

Audition de Transparency International France au Sénat

Projets de loi rétablissant la confiance dans l'action publique

Recommandations prioritaires

21 juin 2017

Transparency International France, section française d'un mouvement anticorruption présent dans plus de cent pays dans le monde, accueille favorablement ces projets de loi. Notre association est convaincue qu'il est urgent de sortir par le haut de la crise de confiance qui mine aujourd'hui la vie politique et atteint des niveaux alarmants : selon un sondage Harris Interactive pour Transparency International et Tilder, 54% des français pensent que la majorité des responsables publics sont corrompus. Ce chiffre a augmenté de trois points, atteignant 57%, entre août 2016 et mars 2017. Pour autant, un changement de culture est à l'œuvre depuis quelques années : ce qui était toléré par les citoyens par le passé, souvent par fatalisme, ne l'est plus. Les français ne sont pas résignés : ils sont vigilants et exigeants, et c'est un signe de vitalité démocratique.

Notre association salue notamment le renforcement de l'encadrement des activités de conseil des parlementaires, la création de registres des déports et la prévention des conflits d'intérêts au sein du Parlement, l'interdiction des emplois familiaux dans les cabinets politiques, la suppression de la réserve parlementaire et l'attestation de conformité fiscale pour les parlementaires.

Nous appelons cependant le gouvernement et les parlementaires à muscler les textes sur plusieurs sujets essentiels : transparence des dépenses des parlementaires, financement de la vie politique, prévention de la corruption dans les collectivités territoriales, lobbying, déontologie au sein du Parlement. Par ailleurs, si nous soutenons l'objectif de garantir l'intégrité et la probité des candidats à une élection, nous regrettons que le casier judiciaire vierge ait été écarté.

Les recommandations présentées ci-dessous reflètent les sujets que notre association considère prioritaires. Elles s'appuient sur les messages que nous avons portés au cours des derniers mois, pendant les campagnes présidentielle et législatives. Au-delà de ces projets de loi, nous serons particulièrement attentifs aux réformes constitutionnelles annoncées pour la rentrée, notamment celle - essentielle - de l'indépendance de la justice. Nous appelons également les chambres parlementaires à prendre des mesures en faveur d'une plus grande transparence et de plus de déontologie au sein du Parlement, sans attendre l'entrée en vigueur des présents textes.

Pièces jointes :

- « Six recommandations pour un Parlement Exemplaire » (rapport de Transparency International France - mai 2017).
- Recommandations de Transparency International aux candidats à l'élection présidentielle.

I. Précisions et compléments à apporter sur les textes

A. Prévention des conflits d'intérêts au sein du Parlement (article 2 du PJJ)

- **Ne pas exclure les conflits d'intérêts public-public** : aligner la définition sur celle, plus complète, figurant dans la loi transparence de la vie publique de 2013, est plus appropriée. La définition retenue ne doit pas exclure, par exemple, le cas d'un parlementaire ayant un mandat dans une société publique d'aménagement.

- Sans empiéter sur l'autonomie des assemblées, **veiller à ce que la loi instaure des règles communes entre l'Assemblée nationale et le Sénat** s'agissant des règles déontologiques.
- **Apporter des garanties sur l'indépendance de l'organe déontologique.**
- Veiller à ce que le **registre des déports soit actualisé en temps réel, accessible en ligne**, et qu'il précise l'étape de la procédure à laquelle se rattache le déport.
- Pour les parlementaires qui conserveraient une activité de conseil, **rendre publics les noms des clients et/ou des secteurs pour lesquels ces activités de conseil sont effectuées** dans les déclarations d'intérêts remises à la HATVP.
- Au-delà de l'interdiction des emplois familiaux, instaurer un véritable statut des collaborateurs parlementaires pour doter cette profession de règles communes, notamment déontologiques.

Ces recommandations sont détaillées dans le rapport pour un Parlement exemplaire de Transparency.

B. Encadrement des activités annexes des parlementaires

- Instaurer un **plafonnement des revenus annexes**, qui pourrait par exemple être fixé à 15% des indemnités parlementaires comme aux Etats-Unis. Cette solution pragmatique permet un équilibre la nécessité pour les parlementaires de se consacrer principalement à leurs mandats et la légitimité de certains à conserver une activité professionnelle.

II. Recommandations prioritaires pour renforcer la portée et l'ambition des textes

A. Privilégier le casier judiciaire vierge à l'inéligibilité de plein droit

- Le casier judiciaire vierge a le mérite de la lisibilité et revêt une portée symbolique forte : de même qu'un citoyen ne peut accéder à la fonction publique si son casier judiciaire comporte des mentions incompatibles avec sa fonction, il ne devrait pas pouvoir se porter candidat à une fonction électorale si son casier judiciaire fait état de condamnations pour faits de corruption ou d'atteinte à la probité.
- L'inéligibilité de plein droit ne s'appliquerait qu'aux condamnations futures, créant de fait une inégalité dans le temps : une personne condamnée en 2016 pourrait être candidate à une élection, mais pas une personne condamnée en 2018 pour des faits similaires.

B. Assurer la transparence sur les dépenses des parlementaires (IRFM)

C'est l'une de nos six recommandations pour un Parlement exemplaire. L'opacité de l'IRFM constitue, avec la problématique des flux entre partis politiques et comptes de campagne, l'un des grands maillons faibles de la législation sur le financement de la vie politique. Transparency est favorable à la transparence de l'IRFM et – plus généralement – à une meilleure transparence des comptes du Parlement : publication des rapports de la Cour des Comptes, meilleur encadrement de la réserve parlementaire, transparence des comptes des groupes parlementaires. L'argument de la vie privée ne saurait être utilisé : l'IRFM ne doit justement pas financer de frais personnels.

C. Engager une réforme ambitieuse du financement de la vie politique et de la CNCCFP

Malgré une des législations les plus avancées en Europe, la multiplication des affaires politico-financières ces dernières années révèle d'importantes défaillances en matière de financement de la vie politique. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) peut pointer du doigt certaines incohérences, mais elle n'a ni les moyens juridiques ni les moyens humains pour

appréhender l'ampleur exacte des occultations éventuelles. Malgré l'adoption de quelques mesures récentes, qui doivent encore faire leurs preuves, Transparency appelle à une réforme plus ambitieuse, incluant l'obligation pour les partis et les comptes de campagne de publier leurs dépenses en période de campagne présidentielle.

D. Instaurer un plan de prévention de la corruption dans les collectivités territoriales.

Si le taux de mise en cause pénale des élus locaux est d'un peu moins de 1/1000, il s'agit principalement de condamnations pour délit de favoritisme, infraction au code des marchés publics et prise illégale d'intérêts. Cela renforce le sentiment que la corruption est un phénomène généralisé dans les marchés publics. S'inspirant des dispositions prévues pour les entreprises dans la loi Sapin II, Transparency recommande d'inciter les grandes collectivités territoriales à adopter les mesures suivantes :

- **Un code de conduite** définissant les types de comportements à proscrire ;
- **Un dispositif d'alerte interne** protégeant les personnes et permettant un débouché judiciaire ;
- **Une cartographie et une hiérarchisation des risques de corruption**, régulièrement actualisée ;
- **Des procédures d'évaluation** régulière des institutions liées à la collectivité ;
- **Des procédures de contrôle comptable**, portant notamment sur les marchés publics ;
- **Un dispositif de formation** destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés ;
- **Un régime disciplinaire** prévoyant des sanctions en cas de violation du code de conduite.

E. Instaurer une vérification fiscale préalable pour les ministres et personnalités nommés en conseil des ministres

Si un Ministre, haut fonctionnaire ou responsable public nommé en Conseil des Ministres ne présente pas une situation fiscale irréprochable, il ne devrait pas pouvoir prendre ses fonctions. Transparency recommande que cette procédure de vérification intervienne préalablement à leur nomination et non uniquement a posteriori. Nous avons accueilli favorablement les vérifications effectuées avant la nomination du gouvernement : cet usage doit être inscrit dans la loi. Nous demandons également que cela s'applique aux nominations des hauts fonctionnaires et responsables publics nommés en Conseil des ministres.

F. Renforcer la régulation du lobbying autour des principes d'intégrité, d'équité et de transparence

Transparency International France défend l'idée que le lobbying est un outil du débat démocratique, dès lors que celui-ci est régulé autour de trois principes essentiels: intégrité, équité et transparence. Nous avons soutenu l'article 25 de la loi Sapin 2, qui crée un registre des représentants d'intérêts, mais le périmètre de ce registre doit être étendu à tous les représentants d'intérêts (y compris les associations culturelles ou les associations d'élus). Au-delà de ces projets de loi, Transparency souligne ses attentes sur le plan réglementaire, le décret publié le 10 mai 2017 étant très en-deça des attentes, et sur le plan des pratiques des élus (transparence des agendas des parlementaires).