

**FICHES CONCOURS**  
**INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE**

Mai 2017

**Les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique**



Georges de La Tour, Le tricheur à l'as de carreau

**Le contexte des lois du 11 octobre 2013**

Les lois d'octobre 2013 relatives à la transparence de l'action publique sont issues de la réflexion menée par le rapport Sauvé<sup>1</sup> de janvier 2011 « Pour une nouvelle déontologie de l'action publique » qui traitait de la prévention des conflits d'intérêts, situation dans laquelle l'impartialité d'un agent public risque d'être altérée à cause d'une interférence entre un intérêt public et un autre intérêt, le plus souvent un intérêt personnel, de carrière ou financier. Le rapport Sauvé a été commandé par le Président de la République de l'époque, Nicolas Sarkozy, à la suite de l'accusation de conflit d'intérêts portée contre un de ses ministres, Eric Woerth, pour avoir sollicité l'embauche de son épouse par Liliane Bettancourt, qui finançait par ailleurs l'UMP, parti dont il était trésorier.

Aucune suite n'a été donnée au rapport Sauvé une fois remis. Le rapport a été exhumé, en 2013, à la suite de l'affaire Cahuzac, ministre de l'Economie et des finances condamné pour fraude fiscale, pour répondre à la volonté de moralisation de la vie publique qui s'est alors fait jour. Malgré ce contexte qui peut sembler anecdotique, le rapport Sauvé comme les lois du 11 octobre 2013 qui s'en inspirent répondent à un besoin profond : selon le CEVIPOF (baromètre de la confiance politique)<sup>2</sup>, ¾ des Français pensent que les hommes politiques sont « plutôt corrompus », 23 % étant d'avis qu'ils sont « plutôt honnêtes », constat préoccupant.

---

<sup>1</sup> Jean-Marc Sauvé est Vice-président du Conseil d'Etat

<sup>2</sup> Sciences-Po Cevipof, Le baromètre de la confiance politique, vague 8, janvier 2017

## **Les deux lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique**

L'une des deux lois est une loi organique (qui s'applique aux parlementaires), l'autre une loi ordinaire (qui s'applique aux membres du gouvernement, aux dirigeants de collectivités territoriales, aux hauts fonctionnaires qui occupent des emplois à la discrétion du gouvernement et aux agents publics ayant de hautes responsabilités (membres des AAI ou de cabinets ministériels)).

Le texte de la loi ordinaire donne une définition du conflit d'intérêt : « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

L'ensemble des personnes concernées par les deux textes sont désormais tenues d'établir, au moment de leur prise de fonctions, une déclaration d'intérêts ainsi qu'une déclaration de patrimoine. Ils établiront à la fin de leurs fonctions une nouvelle déclaration de patrimoine. L'objectif est de les obliger à déclarer leurs liens d'intérêt privés pour qu'ils évitent de prendre des décisions relatives à des entreprises ou des personnes avec lesquelles ils auraient un lien personnel, moral ou financier. Quant aux déclarations de patrimoine, leur objet est de vérifier que les personnes qui y sont tenues ne se sont pas enrichies pendant la durée de leurs fonctions publiques. L'absence de ces déclarations expose à des sanctions pénales et celles-ci sont vérifiées par une Haute autorité.

Par ailleurs, les membres du gouvernement et les membres des AAI qui interviennent dans le domaine économique et financier doivent donner un mandat de gestion de leur patrimoine financier pendant qu'ils exercent leur fonction.

### **La Haute autorité de la transparence**

- Composée de six experts indépendants élus par leur juridiction (2 membres de la Cour de cassation, 2 du Conseil d'État et 2 de la Cour des comptes), ainsi que de 2 personnalités qualifiées nommées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Haute autorité de la transparence est une autorité administrative indépendante (AAI).

Elle remplace la Commission pour la transparence financière de la vie politique qui contrôlait jusqu'à présent les déclarations de patrimoine des parlementaires.

- La Haute autorité a pour mission de contrôler la véracité des déclarations d'intérêt et de patrimoine qui lui sont transmises par les personnes soumises à cette obligation (en début et en fin de mandat pour les déclarations de patrimoine). Elle peut demander des compléments, faire appel aux services fiscaux, se faire communiquer les déclarations du conjoint séparé de biens ou du concubin et dispose d'un pouvoir d'injonction. Elle peut être saisie par diverses autorités publiques mais aussi par des associations agréées de lutte contre la corruption et recevoir des observations de tout citoyen.

- La Haute autorité contrôle aussi la situation fiscale des ministres lors de leur prise de fonctions.

- La Haute autorité publie les déclarations de patrimoine des candidats à l'élection présidentielle ainsi que la déclaration de patrimoine du président sortant, à l'issue de ses fonctions. Le texte de loi d'origine prévoyait que la Haute autorité pouvait assortir ces publications d'appréciations sur leur exhaustivité et leur sincérité mais le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition non conforme à la constitution, au motif qu'il s'agirait d'une intervention dans la campagne électorale.
- La Haute autorité contrôle la reconversion professionnelle des anciens ministres et de certains élus (maire ou président d'un exécutif local) après la cessation de leur mandat public. Pendant trois ans, ces personnes doivent lui demander l'autorisation pour reprendre une activité libérale ou rémunérée dans le secteur privé. La Haute autorité vérifie qu'il n'existe pas d'incompatibilité, ce qui serait le cas s'il pouvait être mis en évidence que la personne a profité de ses fonctions pour préparer sa reconversion ou risque d'utiliser les relations gardées avec ses anciens services pour exercer son activité professionnelle. L'avis éventuel d'incompatibilité établi par la Haute autorité doit être obligatoirement suivi.
- Enfin, la Haute autorité se prononce aussi, mais seulement pour les personnes autres que les parlementaires et le Premier ministre, sur les situations de conflit d'intérêt qu'elle peut être amenée à constater. Elle peut alors enjoindre d'y mettre fin (ce qui lui permet de rappeler les obligations de « déport »). Elle n'intervient pas pour les parlementaires.

### **La portée des déclarations d'intérêts et de patrimoine**

- ***La publicité des déclarations, moyen de faire appliquer l'obligation de transparence***

En vertu de la décision du Conseil constitutionnel, les déclarations d'intérêts des membres du gouvernement, des parlementaires et des élus locaux sont publiques (elles sont publiées sur le site de la Haute autorité) mais pas celles qui concernent des personnes qui n'ont pas de mandat électif, parce que cette publication porterait au respect de leur vie privée, selon le Conseil, une atteinte disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

En ce qui concerne les déclarations de patrimoine, celle des membres du gouvernement sont publiées par la Haute autorité mais pas celle des parlementaires : celles-ci sont consultables par les personnes inscrites sur les listes électorales correspondantes à la préfecture mais il est interdit de les reproduire. La personne qui les consulte peut cependant envoyer des observations à la Haute autorité. Quant aux déclarations de patrimoine des élus locaux, comme des personnes qui n'ont pas de mandat électif, elles ne sont ni publiées, ni consultables et il est interdit de les diffuser.

La publicité est un moyen de contrôler et de renforcer l'exactitude des déclarations.

- ***La loi précise les obligations en cas de survenance d'un conflit d'intérêts***

La loi impose aux responsables publics (membres du gouvernement, titulaires de fonctions exécutives locales, membres des collèges des autorités administratives indépendantes) mais aussi à toutes les personnes en charge d'une mission de service public de s'abstenir de prendre part à toute décision lorsqu'ils estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts.

("système de déport"). La Haute autorité dispose également, si elle en a connaissance, d'un pouvoir d'injonction tendant à faire cesser un tel conflit, sauf, bizarrerie de la loi, en ce qui concerne le Premier ministre.

Les dispositions relatives aux parlementaires sont différentes : la loi du 11 octobre 2013 confie au bureau de chaque assemblée le soin de déterminer les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire.

#### ▪ ***La saisine des tribunaux***

Si la Haute autorité relève des inexactitudes flagrantes dans les déclarations et que celles-ci ne sont pas rectifiées, elle peut saisir les tribunaux.

#### **L'extension de certaines dispositions aux fonctionnaires**

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires étend les obligations prévues par les textes du 11 octobre 2013 :

- Certains hauts fonctionnaires (la liste est fixée par les décrets 2016-1967 et 2016-1968), par exemple les directeurs généraux des régions, départements et communes d'une certaine taille, sont désormais soumis à déclaration d'intérêts et, avant et après leur prise de fonction, à déclaration de patrimoine ; les déclarations d'intérêts sont transmises au supérieur hiérarchique qui intervient s'il constate que le fonctionnaire est en situation de conflit d'intérêts ou transmet le dossier, en cas de difficulté d'appréciation, à la Haute autorité de la transparence de la vie publique ; les déclarations de patrimoine sont transmises directement à cette Haute autorité ;
- Tout fonctionnaire civil ou militaire a obligation de mettre fin aux conflits d'intérêt qui pourraient le concerner ;
- Les lanceurs d'alerte de bonne foi qui dénoncent un conflit d'intérêt aux autorités judiciaires ou administratives après avoir préalablement averti en vain leur supérieur hiérarchique sont protégés de toute sanction et répercussion négative.

#### **Eclairage : les avancées et les limites des textes**

##### ***Les avancées des textes sont évidentes :***

▪ La notion de conflits d'intérêts est précisée et clarifiée. Jusqu'alors, cette notion sous-tendait certains textes répressifs mais ceux-ci ne portaient que sur des situations limitées (ainsi des articles du Code pénal sur la prise illégale d'intérêts par une personne dépositaire de l'autorité publique ou ceux réprimant la prise d'intérêt des fonctionnaires dans certaines entreprises 3 ans après la cessation de leurs fonctions publiques). Le conflit d'intérêt est identifié désormais comme une des causes majeures de l'altération de la probité des personnes publiques. La déclaration d'intérêts est obligatoire, contrôlée, publique ;

▪ Alors que la Commission pour la transparence financière de la vie publique qui a précédé la Haute autorité ne disposait pas des moyens juridiques suffisants pour contrôler le

patrimoine des élus et détecter les cas de corruption, ce n'est plus le cas de la Haute autorité.

**Cependant :**

- La déclaration d'intérêts reste un outil essentiellement moral : des affaires récentes montrent que des personnes soumises à cette obligation (des experts essentiellement) ne mentionnent pas toutes leurs activités ; la dissimulation reste possible, même si elle est plus aisément détectable : la bonne application de la loi demande de la vigilance, et celle-ci a tendance à diminuer avec le temps ;
- L'absence de publication de certaines déclarations de patrimoine ou les obstacles mis à leur prise de connaissance (ainsi des déclarations des parlementaires) témoignent d'une conception vieillie de la transparence, les élus y voyant d'abord un soupçon, alors que tout responsable public devrait l'accepter avec davantage de simplicité ;
- S'agissant des parlementaires, la loi est peu contraignante : la Haute autorité n'a pas compétences pour relever un conflit d'intérêts et demander qu'il y soit mis fin. En outre, le projet de loi dans sa version transmise au Conseil constitutionnel interdisait aux parlementaires d'exercer n'importe quelle activité professionnelle s'ils ne l'exerçaient pas auparavant (dans le respect des incompatibilités applicables) et, en particulier, ne leur permettait d'exercer une activité de conseil que dans le cadre de la profession d'avocat et à condition de l'avoir exercée avant leur mandat. Le Conseil constitutionnel, contre tout bon sens, a jugé que ces dispositions excédaient ce qui était nécessaire pour protéger l'indépendance des élus et les a jugées non conformes à la Constitution. Comme auparavant, les Parlementaires peuvent donc devenir avocats pendant leur mandat, ce qui leur permet d'exercer une activité de conseil, et peuvent continuer à exercer une activité de conseil s'ils la pratiquaient auparavant, même hors du cadre d'un cabinet d'avocat. C'est donc le bureau de l'assemblée concernée (qui reçoit une déclaration d'activités et d'intérêt des parlementaires) et, le cas échéant, le déontologue dont celle-ci s'est dotée qui surveilleront les éventuels conflits d'intérêt des parlementaires et leurs cumuls d'activités, au nom du principe de l'autonomie des Assemblées : le risque d'une tolérance excessive est évident.

Des progrès restent donc à engager. Le nouveau Président de la République, Emmanuel Macron, s'est engagé à améliorer le dispositif, en interdisant l'embauche par les parlementaires de membres de leur famille en tant qu'assistants et en réglementant les activités de conseil.