

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

◆◆◆  
**Mission d'évaluation des lois du  
15 septembre 2017 pour la confiance  
dans la vie politique**

**Questionnaire à l'attention des associations de lutte contre la corruption**

**Réponses de l'association anti-corruption ANTICOR**

L'association Anticor tient à remercier la représentation nationale d'associer la société civile à ses travaux législatifs.

La présente mission d'évaluation porte sur les lois du 15 septembre 2017. Compte-tenu des questions reçues, l'association Anticor présentera des axes de réflexion qui tout en dépassant le champ matériel des dispositions des lois dites pour la confiance dans la démocratie, sont relatifs à son objet.

**I/ Questions générales**

- 1) Quel bilan général faites-vous des lois, ordinaire et organique, du 15 septembre 2017 ? Ont-elles selon vous permis de renforcer la confiance dans la vie politique ?**

La déclaration d'urgence sur l'examen du texte, son adoption rapide pendant l'été 2017, son champ matériel restreint ont diminué l'ambition affichée dans les promesses électorales de mettre en place une législation complète et ambitieuse.

Si ces lois contiennent des mesures utiles, notamment inspirées par l'affaire Fillon et Le Roux, elles ont manqué l'objectif de traduire en termes législatifs l'engagement général de probité pris par le Président de la République et la majorité parlementaire durant leur campagne.

**2) Identifiez-vous des évolutions à apporter aux dispositions contenues dans ces lois ?**

Nous regrettons en particulier l'omission de deux promesses : d'une part, l'obligation pour les candidats à une fonction publique de présenter un casier judiciaire vierge d'infraction à la probité ; d'autre part, l'encadrement strict des pratiques de lobbying.

Par ailleurs, tous les engagements électoraux relevant de la Constitution ont été abandonnés avec le projet de réforme : suppression de la Cour de justice de la République, renforcement de l'indépendance des parquets, augmentation des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, limitation du cumul de mandats dans le temps, ce que nous regrettons.

**II/ Les peines d'inéligibilité**

**3) Quel regard portez-vous sur la peine d'inéligibilité obligatoire prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la loi pour la confiance dans la vie politique ?**

L'Assemblée nationale avait adopté, à l'unanimité, le 1<sup>er</sup> février 2017, une proposition de loi visant à instaurer l'obligation pour les candidats à un mandat électif de présenter un casier judiciaire vierge. Votée en fin de législature, elle a été transmise au Sénat, qui ne l'a jamais examinée.

Dans son programme, Emmanuel Macron était clair : "*la loi de moralisation de la vie publique comprendra (...) l'interdiction pour tous les détenteurs d'un casier judiciaire (niveau B2) de se présenter à une élection*".

Lors des débats sur la loi relative à la confiance dans la vie politique, le "*risque constitutionnel*" a servi de prétexte pour écarter cette proposition.

Il a été avancé que l'exigence d'un casier judiciaire vierge serait contraire à la constitution sans jamais que le conseil constitutionnel ne soit consulté. D'après certains, le risque d'inconstitutionnalité vient du fait que l'inéligibilité est une sanction et que cette sanction doit être spécifiquement prononcée par un juge car la Constitution interdit les peines automatiques. Or, le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à se prononcer sur cette question par le passé. D'après Anticor, l'exigence de casier judiciaire vierge est une condition d'aptitude aux mandats électifs politiques comme pour de nombreuses professions (fonctionnaires, avocats...) et non une sanction automatique.

En effet, le Conseil constitutionnel a censuré l'inéligibilité automatique d'élus condamnés pour certaines infractions à la probité. Mais il n'a jamais censuré une condition d'aptitude. Au contraire, il a considéré que l'exigence pourtant vague de « *bonne moralité* » des candidats à la magistrature est conforme à la Constitution.

L'association considère que cette mesure, tout comme d'autres réformes, notamment celle du statut du procureur de la République, mérite une réforme constitutionnelle.

La peine d'inéligibilité obligatoire apparaît comme un substitut imparfait à la promesse initiale. C'est une peine qui ne vaut que pour les infractions commises à partir du 17 septembre 2017 et non une condition d'aptitude.

En fait, la loi Sapin II avait déjà créé des peines d'inéligibilité pour certains délits, et la mesure s'applique donc pour ceux-ci à compter du 11 décembre 2016.

**4) Le champ des délits visé vous semble-t-il suffisant ? Dans la négative, comment devrait-il évoluer ?**

La liste des délits n'appelle pas d'observation, sauf en ce qui concerne l'infraction de fraude fiscale. La fraude individuelle est exclue. Seule la fraude en bande organisée figure dans la liste.

La logique de cette distinction nous échappe.

**III/ L'encadrement des emplois de collaborateurs**

**5) Quel bilan faites-vous de l'encadrement des emplois de collaborateurs (interdiction d'employer des membres du « premier cercle familial » et obligation de déclaration pour les collaborateurs du « second cercle familial ») ?**

Cette interdiction répondait d'une manière directe aux scandales Fillon et Le Roux.

Cependant, rétrospectivement, la question se pose de savoir si le problème était celui des collaborateurs familiaux ou plutôt celui des collaborateurs de complaisance qui peuvent être recrutés dans le cercle familial mais aussi en dehors.

En effet, la pratique des emplois croisés s'est malheureusement développée, mettant à mal l'interdiction stricto sensu des emplois familiaux.

La professionnalisation des collaborateurs (il existe des masters spécifiques) et la création possible d'un statut du collaborateur pourraient compléter utilement ce dispositif.

Enfin, le plus important nous semble l'effectivité de la disposition qui proscrit le cumul d'une fonction de collaboration avec une activité de représentation d'intérêts.

**IV / L'exemplarité des élus**

**6) Que pensez-vous de l'obligation de vérification de la situation fiscale des parlementaires en début de mandat ? et de celle de la situation des personnes pressenties pour entrer au Gouvernement ?**

L'objectif de la déclaration de patrimoine est de prouver l'absence d'enrichissement indu des élus. La déclaration de patrimoine, pour être suffisamment précise, doit contenir des éléments se rapportant à la vie privée des élus.

Au vu du risque encouru en termes de vie privée, il est donc naturel qu'elle ne soit pas rendue publique. La situation actuelle permet la consultation de cette déclaration par les citoyens, mais dans des conditions très strictes et avec l'interdiction de diffuser les informations consultées.

Il faut sortir du clair-obscur.

Une meilleure solution consisterait à :

1. Confier à la HATVP un bilan d'enrichissement individuel rendu public ;
2. Renforcer la qualité des informations liées à la déclaration d'intérêts pour que les liens directs ou indirects des élus ayant par ailleurs une activité commerciale soient rendus publics;
3. Permettre à tout citoyen d'interroger la HATVP sur un point particulier en incluant une obligation de réponse.

Pour le gouvernement, cette mesure est la conséquence de l'affaire Thévenoud. Elle constitue un minimum.

#### **V/ Dispositions relatives aux conflits d'intérêts**

**7) Les règles destinées à faire cesser les conflits d'intérêts vous semble-t-elles suffisantes ? Dans la négative, quelles sont vos recommandations en la matière ?**

Les règles préventives des conflits d'intérêts constituent des avancées importantes. Nous recommandons de compléter ce cadre juridique.

En premier lieu, il faudrait poser comme principe qu'une éventuelle activité annexe du parlementaire ne doit pas lui rapporter plus de la moitié de son traitement.

Il faudrait également renforcer les règles actuelles de dépôt. L'association est interpellée par le cas de M. Fauvergue, dont l'activité annexe via la société FAUHESTIA. CONS a pour objet en France et à l'étranger la formation dans les domaines du management et de la sécurité alors qu'il est parallèlement rapporteur de la réforme de la sécurité privée (et de la formation) sur le projet de loi sur la sécurité globale. Sans mettre en cause son désintéressement objectif, ce

conflit d'intérêts jette un certain discrédit sur son activité en qualité de parlementaire, qui n'est pas souhaitable.

En second lieu, nous appuyons une proposition de la HATVP qui propose la publicité en données ouvertes des rencontres de représentants d'intérêts avec des responsables publics. Plus généralement, nous pensons qu'il serait pertinent d'appliquer à la création de la loi, autant sur un projet de loi que sur une proposition de loi, des principes de transparence et de contradictoire.

C'est dans la confrontation d'opinions différentes que les décideurs publics pourront trouver l'équilibre nécessaire aux arbitrages qu'ils sont appelés à faire. Enfin, c'est dans la transparence des processus que les citoyens et administrés identifient les outils nécessaires à une reconstruction du lien de confiance qui doit exister, dans une démocratie, entre représentés et représentants.

**8) Que pensez-vous vous de l'obligation de tenir un registre accessible au public, recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement ou un parlementaire estime ne pas devoir exercer ses attributions en raisons d'une situation de conflit d'intérêts ?**

C'est une bonne initiative, qui devrait inciter les parlementaires à avoir conscience de possibles conflits d'intérêts.

À ce stade, trois députés seulement se sont déportés, après contact avec le déontologue.

**VI / Dispositions en lien avec les représentants d'intérêts**

**9) Est-ce que l'interdiction faite à tout parlementaire d'exercer l'activité de représentants d'intérêt à titre individuel ou dans une structure a contribué à renforcer la probité des parlementaires ?**

Très certainement, toutefois, cette interdiction apparaît comme un minimum.

**10) Quelle est votre analyse de l'article 5 de la loi ordinaire, aux termes duquel les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du Président de la République, aux membres d'un cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire ?**

La disposition 2° bis insérée dans l'article 18-5 prévoit que les représentants d'intérêts doivent en effet s'abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire.

Il s'agit d'une disposition très importante dans la mesure où l'ancien cadre juridique n'empêchait pas les collaborateurs, au premier rang du processus législatif, de percevoir de l'argent de ceux qui défendent des intérêts privés en lien avec la création de la loi.

Nous attirons toutefois l'attention de la représentation nationale sur le fait que la disposition 2 de ce même article n'interdit que de proposer ou de remettre à ces personnes des présents, dons ou avantages quelconques **d'une valeur significative**.

Il est extrêmement choquant pour les citoyens que les élus puissent recevoir des cadeaux de représentants d'intérêts, même d'une valeur non significative, ce critère étant par ailleurs vague. L'assemblée impose actuellement aux députés de déclarer tout cadeau d'une valeur supérieure à 150 euros.

La représentation nationale gagnerait à interdire cette pratique, déjà interdite pour tous les fonctionnaires, afin de renforcer la confiance des citoyens en leurs actions.

S'agissant du registre, aucune proposition visant à renforcer l'encadrement des pratiques de représentation d'intérêts n'a été retenue. Or, il s'agit d'un enjeu démocratique majeur. La création par la loi Sapin II d'un registre des représentants d'intérêts a bien entendu constitué une avancée importante.

Toutefois, certaines dispositions de la loi du 11 octobre 2013 ainsi que le décret du 9 mai 2017, signé par Bernard Cazeneuve et Michel Sapin, ont vidé une partie de ce dispositif de sa substance et donc de son effectivité.

En application de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, il n'y a action de représentation d'intérêts que si c'est le représentant d'intérêts qui entre en communication avec un responsable public. L'article 1er du décret du 9 mai 2017 en déduit que ne peuvent être considérées comme des actions de représentation d'intérêts que les communications faites à l'initiative des représentants d'intérêts.

Or, cette prévision apparaît illégitime dans un contexte où les allers-retours public/privé se sont multipliés, démontrant un intérêt croissant du secteur public à développer une carrière dans le secteur privé.

Par ailleurs, en application de l'article 18-2 précité, il faut également que la représentation d'intérêts constitue l'activité principale de l'intéressé ou qu'il exerce cette activité de manière régulière, ces critères étant alternatifs.

Ainsi, si une personne a consacré plus de la moitié de son temps à des actions de représentation d'intérêts sur une période d'au moins six mois, elle ou la personne morale qu'elle représente est un représentant d'intérêts, qui devra s'inscrire sur le répertoire.

En application de l'article 1er du décret du 9 mai 2017, une personne exerce une activité de représentation d'intérêts de manière régulière lorsqu'elle a réalisé, pendant une période de douze mois, plus de dix actions de représentation d'intérêts.

Au sein des personnes morales, ce critère doit être apprécié de manière individuelle : une personne morale n'est un représentant d'intérêts que si au moins une personne en son sein a réalisé, à elle seule, plus de dix actions de représentation d'intérêts sur l'année.

Ces règles créent des espaces de contournement du registre qu'il est aisément d'exploiter. Si la défense d'intérêts ne doit pas être systématiquement stigmatisée, il importe toutefois que les responsables politiques et administratifs donnent des gages importants pour rassurer l'opinion publique, qui voit en l'activité des lobbyistes une pratique anti-démocratique en ce qu'elle sacrifie l'intérêt général.

Un autre texte a créé par la suite une exception, qui n'apparaît pas justifiée : les associations religieuses n'ont pas à se déclarer comme représentant d'intérêt.

Enfin, et c'est capital, les activités déclarées doivent contenir les informations nécessaires à un contrôle citoyen effectif, ce qui n'est pas le cas actuellement.

L'association propose d'améliorer le cadre légal :

1. par des dispositions sur la traçabilité, afin de permettre de savoir qui a rencontré qui, et à quel sujet ;
2. par l'obligation pour les parlementaires de mentionner l'origine d'un amendement qu'ils décident de relayer ;
3. en révélant, dès leur transmission, toutes les propositions législatives faites aux décideurs publics ;
4. par l'interdiction totale faite aux représentants d'intérêts de faire bénéficier les décideurs publics de cadeaux ou d'avantages ;
5. par la publicité des rapports et informations communiquées par les représentants d'intérêts aux pouvoirs publics ;
6. par le plafonnement des revenus annexes que peut avoir un parlementaire à hauteur de 50% de son traitement ;
7. par l'obligation faite aux parlementaires qui exercent des fonctions de conseil de communiquer au déontologue de leur assemblée la liste de leurs clients ;
8. s'agissant du registre, en supprimant le critère d'initiative, en modifiant les seuils déclenchant l'obligation d'inscription, en imposant aux déclarants d'indiquer précisément le nom et la fonction de la personne rencontrée et la décision publique visée ;
9. par la mise en place des espaces d'expression et de confrontation des avis divergents d'experts, qui doivent tous remplir et signer une déclaration publique d'intérêts (DPI) mise en ligne ;

10. par la prévision de règles étendant l'encadrement du lobbying aux opérations d'influence mises en place auprès du gouvernement.

**11) Que pensez-vous de l'article 13 de la loi ordinaire, qui oblige les parlementaires, lorsqu'ils en ont connaissance, à aviser le bureau de leur assemblée des activités de leurs collaborateurs au profit de représentants d'intérêts ?**

Ces mesures constituent des réponses pertinentes, mais insuffisantes pour remédier au problème du lobbyisme à l'Assemblée. Il faut aujourd'hui une approche globale du problème. Le rapport présenté par Sylvain Waserman : *"pour un lobbying plus responsable et transparent"* pourrait constituer une bonne base de départ.

Ce député propose notamment de connaître la source des amendements, d'imposer une empreinte normative, de refondre le système de sanctions prévu à l'encontre des lobbyistes, de créer une plateforme numérique en source ouverte, où les lobbyistes mais aussi les citoyens pourraient suggérer des amendements, de faire évoluer le code de conduite de l'Assemblée...

**VII/ Dispositions relatives au financement de la vie politique**

**12) Est-ce que l'encadrement des prêts et dons aux candidats, partis et groupements politiques prévu par ces lois a eu des effets positifs sur la probité et la lutte contre la corruption ?**

La mesure ne peut être désapprouvée dans le système actuel, comme le grand nombre de mesures qui sont intervenues depuis la première législation sur le financement politique, en 1988.

Toutefois, la prévision visant à interdire aux candidats de contracter un prêt auprès d'une banque étrangère devait avoir pour corollaire la création d'une banque de la démocratie. Ce projet a été abandonné alors même qu'il a été constaté que les banques françaises refusent de prêter à certains partis politiques les mettant dans une situation d'inégalité incompatible avec l'article 4 de la Constitution aux termes duquel *"La loi garantit la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation"*.

Enfin, la seule nécessité de prendre régulièrement des mesures pour pallier aux failles du système doit conduire à interroger le système lui-même.

**13) Faudrait-il faire évoluer ces règles ?**

Une réforme d'ensemble est impérieuse.

La Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) apparaît aujourd’hui dépassée. Elle n'avait pas détecté l'ampleur du dépassement d'un compte de campagne, en 2012. De même, la qualité du contrôle des comptes de campagne en 2017 pose question.

Cette commission doit être modernisée et outillée pour remplir de manière satisfaisante ses missions. L'accomplissement de ses missions ne peut plus se limiter à un contrôle a posteriori. Dans une démocratie moderne, un contrôle régulier au fil des campagnes est une nécessité.

L'association propose les axes suivants :

1. Une réforme de la CNCCFP, dans le cadre d'une réforme globale des autorités en charge de la probité publique ;
2. L'obligation pour les candidats à la présidentielle de rendre régulièrement publiques, pendant la campagne, leurs dépenses et leurs recettes ;
3. L'instauration d'une sanction d'inéligibilité, qui pourra être prononcée par le juge de l'élection, à l'encontre du candidat à l'élection dont le compte de campagne a été rejeté pour fraude ou manquement grave aux règles de financement des campagnes électorales ;
4. La certification, par la Cour des comptes, des comptes des partis politiques percevant de l'argent public ;
5. La publication en données ouvertes de tous les documents justifiant les comptes des partis, les recettes et dépenses des candidats, ainsi que des avis de la CNCCFP, en ajoutant à ses missions l'obligation de publier ces documents dans un format librement réutilisable.

Par ailleurs, le système de financement des partis et des campagnes pose plus globalement question. Actuellement, les personnes physiques peuvent financer la vie politique à hauteur de 7.500 euros pour un parti par an et à hauteur de 4.600 euros par élection. Ces versements sont déductibles de l'impôt sur les revenus à hauteur de 66% dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Cela signifie qu'une personne qui n'est pas imposable à l'impôt sur le revenu supporte entièrement la charge financière de ses dons là où une personne imposable voit son don pris en charge de manière importante sur fonds publics.

Cette inégalité, mise en exergue par Mme Julia Cagé dans son ouvrage dénommé "Le prix de la démocratie" devrait mener à une réflexion plus large sur la législation en vigueur. Une des pistes évoquées dans cet ouvrage consiste à permettre à tout contribuable, imposable ou non, de financer le parti de son choix via l'allocation d'un don plafonné, sur fonds publics, sans possibilité de financement au-delà.

Cette proposition nous semble être une des réponses appropriées aux pathologies du financement de la vie politique.

## **VII/ La réserve parlementaire**

### **14) Quel regard portez-vous sur la suppression de la réserve parlementaire ? A-t-elle eu, selon vous, les effets bénéfiques attendus ?**

Un élément fondamental de cette réforme est la déconnexion entre la circonscription, qui est le lieu où le député va pouvoir être désigné, et la souveraineté.

Les députés sont les élus de la nation et trop souvent, notamment par l'intermédiaire de la réserve parlementaire, ils avaient l'impression qu'ils sont élus uniquement de leur circonscription.

Chaque député devrait s'en détacher pour ne plus avoir ce lien qui engendre parfois un clientélisme électoral.

La suppression de ce système est donc tout à fait positive. L'association reste toutefois attentive à certains mécanismes qui pourrait de la même manière servir des intérêts clientélistes.

## **VIII/ Les frais de mandat**

### **15) Est-ce que les nouveaux systèmes d'indemnité parlementaire, à l'Assemblée nationale et au Sénat, ont effectivement permis de trouver un équilibre entre l'impératif de transparence et celui d'autonomie des assemblées parlementaires ?**

### **16) Quel bilan faites-vous des systèmes de contrôle des frais de mandat de l'Assemblée nationale et du Sénat ? Faudrait-il les faire évoluer ?**

La loi du 15 septembre 2017 sur la confiance dans la vie politique était présentée comme une révolution déontologique.

Elle a notamment supprimé l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) des parlementaires. Mais les députés perçoivent désormais une « *avance mensuelle de frais de mandat* » de 5.373 euros. Ce montant est légèrement inférieur à l'IRFM mais supérieur à ce dont bénéficient en moyenne les autres parlementaires européens.

Par exemple, les frais des parlementaires britanniques sont pris en charge pour 3.666 euros, ceux des parlementaires allemands pour 4.123 euros et ceux des membres du Parlement européen pour 4.299 euros.

Dans la réalité, les avancées sont modestes.

D'abord, le recours à un tirage au sort pour décider des contrôles ne garantit pas que les comptes des députés soient contrôlés au moins une fois au cours de la législature. Ensuite, il est prévu que « *dans la limite de 150 euros par semaine, les paiements peuvent être imputés sur l'avance, même en l'absence de justificatifs* ».

C'est une facilité que les députés peuvent utiliser comme argent de poche alors que la majorité des salariés et agents publics doivent présenter un justificatif pour le remboursement du moindre frais professionnel. Ce mécanisme est donc perçu comme un privilège tout à fait anachronique.

Pour la Haute autorité de transparence de la vie publique, l'usage de l'indemnité de frais de mandat des parlementaires n'est pas plus transparent dans le nouveau système que dans l'ancien : « *Les députés doivent certes conserver les justificatifs de leurs dépenses mais ni ces justificatifs ni le détail des dépenses ne seront rendus publics. Les députés peuvent même opposer le secret à leur déontologie, lors d'un contrôle, sur des informations qu'ils estiment confidentielles ou sur l'identité de tierces personnes* ». Dans son rapport d'activité pour 2020, la déontologue de l'Assemblée, qui fait valoir les progrès accomplis, identifie également d'importantes marges de progression.

Le choix de publier sur le site Internet l'usage de leurs frais de mandat comme le font déjà certains députés comme Paula Forteza, Marion Lenne, Mathieu Orphelin et quelques autres, paraît la voie à suivre.

D'abord parce que les citoyens considèrent comme normal de pouvoir connaître l'usage qu'ils font de cette enveloppe allouée pour leur activité de représentant de la Nation. Ensuite parce que les exemples précités montrent que les dépenses d'une activité parlementaire normale sont légitimes, ce qui devrait permettre de rassurer nos concitoyens sur l'usage qui est fait par leurs représentants de l'argent public.

\* \* \*

Pour lutter contre la défiance qui abime le lien de représentation, c'est une toute une culture de la légalité, de la probité et de l'intégrité dans la vie publique qui doit être développée.

Le Parlement doit être le moteur d'une grande ambition en ce domaine, s'il veut être à la hauteur des enjeux.

Nous vous prions de croire, Mesdames et Messieurs les membres de la Mission d'évaluation des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, en l'expression de notre respectueuse considération.

Pour l'association anti-corruption Anticor, le 25 octobre 2021,

Élise VAN BENEDE

Présidente

Éric ALT

Vice-Président