effet que s'il est transparent et contrôlé.** Nous proposons de confier cette fonction de contrôle et de compte-rendu aux citoyens à deux structures existantes, la Commission pour la transparence financière de la vie politique pour ce qui est des ministres et des élus et la Commission de déontologie de la fonction publique pour les fonctionnaires, en y incluant les membres des cabinets ministériels. Ces instances de contrôle devraient être dotées de moyens d'action renforcés, en préservant leur caractère de collège de sages indépendants.

Nos responsables politiques doivent s'en convaincre : le contrat de confiance avec nos concitoyens, qui est la base de la démocratie, ne pourra être rétabli qu'au prix d'une réforme profonde de nos règles et de nos mœurs.

\*\*\*

## **Sommaire**

### **I. Pourquoi faut-il des règles pour prévenir les conflits d'intérêts dans la vie publique française ?**

#### **1.1. Exemples récents de conflits d'intérêts**

1.1.1. Reconversions des membres de cabinets ministériels et de hauts fonctionnaires : la culture du pantouflage

1.1.2. Quand les élus font du conseil

1.1.3. Une multiplicité de situations propices aux conflits d'intérêts

#### **1.2. Les conflits d'intérêts à l'origine d'une perte de confiance des citoyens**

1.2.1. Absence de culture de prévention du conflit d'intérêts en France

1.2.2. Des citoyens qui perdent confiance envers leurs élus et institutions

### **II. En quoi le dispositif français est-il insuffisant pour prévenir les conflits d'intérêts ?**

#### **2.1. Le dispositif gérant les conflits d'intérêts des fonctionnaires**

2.1.1. Dispositions générales relatives aux conflits d'intérêts

2.1.2. Un passage au secteur privé réglementé...

2.1.3. ...mais une application limitée

#### **2.2 Les membres du gouvernement et les élus confrontés à une quasi-absence de règles en matière de conflits d'intérêts**

2.2.1. Les incompatibilités prévues dans le code électoral ne répondent pas à la question des conflits d'intérêts

2.2.2. Un régime d'incompatibilités peu respecté par les membres du gouvernement

2.2.3. Les limites de la procédure de déclaration de patrimoine

### **III. Quelles sont les meilleures pratiques à l'étranger ?**

#### **3.1. Le Canada, une législation très avancée**

3.1.1. Les principales dispositions de la loi sur les conflits d'intérêts

3.1.2. Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique

### **3.2. La Suède, la responsabilité individuelle au cœur de la prévention**

3.2.1. L'intégrité des responsables publics, exigence majeure des citoyens

3.2.2. Les règles particulières aux membres du gouvernement

3.2.2. Le respect de bonnes pratiques au cœur de la prévention des conflits d'intérêts parlementaires

## **IV. Quelles sont les recommandations de TI France ?**

**4.1. Définir la notion de conflit d'intérêts**

**4.2. Etablir une déclaration préalable d'intérêts**

**4.3. Déclarer tout risque de conflit d'intérêts avant toute délibération ou décision sur un sujet pour lequel l'intéressé a – ou semble avoir – des intérêts personnels**

**4.4. S'abstenir de participer à la délibération et à la décision**

**4.5. Introduire des sanctions pénales suffisamment dissuasives en cas non respect de ces obligations.**

**4.6. Instaurer un code de déontologie pour chaque catégorie d'acteurs publics**

**4.7. Créer une fonction de déontologue pour chaque catégorie d'acteurs publics**

**4.8. Membres du gouvernement, élus et dirigeants du secteur public : un rôle dévolu à la Commission pour la transparence financière de la vie politique**

**4.9. Fonctionnaires d'autorité, membres de cabinets ministériels et des autorités administratives indépendantes : un contrôle exercé par la Commission de déontologie de la fonction publique**

**4.10 Questions subsidiaires : l'entourage et la définition de « fonctionnaire d'autorité »**

## **Annexe 1 - Tableau de comparaison entre pays des règles de prévention des conflits d'intérêts**

## **Annexe 2 - Composition du groupe de travail**

Le rapport complet est disponible sur le site Internet de TI France :

[www.transparence-france.org/ewb\\_pages/div/Les\\_conflits\\_dinterets\\_dans\\_la\\_vie\\_politique.php](http://www.transparence-france.org/ewb_pages/div/Les_conflits_dinterets_dans_la_vie_politique.php)

# Les recommandations de TI France

<sup>3</sup> Un **conflit d'intérêts réel** est un conflit opposant directement les fonctions et responsabilités officielles d'un titulaire d'une charge publique et ses intérêts personnels existants.

Un **conflit d'intérêts apparent** désigne les cas où les intérêts personnels d'un titulaire d'une charge publique semblent pouvoir influencer de manière inappropriée sur l'exercice de ses fonctions officielles – que ce soit ou non le cas en réalité.

Un **conflit d'intérêts potentiel** survient lorsqu'un titulaire d'une charge publique a des intérêts personnels susceptibles d'entrer éventuellement en conflit avec ses responsabilités officielles.

<sup>4</sup> Relation conjugale d'au moins un an

<sup>5</sup> Parallèlement, la publication des déclarations d'intérêts dans le secteur médical et scientifique devrait être généralisée, de manière homogène, et les manquements, effectivement sanctionnés.

Pour prévenir, contrôler et rendre compte aux citoyens des situations de conflit d'intérêts qui peuvent survenir dans la vie publique, TI France recommande de combiner l'adoption, par la loi, de nouvelles obligations et sanctions et la mise en place de règles déontologiques renforcées.

## **1. Adoption d'un nouveau dispositif législatif applicable aux élus, membres du gouvernement et fonctionnaires d'autorité**

### **4.1. Définir la notion de conflit d'intérêts**

TI France propose de reprendre, dans la loi, la définition donnée par le Conseil de l'Europe. Cette définition est en effet la plus complète et la plus précise :

*« 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. »*

Cette définition englobe les situations de conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel<sup>3</sup>. Dès lors qu'un intérêt peut paraître influencer sur la décision, les règles de prévention doivent s'appliquer.

Par ailleurs, elle couvre un champ très large. Le conflit d'intérêts concerne tout avantage retiré par le titulaire d'une charge publique ou par sa famille, ses parents, ses amis et les personnes ou organisations avec lesquelles il a ou a eu des relations d'affaires ou politiques.

Un conflit d'intérêts peut donc également concerner un intérêt dans une organisation avec lesquelles la personne a des relations ou encore les intérêts financiers propres à l'élu et mais également à son parti politique.

### **4.2. Etablir une déclaration préalable d'intérêts**

TI France propose de faire évoluer l'actuelle déclaration de patrimoine vers une déclaration d'intérêts exhaustive, renseignée par l'ensemble des titulaires d'une charge publique – y compris les fonctionnaires d'autorité, non soumis actuellement à la procédure de déclaration de patrimoine – et dont les éléments principaux seraient les suivants :

- la déclaration indique l'ensemble des fonctions et mandats, rémunérés ou non, occupés actuellement ou au cours des dix années écoulées, les revenus et avantages en nature tirés de ces activités,
- les activités des conjoints de fait<sup>4</sup> et des enfants sont renseignées ;
- la déclaration serait publiée sur le site Internet des commissions chargées de leur contrôle, mais, pour préserver le principe de respect de la vie privée, sous 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), comme aux Etats-Unis notamment<sup>5</sup>.

### **4.3. Déclarer tout risque de conflit d'intérêts avant toute délibération ou décision sur un sujet pour lequel l'intéressé a – ou semble avoir – des intérêts personnels**

En cas de risque de conflits d'intérêts – qu'il soit réel, apparent ou potentiel –, le titulaire d'une charge publique doit lui-même déclarer le risque de conflits d'intérêts le concernant.

TI France n'est ainsi pas favorable à la mise en place d'un mécanisme se limitant à alerter la personne concernée par un conflit d'intérêts. Le dispositif de prévention à adopter ne doit pas permettre au titulaire d'une charge publique de se décharger sur un tiers, mais au contraire favoriser le développement de comportements responsables.

### **4.4. S'abstenir de participer à la délibération et à la décision**

Lorsque le titulaire d'une charge publique déclare se trouver en situation de conflits d'intérêts, il doit automatiquement se déporter, c'est-à-dire ne pas participer à la décision correspondante. Cette règle existe déjà prévu pour les magistrats.

#### **Et à l'étranger ?**

En Finlande, les ministres doivent faire une déclaration d'intérêts devant le Parlement qui est rendue publique. Un ministre face à un risque de conflit d'intérêts doit se récuser et laisser un autre membre du gouvernement traiter le dossier.

En Norvège, il est d'usage qu'un ministre se récuse lui-même et s'abstienne de participer à une décision en cas de risque de conflit d'intérêts.

### **4.5. Introduire des sanctions pénales suffisamment dissuasives en cas non respect de ces obligations.**

Des sanctions adéquates sont essentielles pour rendre le dispositif de prévention efficace. Selon TI France, ces sanctions doivent être identiques à celles prévues pour le délit de prise illégale d'intérêts (amende, peine de prison, inéligibilité).

Ce dernier cas, l'inéligibilité, semble être la seule sanction réellement dissuasive pour les élus et membres du gouvernement. Elle pourrait être prononcée par la justice ou par le Conseil constitutionnel saisi par l'organe compétent dont dépend l'intéressé (Bureau de l'Assemblée nationale, Bureau du Sénat, Bureaux des assemblées territoriales, Secrétariat général du gouvernement) ou directement par les commissions précitées. Une telle procédure est déjà prévue dans 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).

## **2. Mise en place de codes de déontologie et de déontologues**

### **4.6. Instaurer un code de déontologie pour chaque catégorie d'acteurs publics**

TI France suggère que chaque catégorie d'acteurs publics adopte son propre code de déontologie explicitant les règles et bonnes pratiques. Il s'agit de mettre en avant les comportements à privilégier.

### Et à l'étranger ?

La Norvège a adopté en 2005 un « code de conduite » applicable à l'ensemble de l'administration. Le retour dans le privé des anciens responsables politiques est strictement encadré, certaines fonctions étant interdites. Un ministre doit déclarer toute opération boursière supérieure à 6 300 €.

Ce code doit également renforcer le régime des incompatibilités afin d'éviter certains conflits d'intérêts structurels :

- Interdiction 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 ;
- Interdiction à tout titulaire d'une charge publique, à l'issue de son mandat, 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 ;
- Interdiction aux membres du gouvernement, hauts fonctionnaires et exécutifs locaux<sup>6</sup>, 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 ou d'être associé dans une société de personnes. Pour TI France, ils doivent en effet se consacrer exclusivement à leur charge publique.

<sup>6</sup> Présidents de conseils régionaux, maires des villes de plus de 100 000 habitants, élus dont les indemnités totales dépassent 80% du plafond légal (qui est depuis 2008 de 8 165 euros bruts)

#### Dispositions spécifiques aux parlementaires :

- Interdiction d'exercer 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 ;
- Publication de la liste des parlementaires exerçant par ailleurs une autre activité ou profession libérale (avocats, experts-comptables, etc.) ainsi que les rémunérations générées par cette activité ;
- Concernant l'exercice de certaines professions libérales, extension de l'interdiction de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début du mandat<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup> ;
- Mise en place de règles applicables aux parlementaires pour encadrer leurs relations avec les représentants d'intérêts : ne pas accepter les cadeaux, avantages ou invitations susceptibles d'influencer le processus décisionnel, ou versés en remerciement de contreparties ; ne pas accepter 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.

<sup>7</sup> Art. L.O. 146-1 de l'Ordonnance no 58-998 du 24 octobre 1958

<sup>8</sup> Professions juridiques et judiciaires (avocats par exemple), professions de santé ou encore professions dites techniques (par exemple, experts-comptables ou commissaires aux comptes)

#### Dispositions spécifiques aux membres du gouvernement :

- Interdiction aux membres du gouvernement de cumuler leur fonction avec un mandat exécutif local ;
- Interdiction de 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.

#### **4.7. Créer une fonction de déontologue pour chaque catégorie d'acteurs publics**

Ce déontologue est un sage indépendant, par exemple, un ancien magistrat. Il doit pouvoir être saisi par les intéressés et donner des conseils et des avis sur la mise en œuvre des règles inscrites dans le code de déontologie.

### **3. Renforcement des instances de contrôle**

La mise en œuvre de ces mesures de prévention doit s'accompagner de l'assurance qu'elles seront effectivement mise en œuvre. La question du contrôle de l'application de ces règles est essentielle.

#### **4.8. Membres du gouvernement, élus et dirigeants du secteur public : un rôle dévolu à la Commission pour la transparence financière de la vie politique**

La Commission pour la transparence financière de la vie politique est chargée de recueillir les déclarations d'intérêts et de contrôler l'application effective des règles énoncées ci-dessus. Si elle constate une infraction pénalement répréhensible, elle peut saisir la justice.

Ses moyens doivent préalablement être renforcés. Elle doit ainsi être dotée :

- des moyens et pouvoirs des magistrats financiers (accès aux documents bancaires et fiscaux) ;
- de 4 ou 5 investigateurs spécialistes des enquêtes financières (Police, fisc...) détachés auprès de la commission ;
- du personnel nécessaire à la gestion du volume additionnel découlant des déclarations d'intérêts et de leur publication.

Enfin, chaque année, elle rend public un rapport, non nominatif, sur l'ensemble de ses activités, y compris l'application du code de conduite, les infractions observées, les avis rendus et les résultats des enquêtes conduites.

#### **4.9. Fonctionnaires d'autorité, membres de cabinets ministériels et des autorités administratives indépendantes : un contrôle exercé par la Commission de déontologie de la fonction publique**

Pour les fonctionnaires d'autorité, les membres des cabinets ministériels, les conseillers présidentiels et les membres et rapporteurs des autorités administratives indépendantes, c'est à la Commission de déontologie de la fonction publique qu'il revient de recueillir les déclarations d'intérêts, de vérifier la bonne application des règles, de saisir la justice si nécessaire et de rendre compte de son activité dans un rapport annuel public.

Cette commission doit également être dotée de nouveaux moyens :

- Elle doit pouvoir avoir accès aux dossiers avant la séance ainsi qu'à tous les documents dont elle a besoin pour fonder sa décision ;

- Sa saisine doit être élargie et ne plus être limitée à son président. La Commission doit pouvoir être saisie par un ou deux de ses membres, des citoyens ou des entités privées s'estimant victimes de conflits d'intérêts ;
- Le délai de saisine doit être étendu (tant que le conflit d'intérêts existe) ;
- Un droit de suite doit être instauré afin de vérifier le respect des réserves formulées par la Commission.

#### **4.10 Questions subsidiaires : l'entourage et la définition de « fonctionnaire d'autorité »**

##### **- L'entourage**

Selon TI France, l'entourage doit également être visé et inclure le conjoint de fait, les enfants et l'entourage proche, ce qui inclut les amis. Rappelons à ce sujet que, en matière d'abus de biens sociaux, le fait de satisfaire un ami est également répréhensible.

La prise en compte de l'entourage pourrait s'effectuer de deux manières :

- La déclaration d'intérêts indiquerait les activités des conjoints et des enfants ;
- L'obligation de déclarer le risque de conflit d'intérêts et de se déporter s'appliquerait à toute décision ou tout vote pour lequel une personne de l'entourage de l'intéressé (famille, amis ou personnes et organisations avec lesquelles l'intéressé a eu des relations d'affaires ou politiques) a un intérêt.

Les sanctions doivent s'appliquer uniquement au titulaire d'une 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.

##### **Et à l'étranger ?**

En Suède, le code administratif précise que « personne ne peut participer à une décision si son impartialité peut être mise en cause », ce qui inclut l'activité des conjoints.

En Norvège, la loi prévoit que toute transaction effectuée par un conjoint « peut-être considérée comme ayant été faite par le collaborateur lui-même ».

##### **- Les fonctionnaires d'autorité**

Tous les membres des trois fonctions publiques ne doivent pas obligatoirement être soumis à l'ensemble des règles proposées. Concernant les déclarations d'intérêts, par exemple, cela risquerait de provoquer un engorgement préjudiciable au bon fonctionnement de la Commission de déontologie de la fonction publique. Les recommandations de TI France visent essentiellement les fonctionnaires d'autorité et les membres des autorités administratives indépendantes, c'est-à-dire les titulaires d'une charge publique disposant d'un pouvoir de décision ou d'influence sur la prise de décision.