

Éléments d'information et propositions de TI France sur la notion de conflits d'intérêts des élus et responsables politiques

→ Pourquoi les affaires liées à la déontologie des responsables publics (avantages, conflits d'intérêts) se multiplient-elles ?

- Absence de code de déontologie, d'éthique, de règles ou de lois et d'autorité de surveillance encadrant l'activité des élus nationaux et locaux, des ministres et de leurs collaborateurs.
- En temps de crise, les citoyens n'acceptent plus certains privilèges et situations de cumul.
- Multiplication des sites d'information sur Internet (rôle des nouvelles technologies) qui mènent des investigations.

Deux questions :

- les **conflits d'intérêts**
- les **avantages en nature**

Définition du conflit d'intérêts par le Conseil de l'Europe :

« Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. **L'intérêt personnel de l'agent public 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 l'agent public est assujéti. »

Distinction entre un conflit d'intérêts potentiel et un conflit d'intérêts avéré :

En droit français, un conflit potentiel n'est pas condamnable, seule la décision prise qui conduirait à favoriser un intérêt personnel au détriment de celui de l'organisme est condamnable (« prise illégale d'intérêt »¹). En revanche, dans de nombreux pays, le simple fait de se trouver en position de conflit peut être sanctionné, soit pénalement, soit administrativement.

➤ Etat des lieux

→ Il n'existe en France aucune loi ou code de déontologie consacré exclusivement à la question des conflits d'intérêts et édictant des règles pour chaque type d'acteurs.

▪ Quatre catégories d'acteurs à distinguer :

- les fonctionnaires ou agents publics (loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires et ordonnance du 4 février 1959) : existence d'un certain nombre de règles – plus ou moins bien appliquées – relatives au pantouflage (décret n°2007-611 du 26 avril 2007 réduisant le délai de carence de 5 à 3 ans), aux régimes d'incompatibilités ou à l'exercice d'une activité privée lucrative.

L'organe de contrôle chargé de vérifier l'application de ces règles est la **commission de déontologie**. Depuis la **loi du 3 août 2009**, la **commission de déontologie est compétente pour les nominations des collaborateurs du Président de la République et celles des membres de cabinets ministériel**. Cette loi prévoit également l'**auto-saisine** par son Président pendant un délai d'un mois. Cependant, la **commission de déontologie n'est pas toujours informée des nominations**. Comme pour l'abus de bien social, le délai pourrait partir de la connaissance des faits. Aucun droit de suite : la commission de

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

déontologie a souvent recours à la technique des réserves sans pour autant assurer un contrôle a posteriori pour vérifier qu'elles ont bien été respectées.

- les élus (parlementaires, eurodéputés, conseillers régionaux et généraux, élus locaux...) : le code électoral prévoit des régimes d'incompatibilités (entre différentes fonctions électives ou publiques notamment). Concernant le rapport au secteur privé, les interdictions s'appliquant aux députés concernent uniquement l'exercice d'une fonction de chef d'entreprise, de président ou de membre du conseil d'administration, d'administrateur délégué ou de gérant **dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux et dans les entreprises en relations avec l'Etat et les collectivités territoriales.**

- les membres du gouvernement : la principale règle qui s'applique concerne la déclaration de patrimoine dans les deux mois suivant leur nomination puis à leur cessation de fonction. Des règles ont par ailleurs été adoptées suite à diverses affaires. Par exemple, l'affaire Gaymard a donné lieu à des règles précises sur les logements de fonction (80m² + 20m² par enfant à charge).

+ 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 »

- le Président de la République : idem, déclaration de patrimoine.

▪ **Déclaration de patrimoine² :**

Cette obligation s'applique aux candidats à l'élection présidentielle, aux membres du gouvernement, aux parlementaires, aux élus locaux, aux parlementaires européens, aux conseillers régionaux ainsi qu'aux présidents, directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des entreprises nationales, des EPIC, 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 €.

→ Trois limites principales :

* Statut et mandat de la Commission pour la transparence financière de la vie politique : pas de moyens d'investigation ou de contrôle, aucune sanction des fausses déclarations !

* Contenu de la déclaration : la mention du montant et de l'origine des revenus est facultative. De même, la mention de la profession du conjoint est facultative.

* La publicité des déclarations est limitée aux seules déclarations de début et de fin de mandat du Président de la République.

▪ **Règles applicables à l'entourage :**

Obligation de désintéressement prévue par le statut général des fonctionnaires : 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. » **Cette obligation affecte également l'activité professionnelle privée du conjoint du fonctionnaire, qui doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'administration.**

→ **Cette disposition relative aux conjoints n'est pas applicable aujourd'hui aux membres du gouvernement.**

▪ **Exemples scandinaves :**

Code de conduite :

² Cf. Loi 88-227 du 11 Mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique qui crée également la Commission pour la transparence financière de la vie politique : « Obligation de déposer auprès de la Commission une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant notamment la totalité de ses biens propres »

* 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 €.

Application des règles aux conjoints :

* 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 ».

Récusation en cas de risque de conflit d'intérêts :

* 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.

* De même, en Norvège, il est normal et usuel qu'un ministre se récuse lui-même et s'abstient de participer à une décision en cas de risque de conflit d'intérêts.

➤ **Initiatives et propositions de TI France**

▪ **Initiatives mises en œuvre :**

-Elaboration de questionnaires à l'occasion des élections présidentielles, municipales, européennes et régionales demandant aux candidats de s'engager sur des propositions précises³ ;

- Action en faveur d'un encadrement du lobbying conduite depuis fin 2008 : élaboration de recommandations à destination du Parlement, rencontre des différents acteurs, participation à l'élaboration d'un critère sur le lobbying pour la notation extra-financière des entreprises...⁴

▪ **Recommandations de TI France (présentées notamment dans les questionnaires électoraux) :**

- **Prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées électives :** en cas de risque de conflits d'intérêts, non participation à la séance, à la délibération et à la décision (obligation applicable aux conseils municipaux en vertu de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales) et inscription dans le PV de séance en quoi consiste le conflit d'intérêts et comment il a été traité ;

- **Déclaration de patrimoine :**

* Rendre la déclaration annuelle et l'étendre à tous les revenus et avantages en nature liés à la fonction élective ;

* Rendre publique la liste tenue à jour par le Bureau de l'Assemblée nationale des activités professionnelles exercées ainsi que toute autre fonction ou activité rémunérée ou non (article LO151 du code électoral) ;

* Donner à la Commission pour la transparence financière de la vie politique le mandat et de véritables moyens d'investigation ;

* Sanctionner les fausses déclarations.

▪ **Autres pistes de d'améliorations (premières pistes du groupe de travail de TI France sur les conflits d'intérêts) :**

- Déclaration de patrimoine : inclure d'autres informations (l'ensemble des revenus et des avantages en nature) et en faire de véritables déclarations d'intérêts (cf. recommandation du Conseil de l'Europe) : liste des biens immeubles, avoirs en actions ou instruments assimilables, intérêts détenus dans une fiducie familiale ou commerciale ou une société mandataire, **fonctions d'administrateur exercées dans**

³ http://www.transparence-france.org/ewb_pages/e/election_presidentielle_2007_engagements_de_sarkozy570.php

⁴ http://www.transparence-france.org/ewb_pages/div/Encadrement_du_lobbying.php

d'autres entreprises, placements, autres sources de revenus importantes, cadeaux (voyages, hébergements...), dettes et tous autres intérêts susceptibles de créer une situation à risque.

- Code national de conduite applicable à l'ensemble des élus (cf. recommandation du Conseil de l'Europe) :

* Déclaration sur l'honneur par lequel l'intéressé s'engage à prendre l'initiative de déclarer le conflit ou le risque de conflit qui le concerne. La sanction intervient quand l'intéressé n'a pas fait cette déclaration ;

* Règles contre le pantouflage pour les élus et les fonctionnaires (notamment les fonctionnaires qui entrent dans des cabinets ministériels, les ministres, le Président de la République) : élargir le champ de compétence de la Commission de déontologie aux élus et lui donner les moyens de procéder à des vérifications (droit de suite).

- Mise en place d'un responsable de la déontologie pour chaque type d'acteur (parlementaires, élus locaux, ministres...) qui peut être un élu (désigné par ses pairs), un ancien administrateur ou un haut magistrat (rôle de sage) et qui serait saisi en cas de risque de conflits d'intérêts :

- Comptes-rendus réguliers aux citoyens pour indiquer quels étaient les conflits d'intérêts et comment ils ont été gérés, et ce, pour chaque type d'acteur : rapport annuel de la commune, de la région, rapports de compte-rendu sur les activités des ministres et du Président de la République ;

→ TI France rendra publiques ses recommandations sur le sujet à la rentrée 2010.

Contacts TI France :

Daniel Lebègue / Julien Coll / Myriam Savy

Tel.: 01 47 58 82 08

transparence@free.fr

###

Transparence International France est la section française de Transparency International (TI), la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique.

A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde entier, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, TI sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.

www.transparence-france.org / www.transparency.org