



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

**Les recommandations de
Transparence International France**

Décembre 2010



2 bis, rue de Villiers - 92300 Levallois-Perret
Tél/fax : +33 1 47 58 82 08 - www.transparence-france.org

Pierre Rosanvallon, 21 septembre 2010 :

« Si on ne comprend pas que la morale publique, ce n'est pas simplement respecter la légalité, on ne comprend pas l'essentiel. Cette morale implique d'être " au-dessus de tout soupçon ". La qualité attendue d'une personnalité politique n'est pas qu'elle ne soit pas pénalement coupable d'une malversation, c'est qu'elle soit au-dessus de tout soupçon. (...) La philosophie républicaine de l'intérêt général implique une certaine exemplarité du comportement. On ne peut pas prétendre incarner l'intérêt général si on ne se détache pas lisiblement pour tous les citoyens des intérêts particuliers »

Martin Hirsch, 23 septembre 2010 :

« La lutte contre les conflits d'intérêts est un préalable pour que les citoyens aient confiance dans la politique et la vie publique »

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 :

TI France propose de reprendre la définition donnée par le Conseil de l'Europe.

² 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'intérêts¹, imposer à tous les titulaires d'une charge publique une déclaration préalable d'intérêts² 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

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

Les conflits d'intérêts, au cœur du débat public depuis l'emballement médiatique suscité par l'affaire Woerth durant l'été 2010, sont symptomatiques de certains dysfonctionnements de la démocratie française. S'il appartient à la justice de dire si Eric Woerth s'est rendu coupable d'un quelconque délit, cette affaire, par les soupçons qu'elle a suscités vis-à-vis de la classe politique, a détérioré un peu plus la confiance des citoyens envers leurs élus et institutions.

Les hommes et femmes politiques récemment nommés à de nouvelles fonctions semblent avoir pris conscience de l'enjeu. Suite au remaniement ministériel du 14 novembre 2010, certains membres du gouvernement et de la majorité présidentielle ont annoncé leur volonté d'abandonner des activités susceptibles de les placer en situation de conflits d'intérêts. Frédéric Lefebvre, nommé au gouvernement au poste de secrétaire d'Etat au Commerce et aux PME, a, par exemple, déclaré renoncer à sa charge d'avocat et a fait part de son intention de se dessaisir des parts qu'il détenait dans deux sociétés – l'une spécialisée dans le conseil aux entreprises, l'autre dans la production audiovisuelle. En se mettant en conformité avec le régime d'incompatibilités applicable aux membres du gouvernement, M. Lefebvre cherche à se mettre à l'abri de tout soupçon de conflit d'intérêts éventuel, qui aurait pu intervenir entre ses activités extérieures et ses nouvelles fonctions publiques.

De même, les nombreuses déclarations en faveur d'une réglementation des conflits d'intérêts, de la part de toutes les familles politiques, semblent être le signe d'une volonté politique en la matière. Reste à savoir si et comment les propositions formulées seront mises en œuvre.

1.1. Exemples récents de conflits d'intérêts

Les situations problématiques au regard des conflits d'intérêts qu'elles laissent supposer sont multiples et peuvent prendre des formes très variées. Pour pouvoir mettre en place un système de prévention réellement efficace, il est d'abord nécessaire de les identifier.

Le mot « pantoufle » est apparu en 1880 dans le vocabulaire de l'Ecole Polytechnique. La « pantoufle » désignait la somme que devait rembourser un fonctionnaire à l'administration s'il la quittait avant d'avoir accompli ses dix années de service réglementaires. Ce remboursement devait permettre de compenser le coût de sa formation. Dans la pratique, la « pantoufle » n'était que très rarement demandée.

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

Le terme familier « pantouflage » désigne le fait pour un fonctionnaire de quitter temporairement ou définitivement la (haute) fonction publique pour un poste de direction au sein du secteur privé. Le fait qu'un agent public quitte ses fonctions publiques pour le secteur privé n'est pas problématique en soi : la Commission de déontologie de la fonction publique donne, chaque année, plusieurs milliers d'avis favorables en ce domaine. Cela le devient quand, dans l'exercice de sa nouvelle activité, il peut utiliser les contacts et autres informations obtenus lors de ses responsabilités publiques.

Afin de prévenir de telles situations, l'article 432-13 du code pénal, relatif à la « prise illégale d'intérêt »³, interdit aux fonctionnaires, avant un délai de trois ans après la cessation de leurs fonctions publiques, d'entretenir une relation de travail avec une entreprise privée dont ils auraient assuré le contrôle dans le cadre de leur fonction publique. Dans les faits cependant, l'application de cette règle n'est pas toujours assurée. Elle est même régulièrement contournée en ce qui concerne notamment les membres des cabinets ministériels et les conseillers présidentiels, comme l'ont montré les controverses suscitées par les nominations de François Pérol et de Stéphane Richard.

³ Article 432-13 :
« Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 Euros d'amende le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions. »

La polémique autour de la nomination de François Pérol à la tête du groupe Caisses d'Epargne-Banques Populaires

En février 2009, François Pérol est nommé à la tête du groupe Caisses d'Epargne-Banques Populaires en cours de création. Il était, depuis mai 2007, secrétaire général adjoint de la présidence de la République française et avait en charge la finalisation de la fusion entre les deux groupes mutualistes. Alors que cette nomination ne semble pas conforme aux règles en vigueur sur le pantouflage, elle n'est pas précédée d'une consultation de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP). La polémique enfle rapidement et s'étend au rôle et au fonctionnement mêmes de la CDFP. En mars 2009, son président, Olivier Fouquet, déclare que l'ensemble de ses membres avait envisagé de démissionner après la nomination de François Pérol. Deux membres de la Commission de déontologie finissent par démissionner fin avril 2009. Suite à cette polémique, une enquête préliminaire est ouverte après le dépôt de deux plaintes par les associations Anticor et Contribuables associés. En juin 2010, une information judiciaire est ouverte pour « prise illégale d'intérêts » à laquelle le parquet fait opposition.

La nomination de Stéphane Richard à France Telecom

En mai 2009, Stéphane Richard, directeur de cabinet de la ministre de l'Economie Christine Lagarde, est autorisé par la Commission de déontologie de la fonction publique à prendre le poste, au cours du second semestre 2009, de directeur général délégué de France Telecom. Cette nomination semble pourtant en contradiction avec les règles applicables aux membres des cabinets ministériels. En effet, lorsque Stéphane Richard était en poste, le ministère de l'Economie a eu à traiter les questions de quatrième licence de téléphonie mobile, de l'offre de football émise par Orange ou encore de la fin du monopole de France Telecom sur l'iPhone. L'autorisation accordée par la Commission de déontologie est assortie d'une réserve spécifiant que Stéphane Richard devait « *s'abstenir, jusqu'au 30 juin 2012, de toute relation professionnelle* » avec le cabinet du ministère de l'Economie. M. Richard étant devenu directeur général de France Telecom le 1^{er} mars 2010, l'application de cette réserve semble cependant peu réaliste alors même que France Telecom est détenue à plus de 25% par l'Etat.

Dans quelques cas, moins nombreux, les intéressés ont renoncé à une reconversion envisagée. A l'automne 2004, Jean-Pierre Jouyet doit renoncer à devenir numéro deux d'EDF car il vient de quitter la direction du Trésor. L'ancien ministre de la Culture Jean-Jacques Aillagon a également été l'objet d'une plainte pour « prise illégale d'intérêts » de la part du Syndicat national des journalistes et de la CFDT après sa nomination à la présidence de TV5 en avril 2005 alors qu'il en avait assuré la tutelle. Cette plainte – et l'absence de soutien de la part de l'Etat qui l'avait nommé – est l'une des raisons qui expliquent sa démission moins d'un an plus tard.

1.1.2. Quand les élus font du conseil

Si des incompatibilités sont prévues par le code électoral concernant l'exercice d'activités privées par des élus, certaines activités bénéficient de régimes d'exception. Ainsi, s'il est interdit à tout parlementaire de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat, cette interdiction n'est pas applicable aux membres de certaines professions libérales (les avocats ou les experts-comptables, par exemple). Ces exceptions sont problématiques. Le risque existe en effet que certains parlementaires délivrent à leurs clients des informations non publiques, voire même qu'ils orientent, même de bonne foi, leurs propositions de lois et d'amendement, leurs votes ou les conclusions de leurs rapports, dans un sens favorable à leurs clients.

- La question des parlementaires avocats

La loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques permet aux « *fonctionnaires de catégorie A, ou les personnes assimilées aux fonctionnaires de cette catégorie, ayant exercé en cette qualité des activités juridiques pendant huit ans au moins, dans une administration ou un service public ou une organisation internationale* » de solliciter leur inscription au barreau et de devenir avocat sans passer l'examen requis. Cette disposition a

permis à nombre d'hommes et de femmes politiques de devenir avocat. On peut citer, par exemple, François Baroin, Christophe Caresche, Rachida Dati, Jean Glavany, François Hollande, Frédéric Lefebvre, Noël Mamère ou encore Dominique de Villepin. L'Assemblée nationale comprend pour sa part trente-neuf avocats – dont certains étaient avocats avant d'être élus. Cet engouement est justifié par les élus par le fait qu'elle leur assure un moyen de reconversion à l'issue de leur mandat.

Le cas de Jean-François Copé

Le cumul jusqu'à l'automne 2010, par Jean-François Copé, député de Seine-et-Marne, de son rôle de parlementaire, de surcroît président de groupe à l'Assemblée nationale, et de son activité d'avocat d'affaires, a régulièrement été dénoncé. Le président du groupe majoritaire à l'Assemblée est en effet censé bénéficier d'un poids relativement conséquent sur l'ensemble des textes de loi. Beaucoup se sont ainsi interrogés lorsque, en juin 2009, alors qu'il était collaborateur d'un cabinet conseillant les Caisses d'Epargne, la loi relative à la fusion des Caisses d'Epargne et des Banques populaires a été adoptée unanimement par le groupe UMP. Les journalistes Frédéric Dumoulin et Solenn de Royer⁴ ont, pour leur part, mentionné l'hypothèse selon laquelle M. Copé aurait usé de son influence de président de groupe pour bloquer une proposition de loi visant à fusionner les métiers d'avocats et de conseils en propriété industrielle, projet auquel son cabinet s'opposait. Aucune interférence entre ces deux activités n'a été prouvée, mais le fait que M. Copé les ait menées en parallèle, jusqu'à son annonce de novembre 2010, suffit à jeter le doute.

⁴ Copé, *l'homme pressé*, éditions L'Archipel, Janvier 2010

Face à ce phénomène, la seule règle qui s'applique est l'interdiction de plaider contre l'Etat ou les collectivités locales. Cette disposition est loin d'être suffisante dans la mesure où les parlementaires peuvent se retrouver en situation de conflits d'intérêts dans de nombreux autres cas. Ils peuvent en effet être amenés à se prononcer, dans le cadre de leur travail parlementaire, sur des questions en rapport avec les secteurs d'activité de leurs clients. Les risques de conflits d'intérêts les plus importants concernent notamment les activités d'avocats d'affaires. Les cabinets d'avocats ne font d'ailleurs pas mystère des raisons pour lesquelles ils engagent des parlementaires. Selon Dominique Schmidt, avocat au barreau de Paris et professeur agrégé des facultés de droit, « *le barreau de Paris voit dans ces avocats nouveaux un moyen de renforcer son influence*⁵ ». Ces « politiques avocats » bénéficient en effet d'importants carnets d'adresse.

⁵ in *Mélange des genres*, Le Nouvel Economiste, 29/09/2010

- Les autres activités de conseil

Outre les activités d'avocats, il n'est pas rare que des hommes et des femmes politiques exercent en parallèle des activités de conseil aux entreprises. Ces activités, en particulier le lobbying exercé pour le compte d'acteurs privés, est problématique pour les mêmes raisons : le conflit que cela peut créer entre la mission d'intérêt général confiée aux représentants de l'Etat et les intérêts de leurs clients, ou la simple perception d'un tel risque.

Les activités de conseil de Rachida Dati et Gérard Longuet

A peine élue au Parlement européen, Rachida Dati a créé en juillet 2009 sa société de conseil « La Bourdonnais Consultants ». Cette activité a été la source d'une controverse lorsque la presse a révélé que Madame Dati ne l'avait pas déclarée aux services du Parlement européen. La société a finalement été dissoute en janvier 2010 afin de permettre à Madame Dati d'exercer une autre fonction de conseil : celle d'avocat. Avant de l'autoriser à prêter serment, le cabinet du bâtonnier de Paris Jean Castelain a rappelé que « *la présidence d'une société de conseil était incompatible avec la fonction d'avocat.* »

Les relations commerciales entretenues par le sénateur Gérard Longuet avec GDF-Suez ont également été dénoncées pour les risques de conflits d'intérêts qu'elles comportaient. De septembre 2008 à décembre 2009, la holding de conseil Sokrates Group, dont le sénateur de la Meuse est l'actionnaire principal, a conduit une mission de conseil sur le déploiement du nucléaire en France et à l'international pour le compte de GDF Suez. Il existait un risque de conflit d'intérêts entre le rôle de législateur de M. Longuet, amené à se prononcer sur les questions énergétiques et nucléaires, et sa mission de conseil auprès de l'une des parties prenantes. Pour conjurer ce risque, M. Longuet a assuré s'abstenir – pendant et après la fin de sa mission – de participer aux débats parlementaires sur les questions concernées. Mais s'il avait bien déclaré au bureau du Sénat son activité de conseil, il n'avait pas fait état du contrat avec GDF Suez, rendant dès lors plus difficile un quelconque contrôle. Aucune diligence quant à l'exercice d'un tel contrôle n'est d'ailleurs documentée.

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

Des conflits d'intérêts peuvent apparaître dans des situations très variées qui découlent des comportements individuels des intéressés et de leurs proches. Mettre fin aux conflits d'intérêts dans la vie publique requiert dès lors de mettre aussi l'accent sur les bonnes pratiques.

- Le cumul des mandats, source de conflits d'intérêts structurels

Le cumul des mandats est une question très politique. Pourtant, elle constitue une source évidente de conflits d'intérêts structurels, notamment pour les parlementaires. Ces derniers sont en effet partagés entre leur rôle d'élus de la Nation, garant de l'intérêt général, et leur ancrage local qui les conduit souvent à représenter ou à défendre les intérêts particuliers ou spécifiques à un territoire ou à un champ d'activité. Or ceux-ci peuvent parfois diverger de l'intérêt de la Nation. Un élu d'une circonscription ou région maritime, dont une grande partie de l'électorat est constituée par des pêcheurs et des familles de pêcheurs, sera plus enclin à contester toute restriction dans le domaine de la pêche, même si les mesures proposées visent à renforcer la protection de la faune marine. Cela est également vrai dans d'autres sphères économiques. Un élu peut être tenté

de s'opposer à la fermeture d'une usine, même si les difficultés de l'entreprise concernée dégagent un coût disproportionné pour l'ensemble de la collectivité.

- Les élus et la presse

A travers l'histoire, de nombreux parlementaires ont présidé des groupes de presse (Louis-François Bertin, Emile de Girardin, Adrien Hébrard, Jean Dupuy ou encore Robert Hersant). Le fait que des élus puissent posséder des groupes de presse comporte des risques de conflits d'intérêts. Il peut, d'une part, y avoir conflit d'intérêts lorsque ces élus doivent voter les budgets accordés à la presse, légiférer en matière médiatique ou démarcher de grands annonceurs. D'autre part, la ligne éditoriale d'un média, dont le propriétaire est un élu, pourrait être orientée dans un sens qui avantagerait son camp politique.

La tentative d'achat par Serge Dassault du Parisien

Serge Dassault, sénateur UMP de l'Essonne, déjà propriétaire du Figaro, a annoncé, en septembre 2010, son souhait de racheter Le Parisien. Alors que l'inquiétude de responsables politiques, de journalistes et de syndicats grandissait, il y a renoncé à la fin du mois d'octobre 2010 n'y voyant pas d'intérêt économique. Si l'opération avait abouti, Serge Dassault aurait été à la tête de deux titres majeurs de la presse française ayant une diffusion quotidienne de plus de 600 000 exemplaires au total, ce qui n'aurait pas été sans poser de question.

- Les conflits d'intérêts suscités par les activités de l'entourage

Les conflits d'intérêts potentiels suscités par l'entourage constituent un vrai défi. Si les proches d'hommes et de femmes politiques doivent pouvoir mener leur carrière professionnelle de manière autonome, le fait qu'ils puissent travailler dans des secteurs dépendants ou en rapport avec ceux de leurs conjoint/frère/sœur/parent et autres proches est problématique.

Un conflit d'intérêts « familial » à l'origine du débat actuel

Le débat sur les conflits d'intérêts a été lancé en juin 2010 lorsqu'il est devenu public que la femme du ministre du Budget, Eric Woerth, très actif sur la question des paradis fiscaux, travaillait pour une société gérant l'une des plus grandes fortunes françaises, soupçonnée d'évasion fiscale. Les critiques sur les conflits d'intérêts entre sa fonction de ministre du Budget et celle de trésorier du parti majoritaire se sont ensuite avivées et la situation est alors apparue intolérable. Ce cumul avait été dénoncé dès 2009, notamment par le député PS Christian Eckert. Face à l'absence de réaction de la majorité, le groupe PS avait déposé une proposition de loi organique le 15 décembre pour « préciser le contenu de l'article 23 de la Constitution qui interdit le cumul d'une activité ministérielle avec les emplois privés ou publics ». En janvier 2010, Éric Woerth avait indiqué qu'il n'existait « pas de confusion possible ». Face à la montée de la polémique courant juillet

2010, M. Woerth, « prenant acte de la polémique », finit par renoncer à son poste de trésorier.

De même, les relations entretenues entre des hommes ou des femmes politiques et des journalistes sont susceptibles de créer des conflits d'intérêts. En la matière, aucune règle déontologique n'existe. Le comportement à adopter est laissé à l'appréciation de chacun.

Les couples « politico-journalistiques »

Christine Ockrent a été vivement critiquée lorsqu'elle a été nommée directrice générale de la holding rassemblant l'audiovisuel extérieur de la France alors qu'elle était, dans le même temps, la compagne du ministre des affaires étrangères Bernard Kouchner. Dans plusieurs autres cas, le, ou la, compagne d'un(e) politique s'est mis en retrait. En 1997, Anne Sinclair a renoncé à son émission politique suite à la nomination de son mari Dominique Strauss-Kahn au sein du gouvernement Jospin. Béatrice Schönberg, épouse du ministre Jean-Louis Borloo, a également été priée de renoncer à la présentation du JT de France 2. En novembre 2010, c'est Audrey Pulvar qui a été suspendue d'i-télé suite à la déclaration de candidature de son compagnon, le député Arnaud Montebourg, aux primaires socialistes.

Il existe encore de multiples situations propices aux conflits d'intérêts, dans des domaines très variés. Ces secteurs ont été exclus du champ de réflexion de ce rapport, mais l'acuité des conflits d'intérêts peut y être considérable. En matière d'expertises scientifiques ou impliquant des intérêts économiques par exemple, les risques de fraude sont très importants. Les avis rendus par les experts ont en effet un impact direct sur les décisions des décideurs dans des domaines tels, par exemple, que la santé publique (gestion de la grippe A) ou l'aménagement du territoire (conséquences de la tempête Xynthia).

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

De nombreuses études d'opinion révèlent que la confiance des citoyens à l'égard de leurs représentants politiques est gravement altérée. Cette défiance, qui ne cesse de croître, n'est pas sans rapport avec l'exaspération des citoyens quant à certaines pratiques. Les conflits d'intérêts sont l'une d'entre elles.

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

Le « conflit d'intérêts » est un concept d'origine anglo-saxonne. Les Britanniques et les Scandinaves ont l'habitude de rendre publiques, les situations de conflit d'intérêts dans lesquels ils pourraient se trouver. La France, elle, n'a pas une telle culture de prévention du conflit d'intérêts. Le droit français l'ignore. Seul le passage à l'acte est condamnable, si les faits peuvent être prouvés. On parle

⁶ Article 432-12 : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende.* »

alors de « prise illégale d'intérêt », défini par l'article 432-12 du code pénal⁶. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

Ne constituant souvent pas des délits pénalement répréhensibles, les situations de conflits d'intérêts peuvent dès lors perdurer et se reproduire. Cela se retrouve, par exemple, dans l'organisation même des autorités administratives indépendantes au sein desquelles on retrouve des personnes, nommées pour leurs compétences, mais qui se retrouvent *de facto* en situation de conflit d'intérêts. Avant les nominations au sein de ces entités, la Commission de déontologie de la fonction publique n'est par ailleurs pas toujours saisie.

La double casquette d'Henri Proglio

Lors de la nomination d'Henri Proglio à la tête d'EDF fin novembre 2009, l'absence de culture de prévention du conflit d'intérêts a conduit à autoriser M. Proglio à conserver son poste de président du conseil d'administration de Veolia. Personne n'avait pensé que cela ferait débat. Cette nomination a finalement provoqué une certaine indignation lorsque l'on a appris que M. Proglio conserverait ses deux rémunérations. La question des conflits d'intérêts a, elle, été soulevée un peu plus tard. Le rapprochement annoncé entre les deux entreprises plaçait en effet M. Proglio au centre d'un conflit d'intérêts entre sa mission d'administrateur de Veolia et celle d'EDF. Comme l'a rappelé, à cette occasion, Daniel Lebègue, président de Transparency International France, « *les administrateurs doivent défendre l'intérêt des actionnaires de l'entreprise. Comment au moment des rapprochements annoncés, Monsieur Proglio pourra-t-il garantir les intérêts des actionnaires d'EDF et ceux des actionnaires de Veolia ?* »

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

Les conflits d'intérêts et soupçons de conflits d'intérêts, qu'ils soient justifiés ou non, altèrent gravement le contrat de confiance entre les citoyens et leurs représentants. Les citoyens, qui attendent de leurs élus qu'ils se montrent irréprochables, ne se sentent plus, ou mal, représentés. Cela peut parfois dévier vers un sentiment du « tous pourris », à une perte d'intérêt pour la chose publique ou encore à un renoncement à la participation électorale. Autant de conséquences préjudiciables au bon fonctionnement de la démocratie.

Plusieurs études d'opinion ont posé des chiffres objectifs sur cette perte de confiance. Selon le premier « baromètre de la confiance politique », rendu public en décembre 2009 par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)⁷, 76% des personnes interrogées ne font pas confiance aux partis politiques et environ 65% ne font confiance ni à l'Assemblée nationale, ni au gouvernement, ni à l'institution présidentielle.

De même, les indices publiés chaque année par Transparency International, notamment l'Indice de Perception de la Corruption, montrent que la classe politique française est jugée plus sévèrement par les milieux d'affaires internationaux que celles de la plupart des autres grands pays européens tels

⁷ Baromètre du disponible sur http://www.cevipof.com/DossCev/BarConf/divers/Barconf_doss_press.pdf

⁸ Eurobaromètre spécial de la Commission Européenne sur l'attitude des Européens à propos de la corruption, novembre 2009

⁹ Sondage réalisé entre le 11 et le 27 septembre 2009 auprès d'un échantillon représentatif de 1017 personnes

¹⁰ Sondage effectué auprès d'un échantillon de 1 005 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus

que la Suède (4^{ème}), les Pays-Bas (7^{ème}), l'Allemagne (15^{ème}) et le Royaume-Uni (20^{ème}). La France régresse ainsi régulièrement dans cet Indice et est aujourd'hui au 25^{ème} rang. Par ailleurs, comme en témoigne le Baromètre mondial de la corruption 2010, les Français désignent les partis politiques comme l'institution la plus corrompue.

L'Eurobaromètre, publié en novembre 2009 par la Commission Européenne⁸, révèle, pour sa part, que 73% des Français interrogés estiment que la corruption est un problème majeur dans leur pays⁹. Ils étaient 65% en 2007.

Enfin, un dernier sondage Viavoice, datant des 1^{er} et 2 juillet 2010, indique que 64 % des Français estiment leur classe politique « plutôt corrompue »¹⁰. Ce chiffre était de 38% en 1977, 46% en 1990, 65% en 1991 (une hausse s'expliquant par la révélation des affaires impliquant le Parti Socialiste) et de 58% en 2002.

Cette évolution alarmante montre qu'une réforme en profondeur des règles et des pratiques françaises est essentielle afin d'enrayer ce phénomène.

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

Il serait faux de dire qu'il n'existe aucune règle de nature à prévenir certaines situations de conflits d'intérêts. Celles concernant les fonctionnaires couvrent divers domaines. Leur application pose cependant problème. Concernant les élus et les membres du gouvernement, tout, ou presque, reste à faire.

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

Les membres des trois fonctions publiques françaises (Etat, collectivités locales, hôpitaux) sont soumis à un ensemble de règles dont certaines visent à éviter qu'ils ne se retrouvent en situation de conflits d'intérêts. Dans la pratique, les moyens préventifs restent timides et les contrôles, largement insuffisants, ne peuvent rendre fidèlement compte de leur application.

2.1.1. Dispositions générales relatives aux conflits d'intérêts

Un ensemble de principes est prévu dans le statut général des fonctionnaires, issu de la *loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*, dite loi Le Pors.

- L'obligation de désintéressement

La loi rappelle qu'il est interdit à tout fonctionnaire d'avoir des « *intérêts de nature à compromettre son indépendance.* »¹¹ Cette obligation affecte également l'activité professionnelle du conjoint, qui doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'administration. Cette disposition relative aux conjoints est intéressante dans la mesure où, si elle est effectivement contrôlée, elle permet de prévenir les éventuels conflits d'intérêts liés à son entourage.

- L'interdiction d'exercer certaines responsabilités, notamment, l'exercice d'une activité privée lucrative

Les fonctionnaires doivent se consacrer exclusivement aux tâches qui leur sont confiées et ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle lucrative. Des exceptions sont cependant prévues par le décret-loi du 29 octobre 1936. Les fonctionnaires peuvent effectuer des expertises ou donner des consultations à la

¹¹ Article 25 :

« Il est interdit à tout fonctionnaire, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance. »

demande d'une autorité administrative ou s'ils y sont autorisés par leur supérieur hiérarchique. Cette disposition profite surtout aux enseignants et aux universitaires. Un professeur de droit peut, par exemple, exercer la profession d'avocat tant qu'il ne plaide pas contre l'administration. L'article 2 du *décret n° 2007-658 du 2 mai 2007* permet par ailleurs à un fonctionnaire de créer une activité commerciale, artisanale ou libérale à travers le dispositif de l'auto-entrepreneur, pour une période néanmoins limitée (un an, renouvelable une fois).

- Régime d'inéligibilités

Les mesures d'inéligibilité visent essentiellement les fonctionnaires d'autorité (chefs de service ou responsables d'unités territoriales) et les magistrats, dans la zone géographique où ils exercent leur compétence (ce que l'on appelle le ressort). Selon ces dispositions, les candidats aux élections législatives ont l'obligation d'avoir cessé leurs fonctions, entre six mois et trois ans avant l'élection, pour pouvoir se présenter dans le ressort dans lequel ils ont exercé leurs fonctions. Ils peuvent toutefois se présenter dans un autre ressort sans respecter aucun délai. Les agents salariés communaux qui, au jour du scrutin, travaillent pour la commune sont inéligibles aux élections municipales. Les comptables des communes sont inéligibles aux élections municipales. Dans la même idée, les agents de la comptabilité publique, les fonctionnaires des impôts et, dans certains cas, les agents des douanes ne peuvent se présenter aux élections dans le département où ils exercent leurs fonctions.

- Régimes d'incompatibilités

Le fonctionnaire peut se faire élire pendant qu'il exerce ses fonctions. Cependant, si celles-ci se révèlent incompatibles avec l'exercice de son mandat électif, il doit choisir entre ce mandat et son emploi. Le code électoral fixe la liste exhaustive de ces incompatibilités.

Exemples d'incompatibilités inscrites dans le code électoral

- Les fonctions de préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture, ainsi que celles de fonctionnaire des corps actifs de police sont incompatibles avec les fonctions de conseiller municipal ;
- Le mandat de conseiller régional est incompatible avec les fonctions d'agent salarié de la région et des établissements publics et agences créées par elle ;
- Les agents des administrations financières ayant à connaître de la comptabilité communale, de l'assiette, du recouvrement, du contrôle de tous impôts et taxes ne peuvent être maire ou adjoint, ni en exercer même temporairement les fonctions, dans toutes les communes qui, dans leur département de résidence administrative, sont situées dans le ressort de leur service d'affectation.

2.1.2. Un passage au secteur privé réglementé...

¹² Décret n°2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions

¹³ Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique

¹⁴ Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

¹⁵ Loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique

Les règles les plus à même de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts sont celles relatives au passage des fonctionnaires au secteur privé¹², visant à assurer le respect l'article 432-13 du code pénal relatif à la « prise illégale d'intérêt ». Elles s'appliquent aux fonctionnaires, aux membres de cabinets ministériels, aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales et aux agents contractuels. Depuis, une loi d'août 2009¹³, ces règles s'appliquent également aux collaborateurs du Président de la République.

Suite aux scandales politico-financiers du début des années 1990, trois commissions de déontologie avaient été créées par la loi « Sapin » de 1993¹⁴ afin d'en renforcer le contrôle. En 2007, les trois commissions ont été regroupées au sein de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP), composée de 4 formations (fonctions publiques d'Etat, territoriale, hospitalière et recherche)¹⁵. Il existe par ailleurs depuis 1996, une commission de déontologie spécifique aux militaires. Les commissions sont placées auprès du Premier ministre, auquel elles doivent remettre un rapport annuel d'activité.

Chaque agent public souhaitant exercer une activité dans le secteur privé ou dans le secteur public concurrentiel doit désormais se soumettre au contrôle de la commission. Celle-ci doit examiner si ces activités ne seront pas incompatibles avec ses fonctions antérieures. La commission peut également donner un avis sur tout cumul d'une charge publique avec une activité privée. Elle est enfin chargée d'examiner les demandes d'autorisation des personnels de recherche souhaitant être détachés, mis à disposition ou collaborer avec des entreprises.

Enfin, pour répondre aux critiques quant à l'utilité même de la CDFP suite à l'affaire Pérol, la loi du 3 août 2009 a introduit de nouveaux aménagements. Désormais, la commission est automatiquement saisie pour les départs vers le secteur privé des collaborateurs du Président de la République et celles des membres du cabinet d'un ministre comme d'autorités territoriales. Par ailleurs, le président de la Commission peut la saisir lors du départ d'un agent public vers le secteur privé dans un délai de dix jours à partir de l'embauche ou de la création de l'entreprise privée.

2.1.3. ...mais une application limitée

Si des règles existent, leur application est limitée du fait des faibles moyens dont dispose la Commission de déontologie de la fonction publique. Par ailleurs, la Commission n'a qu'un rôle consultatif. Les décisions finales sont prises par le supérieur hiérarchique de l'agent public qui peut passer outre l'avis rendu. Il peut le faire d'autant plus facilement que sa décision ne sera pas publiée ni présentée dans le rapport d'activité de la Commission.

Du fait de cette limite intrinsèque, la CDNP rend le plus souvent des avis favorables, assortis de réserves. Il est demandé à l'intéressé de s'abstenir d'avoir des relations d'affaires avec des personnes physiques ou morales avec lesquelles il a été en contact dans ses anciennes attributions. La pratique de ces avis avec réserves est cependant problématique dans la mesure où aucun droit de suite n'est prévu. Une fois le fonctionnaire parti dans le privé, la Commission n'a aucun moyen de vérifier le respect des réserves formulées.

En 2007, sur environ 3 900 dossiers, la commission a rendu un avis favorable dans plus de 90% des cas.

Autre limite, il ressort des rapports annuels que les différentes formations de la CDFP souffrent encore d'un défaut de publicité et d'une défaillance de la part des autorités compétentes, qui ne respectent pas toujours l'obligation légale de la saisir. Cette difficulté devait être contournée par la mise en place de la saisine par son président. Or, en l'état actuel, le dispositif n'est pas satisfaisant. La CDFP n'est pas toujours informée des nominations et le délai de dix jours est très court. Ce délai doit être allongé et la saisine doit être étendue à chaque membre de la Commission et à des tiers et ne pas être limitée à son seul président.

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

Les élus et membres du gouvernement doivent se conformer à certaines règles d'incompatibilité et à une obligation de déclaration de patrimoine. Les événements de ces derniers mois ont montré que ces dispositions étaient largement insuffisantes pour prévenir les conflits d'intérêts.

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

Le code électoral prévoit un ensemble d'incompatibilités, différentes selon la nature de l'élu. Celles-ci sont néanmoins loin de régler tous les cas de conflits d'intérêts qui peuvent survenir.

- Le régime d'incompatibilités applicables aux parlementaires

L'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de parlementaire¹⁶. Mais, comme indiqué précédemment, des exceptions sont prévues, notamment afin que les professeurs puissent continuer à enseigner et les médecins, les avocats et les experts-comptables, à exercer leur profession.

Par ailleurs, les parlementaires ne peuvent pas exercer des fonctions de direction ou de conseil au sein d'entreprises publiques¹⁷. Il existe une grande limite à cette règle dans la mesure où cette interdiction ne s'applique pas aux députés désignés en leur qualité de parlementaire ou du fait de leur mandat électoral local.

¹⁶ Article LO 142 du code électoral

¹⁷ Article LO 145 du code électoral

La question des administrateurs publics

Des représentants de l'Etat, qu'ils soient issus de la classe politique proprement dite ou de l'administration, peuvent être nommés au sein du conseil d'administration de grandes entreprises françaises en tant que représentant de l'Etat. Il peut alors y avoir conflit d'intérêts entre l'intérêt social de l'entreprise et l'intérêt général d'une politique publique. En 1996, Christian Blanc, alors administrateur et président

d'Air France, avait dû faire preuve de beaucoup de persuasion pour imposer à son conseil l'achat de Boeing 777 fabriqués aux Etats-Unis, alors que son actionnaire, l'Etat, souhaitait opter pour des Airbus A340 assemblés à Toulouse.

¹⁸ Article LO 146 du code électoral

¹⁹ Article L207 du code électoral :
« *Fonctions d'architecte départemental, d'ingénieur des travaux publics de l'Etat, chef de section des travaux publics de l'Etat chargé d'une circonscription territoriale de voirie, d'employé des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture et, généralement, de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux* »

²⁰ Article L237 et L237-1 :
« *Fonctions de préfet ou sous-préfet et de secrétaire général de préfecture et de fonctionnaire des corps de conception et de direction et de commandement et d'encadrement de la police nationale. (...) Enfin, la fonction d'élus municipal est incompatible avec l'emploi salarié d'un centre communal d'action sociale de la commune dont l'élus local est le représentant* »

²¹ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

Enfin, les parlementaires ne peuvent pas cumuler leur mandat avec des fonctions de direction exercées dans des entités liées à l'Etat, soit parce qu'elles bénéficient de fonds publics, soit parce qu'elles exécutent des travaux pour l'Etat ou lui fournissent des prestations¹⁸.

Aucune de ces interdictions n'empêche les parlementaires d'exercer des fonctions de direction dans une entreprise non liée à l'Etat. Or, comme on l'a vu dans les exemples cités précédemment, de telles situations de cumul peuvent elles-aussi conduire à des situations de conflits d'intérêts, qu'elles soient volontaires ou non.

- Les élus locaux

Au niveau local, hormis l'interdiction de cumuler certains mandats électifs, le régime d'incompatibilité prévu dans le code électoral est relativement faible. La principale incompatibilité qui s'applique au conseiller général est l'interdiction de cumuler avec des fonctions liées à des travaux de construction dans des projets publics, de cumuler avec un emploi au sein de la préfecture ou d'être rémunéré par le département¹⁹. Les conseillers municipaux ne peuvent, pour leur part, pas être membres de la fonction publique territoriale²⁰.

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

L'esprit de l'article 23 de la Constitution – « *les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle* » – semble clair. Les membres du gouvernement ne doivent pas pouvoir exercer d'autres activités et doivent se consacrer exclusivement à leur charge ministérielle. Ainsi que l'ont montré les exemples cités précédemment, cette règle n'est cependant pas toujours appliquée.

Le régime d'incompatibilités applicable aux membres du gouvernement doit donc être rappelé, précisé et renforcé. Il s'agit de proposer une loi globale qui envisagerait l'ensemble des situations de cumul possibles, et non uniquement des situations actuellement mises à l'index – par exemple, le cumul de fonction de ministre et de trésorier d'un parti.

2.2.3. Les limites de la procédure de déclaration de patrimoine

Une autre règle à laquelle doivent se conformer l'ensemble des élus et des membres du gouvernement concerne la déclaration de patrimoine, instaurée en 1988²¹. Les déclarations sont adressées à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Elle a pour mission, en observant l'évolution de la situation patrimoniale des personnes assujetties, de s'assurer qu'elles n'ont pas bénéficié d'un enrichissement anormal du fait de leurs fonctions. Dans le cas où

elle constate des irrégularités, elle transmet le dossier au parquet, après avertissement de l'intéressé qui est libre de faire ses observations.

La déclaration de patrimoine

L'obligation de déclaration de patrimoine s'applique aux candidats à l'élection présidentielle, aux membres du gouvernement, aux parlementaires, aux parlementaires européens, à une partie des élus locaux²² ainsi qu'aux présidents, directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des entreprises nationales et établissements publics à caractère industriel et commercial (ou EPIC), de leurs filiales, des organismes publics d'habitation à loyer modéré gérant plus de 2000 logements et des sociétés d'économie mixte dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 750 000 €. Les intéressés doivent remplir un formulaire (informations sur les valeurs mobilières et immobilières, l'assurance-vie, les comptes bancaires, éléments de passif et tous les autres biens dignes d'intérêt) et l'adresser à la Commission pour la transparence financière de la vie politique dans les deux mois suivant le début et la fin de leur mandat.

²² Présidents de conseil régional, de l'assemblée de Corse, de conseil général ; maires des communes de plus de 30000 habitants ; présidents élus d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population excède 30000 habitants. Quand ils sont titulaires d'une délégation de signature du président ou du maire : conseillers régionaux, généraux, adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants.

La Commission pour la transparence financière de la vie politique fait face cependant à plusieurs difficultés majeures. Elle n'a ni pouvoir ni moyens d'investigation et de contrôle, ni pouvoir de sanction des fausses déclarations (l'annonce en 2009 par le Premier ministre d'une disposition législative sanctionnant les fausses déclarations n'a pas été concrétisée, ni accompagnée de moyens qui permettraient de les détecter). Par ailleurs, le contenu de la déclaration n'est pas satisfaisant dans la mesure où le montant et l'origine des revenus et des activités exercées sont facultatifs. De même, la mention de la profession du conjoint et, en cas de séparation de biens, de ses patrimoine, activités et revenus, n'est pas obligatoire. Les rapporteurs de la commission n'ont pas accès aux données fiscales. Enfin, la publicité des déclarations est limitée aux seules déclarations de début et de fin de mandat du Président de la République, les autres acteurs n'étant pas concernés.

Pour lui permettre de jouer un rôle réellement efficace et être crédible, la Commission pour la transparence financière de la vie politique doit donc être dotée de pouvoirs et de moyens substantiellement renforcés (cf. [V. Recommandations de TI France/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](#)).

²³ Entrée en vigueur le 9 juillet 2007, la loi sur les conflits d'intérêts est une partie de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

²⁴ « Un titulaire d'une 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 (i.e. : époux ou conjoint de fait - personne qui vit avec un titulaire d'une charge publique dans une relation conjugale depuis au moins un an -, enfants à charge) ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne. »

²⁵ Les titulaires de charge publique sont les ministres, les secrétaires parlementaires, le personnel et les conseillers ministériels à temps plein ou à temps partiel, les personnes nommées par décret ou par un ministre (sous-ministres, chefs d'organismes et de sociétés d'État, membres d'un office fédéral).

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

La création d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêts en France doit s'inspirer des meilleures pratiques observées à l'étranger. Reprendre des règles qui ont fait leurs preuves, en les adaptant au contexte français, est en effet un moyen de s'assurer des conditions de leur efficacité.

3.1. Le Canada, une législation très avancée

Avec une loi spécifique sur les conflits d'intérêts et un Commissariat dédié à la question, le Canada est le pays qui est allé le plus loin dans l'effort de prévention, de gestion et de répression des conflits d'intérêts. Son système est basé sur les principes de transparence et de récusation.

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

Dès 1973, le Canada a mis en place différents principes, codes et lignes directrices contenant des dispositions relatives aux conflits d'intérêts pour les titulaires de charge publique. Cependant, jusqu'à l'adoption de la *Loi sur les conflits d'intérêts le 12 décembre 2006*²³, aucun d'entre eux n'était d'ordre légal. La loi de 2006 a créé un dispositif complet de règles applicables aux 2800 collaborateurs du gouvernement canadien et à tous les « titulaires d'une charge publique »²⁴. Concernant les parlementaires, il existe une charte spécifique, annexée au Règlement de la Chambre des communes, visant à réglementer la conduite des députés en matière de conflits d'intérêts (code des députés). Ce code des députés est entré en vigueur en 2004.

Première nouveauté, la *Loi sur les conflits d'intérêts* donne une définition de ce qui constitue un conflit d'intérêts²⁵, ce qui permet d'identifier toutes les situations à risque. Rappelant certains principes – par exemple que le titulaire d'une charge publique doit « gérer ses affaires personnelles de manière à éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts » –, la loi met en exergue le fait que tout titulaire d'une charge publique doit s'abstenir de participer à un débat ou à un vote sur une question qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêt (principe de récusation).

Elle encadre, par ailleurs, de manière très stricte, les rapports avec le privé. Le titulaire d'une charge publique ne peut pendant son mandat – sauf exceptions

autorisées par le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (cf. ci-après) – occuper un autre emploi, gérer ou administrer une entreprise ou une activité commerciale, occuper un poste dans un syndicat ou encore faire du conseil.

Les interdictions prévues par la Loi sur les conflits d'intérêts

La loi prévoit un ensemble d'interdictions, notamment :

- L'interdiction de conclure un contrat avec une société publique ou privée dans laquelle le titulaire d'une charge publique a un intérêt et d'entretenir une relation d'emploi avec son époux, son conjoint de fait, son enfant, son frère, sa sœur, sa mère ou son père ;
- L'interdiction d'utiliser des renseignements qui ne sont pas accessibles au public afin de favoriser son intérêt personnel ou celui d'une autre personne ;
- L'interdiction des cadeaux et avantages pouvant laisser penser qu'ils ont été donnés pour influencer le titulaire dans l'exercice de ses fonctions officielles ;
- L'interdiction d'accepter de voyager dans des avions non commerciaux ou privés, sauf si leurs fonctions officielles l'exigent ou sauf dans des circonstances exceptionnelles ou avec l'approbation préalable du commissaire.

²⁶ Les titulaires de charge publique principaux sont les ministres, ministres d'État ou secrétaires parlementaire, membres du personnel ministériel, conseillers ministériels, personnes désignées comme telles lors de leur nomination par le gouverneur en conseil ou par les ministres compétents.

²⁷ Tout bien dont la valeur peut être influencée directement ou indirectement par les décisions ou les politiques du gouvernement (actions, obligations, indices des cours de la bourse, parts de fiducie, régimes enregistrés d'épargne-retraite, marchandises, marchés à terme et devises étrangères détenus ou négociés à des fins de spéculation...).

Des mesures supplémentaires ont été instaurées pour les « titulaires d'une charge publique principaux²⁶ ». Ceux-ci doivent se soumettre à des obligations renforcées en matière de déclaration et de dessaisissement des biens contrôlés²⁷.

Mesures spécifiques aux titulaires d'une charge publique principaux

Immédiatement après leur nomination, les titulaires d'une charge publique principaux doivent déclarer au Commissariat tous leurs biens, dettes, revenus ainsi que la liste de toutes leurs activités. Le dessaisissement doit, pour sa part, intervenir dans les 120 jours suivant la nomination, soit par la vente à un tiers, soit par la création d'une fiducie sans droit de regard. Les titulaires d'une charge publique principaux doivent par ailleurs observer une période de restriction après la cessation de leurs fonctions. Il leur est interdit d'accepter un emploi ou de devenir administrateur d'une société avec laquelle ils ont eu des rapports officiels directs au cours de l'année ayant précédé la fin de leur mandat ou encore d'intervenir pour le compte d'une société auprès d'un organisme public avec lequel ils ont eu des rapports officiels au cours de l'année ayant précédé la fin de leur mandat. Ces délais sont de deux ans pour les ministres et ministres d'Etat. Dans la même idée, un ancien ministre ne doit pas intervenir auprès d'un ancien collègue faisant encore partie du cabinet au cours des 2 années

suivant la fin de son mandat. Ces périodes de restriction peuvent néanmoins être réduites ou annulées par le Commissaire.

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

Le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

Créé par la Loi fédérale sur la responsabilité du 12 décembre 2006, le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique est nommé pour 7 ans par le gouverneur en conseil après approbation de la chambre des Communes et a le statut de haut fonctionnaire du Parlement. Le Commissaire est toujours, soit un ancien magistrat, soit un ancien membre d'un conseil, d'une commission ou d'un tribunal ayant démontré une expertise en matière de conflits d'intérêts, d'arrangements financiers ou d'éthique, soit un ancien conseiller sénatorial en éthique ou un ancien commissaire à l'éthique. Depuis 2007, Mary Dawson, ancienne conseillère juridique principale et sous-ministre déléguée du Ministère de la Justice, est à la tête du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

Le rôle du Commissariat est de s'assurer de l'application du Code des députés et de la *Loi sur les conflits d'intérêts* par les titulaires d'une charge publique et de donner des conseils en la matière. Il recueille les déclarations d'intérêts des députés et des titulaires d'une charge publique et maintient des registres publics des documents fournis par les députés et les titulaires de charge publique. Le commissaire peut être saisi par la Chambre des communes ou par un parlementaire pour mener une enquête – ce qu'il peut faire également de sa propre initiative – à l'issue de laquelle il produit un rapport sur les allégations de violation du Code ou de la Loi. Chaque année, le commissaire présente trois rapports annuels au Parlement : un rapport sur l'application du Code des députés, un rapport sur l'application de la Loi sur les conflits d'intérêts et un rapport sur la liste des déplacements parrainés des députés. Le commissaire a également pour mission de fournir des avis confidentiels au Premier ministre sur les questions de conflits d'intérêts et d'éthique.

Le Commissaire a enfin un pouvoir de sanction. S'il constate un conflit d'intérêts à l'issue de l'une de ses enquêtes, il peut décider d'imposer une pénalité qui varie en fonction de la nature de l'infraction et/ou d'autres violations commises par le contrevenant au cours des cinq années précédentes. Le montant de la pénalité ne peut dépasser 500\$, ce qui peut paraître dérisoire. L'objectif du dispositif de prévention canadien n'est cependant pas de punir, mais d'encourager le respect de la Loi. La prévention et la sensibilisation sont ainsi au centre du dispositif.

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

Plus que sur des règles strictes et contraignantes, le dispositif suédois de prévention des conflits d'intérêts est fondé sur le principe de responsabilité individuelle, privilégiant le respect de bonnes pratiques et le contrôle mutuel.

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

En Suède, comme dans la plupart des pays d'Europe du Nord, les conflits d'intérêts qui surviennent dans la vie politique et, plus généralement, les entorses aux principes d'intégrité et de retenue, sont très mal tolérés par les électeurs, particulièrement exigeants sur la conduite de leurs élus.

Ainsi, le scandale provoqué par la révélation du montant très élevé de la pension reçue par l'épouse de l'ancien Premier ministre suédois Göran Persson, dirigeante du monopole d'État de vente d'alcool, Systembolaget, tient une bonne place dans sa défaite aux élections législatives de 2006.

L'année suivante, Carl Bildt, chef de la diplomatie suédoise, a également été au centre de l'actualité dans une affaire de conflit d'intérêts apparent. La presse avait révélé qu'il possédait 520 000€ en actions de sociétés intervenant dans le secteur énergétique et liées au groupe russe Gazprom. Or, au même moment, la Suède examinait la possibilité de faire passer, dans sa zone d'intérêt économique, le futur gazoduc Nord Stream reliant la Russie à l'Allemagne. Carl Bildt fut sommé de s'expliquer sur ces participations devant une commission parlementaire. Si, finalement, la commission l'exonéra de toute accusation, son image en est restée fortement ternie.

3.2.2. Les règles particulières aux membres du gouvernement

« Handling a matter »

La Suède a mis en place des règles pour l'ensemble des acteurs de la prise de décision, à travers notamment l'Administrative Procedure Act de 1986, un code général qui concerne toutes les autorités administratives suédoises. Les dispositions en matière de conflits d'intérêts s'appliquent à toute personne membre de l'administration ayant un rôle dans le processus de décision (« handling a matter »). Le facteur déterminant est celui du degré d'implication d'un individu et de sa capacité à influencer ou non les décisions. Sont donc concernés les fonctionnaires, les élus, les membres du gouvernement et les membres du conseil d'administration de la Banque centrale.

Le dispositif suédois est fondé sur les principes de déclaration d'intérêts, de déclaration du risque de conflit d'intérêts et de récusation. Les secrétaires d'Etat et les ministres doivent établir une déclaration d'intérêts et de patrimoine auprès du directeur juridique du gouvernement. Ils doivent établir la liste de l'ensemble de leurs avoirs en actions, droits à la retraite et autres avantages qu'ils pourraient continuer à percevoir d'emplois précédents.

Par ailleurs, tout ministre ayant conscience d'un conflit d'intérêts dont il pourrait faire l'objet doit le révéler et se récuser de lui-même. La récusation doit être effective si l'intéressé est directement concerné, ou s'il l'est indirectement par l'intermédiaire de son conjoint, de ses enfants, de ses parents ou de quiconque avec lequel il entretient des relations. La récusation doit également intervenir si l'intéressé ou quelqu'un de son entourage peut retirer des avantages conséquents à la suite de la décision, ou s'il existe d'autres circonstances de nature à menacer l'impartialité de l'individu. Ainsi, si la déclaration d'intérêts n'intègre pas les activités de conjoints, la question de l'entourage, source de conflits d'intérêts, n'est pas occultée.

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

Au sein du Parlement suédois, un ensemble de pratiques et de « bons » comportements sont communément admis, sans pour autant que des règles écrites contraignantes aient été instaurées. Leur application est assurée par un contrôle mutuel entre parlementaires et grâce au rôle actif de la presse.

Si la déclaration d'intérêts n'est pas obligatoire pour les parlementaires, dans les faits cependant, la majorité d'entre eux remplissent une fiche détaillant leurs ressources, biens matériels et placements financiers. Cette règle informelle est observée par tous car, selon le député Vert Ulf Holm, en cas de manquement, les parlementaires peuvent se voir convoqués par le président du Parlement et mis à l'index.

Par ailleurs, l'application effective du principe de transparence et d'accès aux documents administratifs²⁸ compense l'absence d'organe de contrôle. Ainsi, les journalistes, ayant accès, sur demande – les renseignements dévoilés par les parlementaires n'étant pas rendus publics en l'état –, à des informations parfois très privées, jouent un rôle essentiel par leurs investigations. Selon M. Holm, ce sont les partis politiques qui insisteraient pour que leurs candidats publient leur situation financière et toute autre information utile et ils vérifieraient eux-mêmes les informations fournies. L'objectif est, pour eux, d'éviter toute mauvaise surprise dans la presse qui pourrait leur coûter très cher sur le plan électoral²⁹.

²⁸ Tous les citoyens, journalistes inclus, ont, par exemple, accès aux registres des autorités concernant la gestion des dépenses publiques.

²⁹ Cf. *Les élus suédois se passent d'un organe de contrôle*, par Olivier Truc, Le Monde, 04/09/10

IV. Quelles sont les recommandations de TI France ?

³⁰ 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.

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 potentiel³⁰. 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 fait³¹ 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 notamment³².

³¹ Relation conjugale d'au moins un an

³² Parallèlement, la publication des déclarations d'intérêts dans le secteur médical et scientifique devrait être généralisée, de manière homogène, et les manquements, effectivement sanctionnés.

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 locaux³³, pendant la durée de leur mandat ou l'exercice de leur fonction, d'occuper un autre emploi ou d'exercer une profession libérale,

³³ 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)

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.

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 mandat³⁴. 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 protégé³⁵ ;
- 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.

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.

³⁴ Art. L.O. 146-1 de l'Ordonnance no 58-998 du 24 octobre 1958

³⁵ Professions juridiques et judiciaires (avocats par exemple), professions de santé ou encore professions dites techniques (par exemple, experts-comptables ou commissaires aux comptes)

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.

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

	Déclaration de patrimoine	Déclaration d'intérêts	Code de conduite	Récusation	Règles applicables à l'entourage	Organe de contrôle	Pouvoirs d'enquête et de sanction	Sanctions	Période de restriction après la cessation de fonction
Suède	o	Facultative	x	o	o	x	x	x	x
Norvège	o	x	o	o	x	x	x	x	6 mois
Finlande	o	o	x	o	x	x	x	x	x
Canada	o	o	o	o	o	o	o	500 \$ maximum	2 ans pour les ministres et hauts fonctionnaires
Etats-Unis	o	o	o	Pour les juges	o	Agences distinctes en fonction des acteurs concernés	Pouvoirs attribués aux agences concernées et au FBI	1 à 5 ans de prison et/ou amende	x
Grande-Bretagne	Déclaration de revenus obligatoire	x	Code ministériel	x	x	x	x	x	2 ans
France	o	x	x	x	x	o	x	x	3 ans
Autres pays : Irlande (Code de Conduite de la fonction publique), Espagne (Code de bonne gouvernance), Japon (Code d'éthique)									

Légende : o = oui ; x = non

Annexe 2 - Composition du groupe de travail

Président : Daniel LEBEGUE, Président, TI France

Rapporteur : Myriam SAVY, Chargée d'études, TI France

Membres du groupe de travail :

Jean-Loup ARNAUD, Conseiller maitre honoraire à la Cour des Comptes, membre de TI France

Anne-Marie DUCROUX, Expert indépendant des stratégies privées ou publiques de développement durable, administratrice de TI France

Anne-José FULGERAS, Directrice de la conformité de Natixis, administratrice de TI France

Corinne LEPAGE, Députée européenne, administratrice de TI France

Catherine PIERCE, Ancienne vice-présidente du Tribunal de grande instance de Nanterre, administratrice de TI France

Daniel TRICOT, Président honoraire de la Chambre commerciale, financière et économique de la Cour de cassation, déontologue de TI France

Transparence International France remercie l'ensemble des membres de ce groupe de travail ainsi que les différentes personnalités qui ont bien voulu accepter d'être auditionnées.