

Transparence de la vie publique

L'instauration d'une République exemplaire est l'un des principaux engagements du quinquennat. Dans cette perspective, le **Président de l'Assemblée nationale a, dès son élection, pris de nombreuses mesures visant à renforcer la transparence et l'exemplarité au sein de l'Assemblée nationale :**

- nomination en octobre 2012 d'un déontologue auquel l'intégralité des 577 députés ont, pour la première fois dans l'histoire de la Ve République, transmis une déclaration d'intérêts, venant compléter leur déclaration de patrimoine et leur déclaration d'activités ;
- répartition équitable de la réserve parlementaire et publication de l'usage qui en est fait par les députés ;
- mission sur la question des représentants d'intérêts confiée par le Bureau au Vice-Président, Christophe Sirugue ;
- certification des comptes de l'Assemblée nationale par la Cour des comptes ;
- stabilisation en valeur du budget de l'Assemblée sur toute la durée de la législature ;
- baisse de 10% de l'IRFM perçue par les députés.

Le gouvernement a, de son côté, présenté à l'occasion du Conseil des ministres du 13 mars 2013, une communication relative à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique.

Les récents aveux de l'ancien Ministre du Budget, Jérôme Cahuzac, ont donné une actualité toute particulière à ces questions. Ils ont profondément choqué les citoyens ainsi que l'ensemble de la classe politique. Ce scandale a révélé les faiblesses de nos mécanismes de prévention et de contrôle.

Si de nombreux enseignements doivent être tirés de cette affaire, il convient en revanche d'éviter deux écueils.

D'une part, légiférer dans la précipitation afin de répondre à l'émotion provoquée par ce scandale. C'était la logique du dernier quinquennat, cela ne peut être la nôtre aujourd'hui. Nous devons, à l'inverse, fixer de nouvelles règles déontologiques de façon sereine et réfléchie.

D'autre part, confondre contrôle de la probité des parlementaires et intrusion généralisée et malsaine dans leur vie privée. Si le devoir d'exemplarité des élus doit être réaffirmé, si les mécanismes de prévention, de contrôle et de sanction doivent être renforcés, la transparence absolue est un mythe. Elle ne sera suffisante ni pour éviter l'apparition de nouveaux scandales ni pour garantir la probité de tous les acteurs publics. Et, loin de rétablir le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus, elle risque de nourrir la suspicion et d'affaiblir la légitimité des élus de la Nation.

Pour renforcer la confiance des citoyens dans leurs représentants, nous devons éviter l'adoption de toute mesure démagogique, mais **inscrire dans le droit une véritable morale politique, assise sur des mécanismes efficaces de prévention, de contrôle et de sanction.**

Les propositions présentées ci-dessous répondent à ces exigences.

1. Déclarations de patrimoine

En l'état actuel du droit, les députés sortants et entrants doivent déposer une déclaration de leur situation patrimoniale. La Commission pour la transparence financière de la vie politique est chargée de vérifier au regard de ces déclarations l'évolution du patrimoine des élus.

L'affaire Cahuzac a révélé l'inefficacité de ce mécanisme de contrôle. La Commission qui ne travaille que sur la foi des déclarations des dirigeants politiques, n'a en effet ni les moyens, ni le pouvoir d'enquêter sur la véracité des déclarations produites. Face à cette situation, l'adoption de quelques mesures fortes et efficaces s'impose. D'autres devront être écartées.

a) Publier les déclarations de patrimoine : une mesure inefficace contre la corruption et dangereuse pour la démocratie

Comme le prouve l'affaire Cahuzac, la publication de la déclaration de patrimoine est parfaitement inefficace pour prévenir toute tentative de fraude.

D'une part, il est constant qu'un fraudeur ne va pas déclarer le patrimoine qu'il a toujours tenté de cacher aux autorités.

D'autre part, tout individu qui souhaiterait ne pas publier une partie de son patrimoine, pourrait se contenter de transférer certains actifs aux membres de sa famille. **Pour instaurer un mécanisme véritablement efficace, il serait donc indispensable qu'il s'applique non seulement aux élus, mais aussi à leurs conjoints, à leurs ascendants et descendants. En cas contraire, il serait purement et simplement cosmétique.**

Or le fait de publier le patrimoine des parents ou du conjoint d'un élu n'est pas sans soulever de graves questions en matière de respect de la vie privée.

Enfin, loin de prévenir toute dérive, **la publication des déclarations de patrimoine alimentera les dérives populistes et les tentatives de déstabilisation des élus (classement des plus gros patrimoines...).**

Notons que contrairement à une fausse idée qui circule depuis quelques jours – et qui repose sur une confusion entre déclaration de patrimoine et déclaration d'intérêts – **les déclarations de patrimoine ne sont pas rendues publiques dans les principales démocraties**

européennes (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni). Quant aux députés européens, ils ne remplissent pas de déclaration de patrimoine mais une simple déclaration d'intérêts.

b) Mettre en place une Haute autorité de la transparence de la vie publique disposant de véritables pouvoirs de contrôle et de vérification

On ne peut que se féliciter du projet de mise en place d'une **Haute autorité de la transparence de la vie publique** absorbant la Commission pour la transparence financière de la vie politique et disposant de véritables pouvoirs.

Il est indispensable que cette future autorité administrative indépendante puisse disposer des pouvoirs nécessaires à la vérification des déclarations qui lui sont transmises. Et qu'elle puisse, à cette fin, recourir aux moyens de l'administration fiscale.

c) Alourdir les peines d'inéligibilité

Sans aller jusqu'à l'inéligibilité à vie - qui suppose une révision de la Constitution et qui soulève de nombreuses questions juridiques - **les peines d'inéligibilité actuellement prévues pourraient être doublées.**

Ce renforcement des sanctions aurait notamment vocation à s'appliquer aux cas de non transmission des déclarations de patrimoine ainsi qu'aux cas d'omission de déclaration ou de déclaration mensongère.

2. Déclarations d'activités et d'intérêts

Les parlementaires sont soumis, en application de l'article LO. 151-2 du code électoral, à l'obligation d'établir une déclaration d'activités permettant de vérifier qu'ils ne se trouvent pas dans l'un des cas d'incompatibilité prévus par le code électoral.

Chaque Assemblée a complété ce dispositif légal par la mise en place d'une déclaration d'intérêts permettant d'identifier les situations susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts.

Il est proposé de donner à ces déclarations d'intérêts, qui seraient fusionnées avec les déclarations d'activités, un fondement légal.

Ces déclarations seraient communiquées à la Haute autorité de la transparence de la vie publique via le déontologue de l'Assemblée nationale. Compte tenu de leur nature et de leur objet, elles seraient par ailleurs rendues publiques, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens.

Il convient, évidemment, d'instaurer des sanctions en cas d'omission ou de déclaration mensongère dans les déclarations d'activités et d'intérêts des parlementaires.

Ainsi seraient ainsi mises en œuvre l'intégralité des préconisations de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

S'agissant du déontologue de l'Assemblée nationale, ses fonctions devraient être garanties par la loi. Celui-ci pourrait utilement travailler en réseau avec la Haute Autorité.

Enfin, la loi pourrait prévoir l'obligation pour les députés de déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout cadeau ou présent (voyages...) excédant un certain montant.

3. Incompatibilités

Ce serait une grave erreur d'interdire aux députés l'exercice d'une autre activité professionnelle.

D'une part, parce que la généralisation de l'incompatibilité affaiblirait la représentativité de l'Assemblée nationale en favorisant un peu plus encore la sur-représentation des agents du secteur public au sein de celle-ci. D'autre part, parce qu'il convient de ne pas assimiler les fonctions de député à une profession au sein de laquelle on ferait carrière.

Comme le montre la note jointe (Droit comparé en matière d'incompatibilités parlementaires), ni l'Allemagne, ni l'Espagne, ni la Grande-Bretagne, ni l'Italie n'ont posé un principe général d'incompatibilité du mandat parlementaire avec l'exercice d'une autre activité professionnelle. Pour prendre un seul exemple – si décrié en France, dans tous ces pays, le cumul avec la profession d'avocat est autorisé.

La compatibilité doit être la règle, l'incompatibilité l'exception.

Notre droit électoral est d'ores et déjà l'un des plus complets sur la question des inéligibilités et des incompatibilités (cf. art. LO. 132 et suivants).

Pour renforcer ce dispositif de prévention des conflits d'intérêts, il est proposé de suivre les préconisations de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, à savoir :

- modifier la rédaction de l'article LO. 146 du code électoral pour que l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de direction de certaines entreprises privées soit étendue aux fonctions de direction exercées dans les sociétés mères ;
- modifier l'article LO. 146-1 du code électoral afin d'aligner le régime de l'exercice de l'activité d'avocat sur le régime applicable aux autres activités de conseil : un parlementaire ne pourrait plus accéder à la profession d'avocat en cours de mandat.

4. Représentants d'intérêts

Le 18 juillet 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale a chargé un Vice-Président, Christophe Sirugue, d'une mission sur les représentants d'intérêts.

Christophe Sirugue a formulé 14 propositions qui ont été présentées au Bureau le 14 février 2013 (cf. annexe). Certaines de ces propositions nécessitent un travail d'instruction complémentaire mais toutes seront mises en œuvre.

Ces propositions visent, en premier lieu, à **renforcer les obligations déclaratives imposées aux représentants d'intérêts** (formulaire d'inscription précisant les intérêts représentés, le chiffre d'affaires ou les sources de financement, le nombre de salariés, etc...) et à **revoir leurs conditions d'accès à l'Assemblée nationale** (badge, interdiction d'accès à la salle des quatre colonnes et la salle des pas perdus, etc...).

Elles visent, par ailleurs, à **renforcer la transparence dans les relations entre les députés et les représentants d'intérêts**. Ainsi, les députés seront invités à rendre publiques les réunions avec les représentants d'intérêts dans les salles de l'Assemblée en communiquant les noms des participants et le thème de la rencontre.

5. Collaborateurs parlementaires

Il sera demandé aux collaborateurs parlementaires, ainsi qu'aux conseillers du Président de l'Assemblée nationale et des groupes parlementaires, de remplir une **déclaration d'intérêts et d'activités**. Ces déclarations seront transmises au déontologue de l'Assemblée nationale.

Un **code de déontologie** sera également mis en place pour les collaborateurs parlementaires. Ce code définira clairement les activités non compatibles avec les fonctions de collaborateur de député. Dans ce cadre, le **cumul de la fonction de collaborateur parlementaire avec des activités de lobbying sera interdit**.