

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

Août 2018

[www.pergama.fr](http://www.pergama.fr)

**Les lois organique et ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, la fin de l'histoire ?**



**Diablesse écrasant des damnés, évêques et rois, Notre Dame de Paris**

**Le contexte**

Une nouvelle loi de moralisation de la vie politique a été promise lors de la campagne présidentielle de 2017 par le candidat Emmanuel Macron : cette promesse faisait suite à la mise en examen pour détournement de fonds publics de F. Fillon, autre candidat à la présidentielle, pour avoir, des années durant, rémunéré son épouse en tant qu'assistante parlementaire sans contrepartie de travail. « L'affaire Pénélope » en cachait une autre, sans doute plus grave encore sur le plan des principes, celle de la société de conseil que F. Fillon a créée en 2012, dont il a tiré 70 000 euros de revenus en 2012 (sur 6 mois) et 142 500 en 2013<sup>1</sup>. Cette activité était légale : à l'époque, les textes n'interdisaient pas, en effet, à un parlementaire de mener une activité de conseil (qui est en général un conseil en affaires, auprès des entreprises) s'il l'exerçait avant d'être élu. Or, F. Fillon avait fondé sa société quelques jours avant d'être élu député de Paris, en juin 2012 : il pouvait donc en être le gérant et cumuler cette activité avec celle de représentant de la Nation. La situation n'en restait pas moins choquante, au moins aux yeux d'une partie de l'opinion sensibilisée à la nocivité de l'action des lobbies auprès des parlementaires et des décideurs et qui voyait dans cette possibilité de cumul un risque de trafic d'influence.

Par ailleurs, l'objectif de « moralisation » avait acquis, grâce aux deux lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, une légitimité certaine : depuis lors, la notion de conflit d'intérêts est définie ; les textes font obligation aux parlementaires, aux ministres,

---

<sup>1</sup> Ces informations figurent sur la déclaration d'intérêts de F. Fillon en date de 2014 publiée sur le site de la Haute autorité de la transparence

à certains élus et hauts fonctionnaires d'établir, au moment de leur prise de fonctions, une déclaration d'intérêts ainsi que deux déclarations de patrimoine, l'une au début, l'autre à la fin de leurs fonctions. 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, elles permettent de vérifier que les personnes ne se sont pas enrichies durant l'exercice de leurs fonctions publiques. L'absence de ces déclarations expose à des sanctions pénales et celles-ci sont désormais vérifiées par une nouvelle AAI, la Haute autorité de la transparence.

### **Le contenu des deux lois du 15 septembre 2017**

L'une des lois est une loi organique applicable aux parlementaires, la seconde une loi ordinaire applicable aux autres personnes concernées.

- Prévention des conflits d'intérêts : les lois d'octobre 2013 n'avaient pas soumis les parlementaires exposés à des conflits d'intérêt au système de « déport » (qui consiste à ne pas prendre part à une décision) imposé aux autres responsables publics (membres du gouvernement, dirigeants de collectivités territoriales, hauts fonctionnaires et agents publics ayant de hautes responsabilités) lorsque, sur un dossier, ils se trouvaient en situation de conflits d'intérêts. Les textes de 2017 étendent l'obligation de déport aux parlementaires, qui devront désormais « veiller à faire cesser immédiatement » un conflit d'intérêt dans lequel ils pourraient se trouver. Un registre sera tenu des cas où ils s'abstiendraient pour cette raison de prendre part aux débats. En parallèle, un registre sera tenu pour les « déports » des ministres.

- Léger durcissement des conditions de cumul d'activité, notamment quant aux activités de conseil : depuis 1995, il n'était plus possible de commencer en cours de mandat une activité de conseil sauf pour les parlementaires issus de professions libérales. En 2013, la loi a voulu avancer vers un encadrement plus rigoureux : 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 ne l'a pas permis : selon sa décision 2013-675 DC, l'interdiction d'une activité de conseil pour les parlementaires sauf pour les professions libérales qui auraient commencé cette activité avant le début de leur mandat, « excède manifestement ce qui est nécessaire pour prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêt » et est donc contraire à la Constitution.

Dans ce contexte, les lois de 2017 renforcent un peu le dispositif de 2013 : ils prévoient une incompatibilité entre le mandat parlementaire et la direction d'une société de conseil dès lors que celle-ci s'adresse à des entreprises susceptibles d'être liées à l'action publique ou à des clients étrangers ; il devient en outre interdit en cours de mandat de prendre le contrôle d'une société de conseil (mais on peut le garder si la prise de contrôle s'est effectuée avant) ; enfin, pour poursuivre à titre individuel une activité de conseil pendant un mandat parlementaire, il faudra l'avoir commencée plus d'un an avant d'être élu.

- Interdiction d'employer un membre de sa famille : sont concernés les parlementaires, le Président de la République, les membres du gouvernement et les exécutifs locaux ;
- Extension des cas d'inéligibilité : à l'origine, le programme du candidat Macron promettait qu'un casier judiciaire chargé serait automatiquement cause d'inéligibilité. Cependant, cette mesure n'était pas juridiquement possible, le Conseil constitutionnel demandant, au nom du principe de nécessité et d'individualisation des peines, que la peine soit prononcée par une décision de justice explicite. D'autres modalités ont donc été envisagées. Depuis la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, les juridictions répressives doivent, pour une liste d'infractions considérées comme des manquements à la probité, prononcer une peine complémentaire d'inéligibilité, sauf décision motivée. La loi du 15 septembre 2017 allonge la liste des délits pris en compte (domaine des marchés publics, questions fiscales et électorales, financement des partis, trafic d'influence, obligations de déclaration à la Haute autorité...).
- Compétence de la Haute autorité pour contrôler la déclaration de patrimoine du Président de la République en début et en fin de mandat.
- Contrôle automatique de la situation fiscale des parlementaires en début de mandat ainsi que des personnes appelées au gouvernement, dont la Haute autorité vérifie également la situation au regard d'éventuels conflits d'intérêts.
- Transformation de l'indemnité représentative de frais de mandat en un remboursement de frais constatés : l'indemnité destinée à couvrir les coûts de l'exercice du mandat parlementaire, jusqu'alors forfaitaire, s'inscrit désormais dans la limite d'un plafond et les dépenses doivent être justifiées.
- Suppression de la réserve parlementaire (crédits inscrits en loi de finances que les parlementaires se répartissaient pour subventionner des collectivités ou des associations) : la mesure veut marquer la fin du clientélisme local des parlementaires et de l'achat de voix.
- S'agissant des partis, encadrement des prêts qui leur sont accordés et révision des règles comptables appliquées.

## Appréciation

D'une manière générale, les textes du 15 septembre 2017 ne comportent que des mesures limitées dont aucune n'est vraiment décisive. Certaines viennent compléter, modestement, les dispositifs plus ambitieux figurant dans des lois préalables, celles du 13 octobre 2013 ou du 9 décembre 2016. Il s'agit, soit par réalisme, soit par opportunisme, d'une politique des petits pas. Ainsi :

- S'agissant de la prévention des conflits d'intérêts, l'extension aux parlementaires de l'obligation de déport est une mesure logique : le déport est la solution du conflit d'intérêt dont la loi cherche à prévenir les effets contraires à l'intérêt public. Cependant, la prévention

ne peut s'exonérer du contrôle et il n'est pas interdit de penser que l'appel à la conscience personnelle ne suffit pas. Or, alors que la Haute autorité se prononce sur les situations de conflit d'intérêt qu'elle constate et peut enjoindre qu'il y soit mis fin, elle n'intervient pas pour les parlementaires. Il appartient toujours aux Assemblées elles-mêmes (ou à leur bureau) de définir les règles permettant de prévenir et de faire cesser les conflits d'intérêts, le cas échéant après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, avec le risque, dès lors que l'on reste « entre-soi », d'un état d'esprit tolérant, là où il faudrait de l'inflexibilité. L'on a vu ce que donnait ce choix lors de l'affaire Fillon en 2017 : le bureau de l'Assemblée nationale n'a jamais interrogé le député ni sur l'emploi d'une épouse que personne ne voyait jamais ni sur ses activités de conseil rémunérées par de grandes entreprises privées dont il est resté proche. Consulté en 2017 sur la gestion par F. Fillon d'une société de conseil fondée juste avant son élection, le déontologue de l'Assemblée nationale, par ailleurs professeur de droit constitutionnel à l'université, a estimé qu'il n'y avait pas là de conflit d'intérêts, ce qui laisse rêveur. Il aurait donc mieux valu soumettre le contrôle des mesures de prévention des conflits d'intérêts des parlementaires à un organisme extérieur à l'indépendance garantie, plutôt que de le laisser à leurs représentants, nécessairement plus « compréhensifs ».

- S'agissant des amendements apportés par les lois de 2017 aux règles de cumul entre activités de conseil et mandat parlementaire, le nouveau texte tente de repousser les limites posées par le Conseil constitutionnel, dont la jurisprudence 2013-875 (qui ne permet pas d'interdire le cumul entre le mandat et les activités de conseil aux parlementaires qui ne les auraient jamais exercées auparavant) empêche de lutter contre les abus et le trafic d'influence. En imposant que la création de l'activité de conseil ait commencé plus d'un an avant l'élection, la réforme de 2017 fait œuvre utile mais renonce à imposer des principes fondamentaux : aucune activité de nature professionnelle ne devrait être compatible avec le mandat, encore moins lorsqu'elle favorise l'influence des intérêts privés sur la décision publique.

Le projet aurait pu s'attaquer à la question des conflits d'intérêts d'une autre manière, en imposant par exemple plus de transparence aux interventions des lobbies auprès des parlementaires et en rendant publics les documents remis et les compte-rendu de réunions dans lesquels interviennent leurs représentants : il ne l'a pas fait, alors que les lobbies représentent une gangrène démocratique.

- L'interdiction d'employer un membre de sa famille est une excellente mesure, d'autant que l'affaire Fillon a permis de mesurer que la pratique (et le détournement d'argent public souvent lié) était répandue. Il aurait fallu en profiter pour régler la question des assistants parlementaires, qui devraient être employés et payés par l'assemblée, même s'ils sont choisis par le parlementaire : la question des embauches de complaisance serait devenue secondaire si l'Assemblée, employeur en titre, avait été en mesure de contrôler l'effectivité du travail.

- L'extension à certains crimes ou délits de la possibilité de prononcer une peine complémentaire d'inéligibilité aurait dû s'accompagner d'un durcissement des peines prévues, aujourd'hui 5 ans pour un délit, 10 ans pour un crime, sauf quelques exceptions. Il n'est pas admissible qu'une personne ayant manqué à la probité de manière manifeste puisse, 5 ans après les faits, devenir parlementaire.

- La transformation de l'indemnité représentative de frais de mandat en remboursement de dépenses va dans le sens d'un meilleur respect de l'argent public. L'application semble cependant très souple, voire laxiste...
- La suppression de la réserve parlementaire est une bonne mesure. Cependant la « réserve ministérielle », qui a exactement le même objet est maintenue.

### **Au final, des mesures utiles mais timides et peu ambitieuses**

Les mesures des textes de 2017 sont au total de faible envergure. De plus, ces textes ne contiennent que des dispositions de faible portée sur une question majeure, le financement des partis et des campagnes, alors que le foisonnement des micro-partis pose problème et que l'affaire Bygmalion (entre autres) a révélé des pratiques délictueuses. Il est vrai que dans son avis préalable, le Conseil d'Etat a récusé certaines propositions pourtant salutaires, notamment la certification des comptes des partis par la Cour des comptes, au nom de la protection des intérêts des commissaires aux comptes.

Surtout l'on mesure, depuis 2013 et les premiers véritables efforts de moralisation, que la loi ne suffit pas : les conditions dans lesquelles se sont passées les campagnes électorales 2017 et la validation de leurs dépenses ou l'intensité actuelle de l'action des lobbies tendent à montrer que les pratiques de la vie politique ne se sont guère améliorées. Il semble même que les Assemblées aient, par exemple, profité de la réforme des frais de mandat pour augmenter les enveloppes accordées à ce titre et donner davantage de marges de manœuvre aux parlementaires sur leur utilisation... En tout état de cause, si les lois de 2017 ont contribué à la moralisation publique, c'est pour peu de choses. Il faudra bien d'autres avancées pour y parvenir.