

Lois du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique

Textes parus au JO du 12 octobre 2013

A l'exception de certains articles (cf. ci-dessous), la loi entrera en vigueur à la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Dans les deux mois suivant cette date, les déclarations de patrimoines et d'intérêts devront être adressées à la HATVP.

Textes parus au JO du 12 octobre 2013 :

[>> Loi ordinaire](#)

[>> Loi organique](#)

1. Prévention des conflits d'intérêts

- Définition
- Déclarations d'intérêts (art. 4 et 11 PL ; art. 1^{er} PLO)
- Obligation de déport (article 2 PL)
- Autres dispositions

2. Lutte contre l'enrichissement illicite au cours du mandat

- Déclarations de patrimoine (art. 4 et 5 PL ; art. 1^{er} PLO)
- Consultation en préfecture (art. 12 PL ; art. 1^{er} PLO)

3. Composition de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (art. 19 PL)

- Composition du collège de la HATVP
- Moyens humains et matériels

4. Pouvoirs de la Haute autorité pour la transparence

- Pouvoir de contrôle et d'information sur les manquements (art. 7, 20 PL)
- Pouvoir d'injonction
- Relations avec l'administration fiscale (art. 6 PL)
- Rôle de conseil
- Recommandations sur le lobbying (art. 20 PL)
- Contrôle du pantouflage des ministres et des exécutifs locaux (art. 20, 23 PL)
- Saisine de la HATVP (art. 20 PL)

5. Incompatibilités (art. 2 PLO)

- Nouvelles incompatibilités parlementaires
- Autres incompatibilités

6. Dispositions spécifiques aux membres du Gouvernement

7. Dispositions spécifiques aux parlementaires

- Publication de l'usage de la réserve parlementaire
- Collaborateurs parlementaires

8. Financement de la vie politique

9. Engagement des citoyens

- Contrôle citoyen
- Protection des lanceurs d'alerte (art. 25 PL)

10. Sanctions (art. 26 et 27 PL)

11. Entrée en vigueur des nouvelles obligations

- Obligations déclaratives
- Incompatibilités
- Mise en disponibilité des fonctionnaires

1. Prévention des conflits d'intérêts

➤ Définition

- « Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public **veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts** » (article 1^{er} PL).

- Définition du conflit d'intérêts : « 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. »

→ Il s'agit de la définition de la Commission Jospin, que nous trouvons moins précise que celle de la Commission Sauvé qui étendait notamment la définition aux entourages familiaux et professionnels des intéressés.

➤ Déclarations d'intérêts (art. 4 et 11 PL ; art. 1^{er} PLO)

- Des déclarations d'intérêts doivent être adressées à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et à l'autorité hiérarchique, en début et en fin de mandat (délai de 2 mois).

Personnes visées : membres du Gouvernement, parlementaires, députés européens, exécutifs locaux¹, collaborateurs du Président de la République et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat,

¹ Cela vise les présidents de conseil général et régional, d'un exécutif et d'une assemblée de Corse et d'outre-mer, du conseil de la métropole de Lyon ; les maires de communes de plus de 20 000 habitants ; les présidents élus d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) dont la population excède 20 000 habitants ou dont les recettes de fonctionnement dépassent 5 millions d'euros ; les conseillers régionaux, généraux et d'assemblées territoriales et d'Outre-mer ; les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants

membres des cabinets ministériels, membres des collèges des AAI, présidents et directeurs généraux des entreprises et offices publics, toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement nommée en conseil des ministres.

- **Les déclarations d'intérêts sont exhaustives (intérêts détenus à la date de nomination et dans les cinq années précédant cette date)²** et doivent renseigner les **rémunérations, indemnités et gratifications** perçues au titre des activités exercées.

→ Au cours du processus législatif, conformément à l'une de nos propositions, la période rétrospective a été étendue de 3 à 5 ans.

- Ces déclarations doivent être mises à jour dans un délai de 2 mois en cas de « modification substantielle » (1 mois pour les ministres).

→ Le terme « substantielle » laisse une marge d'interprétation. Il aurait été préférable que les informations transmises à la HATVP soient actualisées sur une base annuelle.

- **Les déclarations d'intérêts des ministres, des parlementaires et des principaux exécutifs locaux sont rendues publiques** dans un délai de 3 mois. **Celles des déclarants n'exerçant pas de fonctions électives³ ne sont pas rendues publiques.**

→ Le Conseil constitutionnel a invalidé la publication des déclarations d'intérêts des personnes non élus. Cependant, l'article 12 de la loi promulguée au JO ne fait pas mention de cette exception.

- Les données publiques contenues dans les déclarations d'intérêts sont **réutilisables** (Open Data).

➤ **Obligation de déport (article 2 PL)**

- **Une obligation de déport est prévue pour les exécutifs locaux** (à l'exception des exécutifs de communes de moins de 3500 habitants), **les membres des AAI et les personnes chargées d'une mission de service public ayant une délégation de signature.**

- Pour les **ministres**, un décret en Conseil d'État fixera les conditions dans lesquelles le déport s'appliquera aux membres du Gouvernement.

→ Nous étions favorables au texte du Gouvernement qui inscrivait dans la loi une possibilité de déport pour les ministres, ce qui donnait plus de garanties à son application. Il faudra dès lors être vigilant afin de s'assurer que ce décret sera bien adopté et la règle mise en œuvre.

- Pour les **parlementaires**, ce déport n'est pas inscrit dans la loi. Cependant, le « *bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.* » (art.3 PL)

et vice-présidents d'EPCI de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature.

² Activités professionnelles exercées à la date de la déclaration et au cours des 5 dernières années ayant donné lieu à rémunération ; activités de consultant exercées à la date de la déclaration et au cours des 5 dernières années ; participations détenues à la date de la déclaration ou lors des 5 dernières années aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société ; participations financières directes, à la date de la déclaration, dans le capital d'une société ; activités professionnelles exercées par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ; fonctions et mandats électifs exercés à la date de la déclaration.

³ Membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, des Présidents de l'Assemblée nationale du Sénat, membres des autorités administratives indépendantes, présidents et aux directeurs généraux des établissements et offices publics ainsi que toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres.

→ Le déport pourrait être l'une des règles à suivre en cas de conflit d'intérêts. Comme pour les ministres, nous aurions préféré que le déport pour les parlementaires soit inscrit dans la loi.

➤ **Autres dispositions**

- Un dispositif de gestion sans droit de regard est créé pour les intérêts financiers détenus par les membres du Gouvernement et les membres des AAI intervenant dans le domaine économique, pendant la durée de leurs fonctions (art. 8 PL).

2. Lutte contre l'enrichissement illicite au cours du mandat

➤ **Déclarations de patrimoine (art. 4 et 5 PL ; art. 1^{er} PLO)**

- Des déclarations de patrimoines doivent être adressées à la HATVP, en début et en fin de mandat, par l'ensemble des personnes concernées par l'obligation de déclaration d'intérêts ainsi que par les candidats à la présidentielle.

- Ces déclarations doivent être mises à jour dans un délai de 2 mois en cas de « modification substantielle » (1 mois pour les ministres).

→ Le terme « substantielle » laisse une marge d'interprétation. Il aurait été préférable que les informations transmises à la HATVP soient actualisées sur une base annuelle.

- Ces déclarations concernent la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis⁴. Elles doivent présenter les **événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine** depuis la précédente déclaration et comporter une **récapitulation de l'ensemble des revenus perçus** depuis le début de l'exercice des fonctions.

→ **L'existence d'informations sur les revenus est essentielle et constitue un progrès par rapport au texte de départ.** Il est en effet impossible de contrôler une variation de patrimoine, si l'on ne connaît pas les revenus des personnes contrôlées. Il aurait été opportun d'inclure aussi les avantages en nature. Selon certains observateurs, la loi peut être contournée par ce biais.

➤ **Consultation en préfecture (art. 12 PL ; art. 1^{er} PLO)**

- **Seules les déclarations de patrimoine des ministres sont rendues publiques**, à l'exception de certains éléments à caractère privé (délai de 3 mois). Les noms des proches et adresses ne sont pas publiés.

- Les déclarations de patrimoine des parlementaires sont **consultables en préfecture par tous les électeurs**.

→ Le Conseil constitutionnel a invalidé la consultation des déclarations de patrimoine des exécutifs locaux.

Notre proposition était une **publication simultanée de toutes les déclarations au JO**. Cet amendement, qui avait été adopté par le Sénat, n'a pas été repris par les députés. Ceux-ci ont également rejeté un autre amendement du Sénat qui visait à étendre la consultation à tous les électeurs, et pas seulement à ceux du département ou de la collectivité d'élection du parlementaire.

⁴ Immeubles bâtis et non bâtis ; valeurs mobilières ; assurances-vie ; comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; biens mobiliers divers **d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire** ; véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; autres biens ; passif.

- Sauf si le déclarant a lui-même rendu publique sa déclaration de situation patrimoniale, **le fait de publier ou de divulguer les informations est puni de 45 000€ d'amende pour atteinte à la vie privée.**

→ La peine d'un an de prison, initialement prévue par les députés, a été supprimée. Les députés ont également ajouté que ces sanctions ne s'appliqueront pas si c'est le déclarant qui a lui-même fait état de son patrimoine. Il n'en reste pas moins que la sanction est très forte. **L'amendement du Sénat, qui prévoyait une sanction uniquement en cas de publication d'informations mensongères, était intéressant.**

3. Composition de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (art. 19 PL)

➤ Composition du collège de la HATVP

- La HATVP est une AAI. Ses membres ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la Haute Autorité.

- Le président de la Haute autorité est nommé par décret du Président de la République après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat (qui peuvent s'y opposer si elles réunissent une majorité des 3/5^{ème} - négatif)⁵.

→ Nous aurions préféré une nomination à la majorité des 3/5^{èmes} du Parlement.

- Outre le président, 6 membres de droit sont nommés (conseillers issus du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes), avec représentation égale des femmes et des hommes.

→ Les parlementaires ont rejeté un amendement du Gouvernement visant à ce que 6 membres suppléants soient désignés pour remplacer, en cas de vacance, les 6 membres de titulaires (demande de la CTFVP pour assurer la continuité opérationnelle de la HATVP).

- 2 personnalités qualifiées sont désignées par les présidents des deux assemblées, après avis conforme des commissions des lois rendu à la majorité des 3/5^{ème} des suffrages exprimés (3/5^{ème} positif). Ces personnalités qualifiées ne doivent pas avoir exercé de fonction de membre du Gouvernement, de mandat parlementaire ou de fonctions visées par les obligations déclaratives depuis moins de trois ans.

→ Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat avait proposé d'étendre le délai de viduité à 10 ans. Cela aurait permis de mieux garantir que les personnalités qualifiées soient réellement indépendantes et issues de la société civile.

- Les membres de la HATVP sont nommés pour 6 ans, non renouvelable.

- Le mandat des membres de la HATVP est incompatible avec toute autre fonction ou tout autre mandat dont les titulaires sont assujettis aux obligations déclaratives.

- Les membres de la HATVP doivent également déposer des déclarations d'intérêts et de patrimoine. En cas de conflit d'intérêts de l'un des membres de la HATVP, il doit se déporter.

➤ Moyens humains et matériels

- Le secrétaire général de la Haute Autorité est nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition de son président.

- La HATVP est assistée de rapporteurs désignés par le vice-président du Conseil d'Etat, par le premier président de la Cour de cassation et par le premier président de la Cour des comptes. Elle peut

⁵ Disposition prévue par l'article 13 de la Constitution pour la nomination par décret du Président de la République

également bénéficiaire pour l'accomplissement de ses missions de la mise à disposition de fonctionnaires et recruter, au besoin, des agents contractuels. Tous sont soumis au secret professionnel.

- **La HATVP dispose des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions.** Elle arrête son budget sur proposition du secrétaire général. Le président de la Haute Autorité est ordonnateur des recettes et des dépenses. Elle n'est par ailleurs soumise au contrôle des dépenses engagées.

→ **Contrairement à d'autres AAI, la HATVP ne dispose pas de moyens d'enquête en propre**, ce qui constituait selon nous d'une condition permettant de garantir son indépendance et sa maîtrise du calendrier. La loi prévoit cependant qu'elle ait les « moyens humains nécessaires à sa mission ». **Il faudra être vigilant afin d'en vérifier la réalité.**

→ Afin de renforcer sa capacité de détection et l'aider dans son rôle de conseil et de formation à la déontologie, nous étions favorables aux propositions des commissions Sauvé et Jospin de bâtir « une architecture institutionnelle de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts ». Il s'agissait de créer, en complément de la HATVP, un **réseau de déontologues** qui constitueraient des « tiers référents de proximité ». Ces déontologues auraient connaissance des déclarations d'intérêts souscrites dans leur domaine de compétence et **pourraient être saisis, soit par les agents publics, soit par leur autorité hiérarchique, soit par les citoyens**, en cas d'interrogation sur une question de déontologie ou sur une situation particulière pouvant constituer un risque de conflit d'intérêts.

4. Pouvoirs de la Haute autorité pour la transparence

➤ Pouvoir de contrôle et d'information sur les manquements (art. 7, 20 PL)

- La HATVP contrôle la variation de la situation patrimoniale au regard des déclarations, des éventuelles observations et explications qui lui ont été transmises et des autres éléments dont elle dispose.

- La HATVP peut entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile. Elle **peut également charger un ou plusieurs de ses membres ou rapporteurs de procéder ou de faire procéder par les agents de ses services à des vérifications.**

- Lorsqu'elle constate un manquement aux obligations, la HATVP en informe les autorités hiérarchiques (Premier ministre pour les ministres, Bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les parlementaires, Bureau du Parlement européen pour les députés européens, etc.). (art. 22 PL)

- **Lorsqu'elle relève une évolution de situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes, et après que la personne concernée a été mise en mesure de produire des explications, elle publie au Journal officiel un rapport spécial** précisant l'évolution considérée et comprenant la réponse de la personne concernée.

- La HATVP **transmet au procureur de la République** ce rapport spécial et les pièces en sa possession relatives à cette évolution de situation patrimoniale, ainsi que l'ensemble des éléments relatifs à tout crime ou délit dont elle a connaissance, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

- **En cas de manquement constaté chez un parlementaire, après l'avoir mis en mesure de produire ses observations, elle saisit le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat et transmet le dossier au parquet. Elle ne peut cependant pas publier de rapport spécial au JO.**

→ En dehors des sanctions pénales, seul le Conseil constitutionnel peut aujourd'hui prononcer des sanctions à l'égard des parlementaires (démission d'office). Ce type de sanction ne peut cependant être prononcé que sur initiative des Bureaux, seuls habilités à saisir le Conseil constitutionnel (les amendements visant à étendre à la Haute autorité cette possibilité de saisine ont été rejetés).

- La HATVP remet au Président de la République et au Premier ministre un **rapport public annuel rendant compte de l'exécution de ses missions**. Ce rapport ne contient aucune information nominative autre que celles que la Haute Autorité a précédemment publiées.

➤ Pouvoir d'injonction

- Si les déclarations ne lui ont pas été transmises dans le délai prévu ou si elles sont incomplètes, la HATVP adresse à l'intéressé une injonction afin qu'elles lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction (art. 4 PL).

- La Haute autorité pour la transparence de la vie publique peut demander à toute personne soumise à son contrôle communication de ses déclarations fiscales. Elle peut aussi demander les déclarations fiscales souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin (art. 6 PL).

- Lorsqu'elle constate un **conflit d'intérêts**, la HATVP adresse une injonction à l'intéressé afin qu'il soit **mis fin à cette situation**. Elle peut décider de rendre publique cette injonction après un délai d'un mois (art. 10 PL). **Cette disposition ne s'applique pas aux parlementaires, ni au Premier ministre, ni aux députés européens (soumis au code des députés européen).**

→ Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a précisé que la HATVP ne pouvait enjoindre à une personne de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts si cela oblige cette personne à démissionner de son mandat ou de ses fonctions.

Il aurait été intéressant que la HATVP ait aussi ce pouvoir d'injonction vis-à-vis des parlementaires s'ils ne l'ont pas fait de leur propre initiative ou s'ils n'ont pas suivi les recommandations du Bureau et/ou de l'organe chargé de la déontologie. L'injonction par la HATVP aurait eu un rôle intermédiaire avant la saisine du Conseil constitutionnel par le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Mais dans sa décision, le Conseil constitutionnel a bien souligné que le pouvoir d'injonction de la HATVP vis-à-vis des parlementaires ne pouvait s'appliquer qu'en cas de déclaration incomplète. En aucun cas, la HATVP ne pourra enjoindre à un parlementaire de faire cesser une situation de conflit d'intérêts. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs précisé que la HATVP, si elle pouvait recevoir et contrôler les déclarations d'intérêts des collaborateurs des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, elle ne pouvait leur enjoindre de faire cesser une situation de conflit d'intérêts dans la mesure où ces personnes *« relèvent de la seule autorité du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat »*.

➤ Relations avec l'administration fiscale (art. 6 PL)

- L'administration fiscale transmet à la HATVP *« tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune. »* (art. 5 PL)

→ Les députés n'ont pas repris l'amendement des sénateurs qui avaient modifié cet article et précisé que l'administration fiscale devait transmettre à la HATVP de *« tous les éléments relatifs aux revenus et au patrimoine »* des assujettis. **Cette modification était pourtant utile car elle permettait d'éviter de laisser à l'administration fiscale une marge d'appréciation des éléments à transmettre.**

- À défaut de communication dans un délai de deux mois de ses déclarations fiscales, la HATVP peut demander à l'administration fiscale copie de ces mêmes déclarations, qui les lui transmet dans les 30 jours.

- La HATVP peut demander à l'administration fiscale d'exercer son droit de communication dans toute son étendue : des informations pourraient ainsi être collectées auprès des établissements financiers, des administrations, des entreprises (employeurs, sociétés versant des revenus de capitaux mobiliers, agences immobilières, opérateurs de communication électronique, établissements de jeux etc.), de dépositaires de documents publics (notaires, huissiers de justice, etc.) ou encore d'autorités indépendantes (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Autorité de régulation des jeux en ligne). Elle ne peut cependant pas bénéficier des services de TRACFIN (amendement rejeté). Ces informations doivent être transmises à la Haute Autorité dans les 60 jours.

- La HATVP peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

- Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la HATVP, au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre.

➤ Rôle de conseil

- La HATVP rend des avis à la demande des déclarants sur les questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs missions. Ces avis ne sont pas rendus publics.

- À la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative, elle émet des recommandations pour l'application de la loi, qu'elle adresse au Premier ministre et aux autorités publiques intéressées.

➤ Recommandations sur le lobbying (art. 20 PL)

Un amendement donne **compétence à la Haute autorité pour établir des lignes directrices encadrant les relations avec les représentants d'intérêts et la pratique des libéralités et avantages** donnés et reçus dans l'exercice des fonctions et mandats.

→ Nous proposons d'aller plus loin et de **définir dans la loi cette « relation avec les représentants d'intérêt »**. Nous proposons ainsi de reprendre une définition reconnue à l'étranger qui définit le lobbying comme « toute communication, écrite ou orale, entre un représentant ou un groupe d'intérêts et un décideur public dans le but d'influencer une prise de décision ». Il est également important que la loi précise que **les lignes directrices devront être définies tant pour les représentants d'intérêts que pour les décideurs publics** afin de créer les conditions de la confiance pour les citoyens.

➤ Contrôle du pantouflage des ministres et des exécutifs locaux (art. 20, 23 PL)

- La HATVP donne son avis sur la **compatibilité** de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, **avec les fonctions gouvernementales ou avec les fonctions exécutives locales** exercées **au cours des 3 années** précédant le début de cette activité.

- Elle peut être saisie par l'intéressé ou par son président (elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la connaissance de l'exercice non autorisé). Lorsque la saisine est faite par son président et qu'elle rend un avis d'incompatibilité, la HATVP rend public cet avis.

- Lorsque la HATVP rend un avis d'incompatibilité, la personne concernée ne peut pas exercer l'activité envisagée pendant une période de 3 ans suivant la fin de ses fonctions publiques.

- Lorsqu'elle a connaissance d'une violation d'un avis d'incompatibilité ou des réserves formulées, et après que la personne concernée a été mise en mesure de produire des explications, **la HATVP publie au Journal officiel un rapport spécial**. Elle transmet au procureur de la République ce rapport spécial et les pièces en sa possession relatives à cette violation de son avis.

- Les sanctions en cas de manquement sont renforcées : 3 ans de prison et 45 000€ d'amende (art. 432-13 du code pénal relatif à la « prise illégale d'intérêt »).

➤ Saisine de la HATVP (art. 20 PL)

- La HATVP peut s'autosaisir, être saisie par le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

- Elle peut également être saisie par les associations agréées de lutte contre la corruption. La HATVP délivre elle-même l'agrément aux associations de lutte contre la corruption habilitées à la saisir, selon des critères objectifs (ancienneté, activités, etc.) définis par son règlement général.

→ L'existence d'un réseau de déontologue aurait été utile pour aider la HATVP à traiter les informations qui lui sont adressées. Les citoyens auraient d'abord dû saisir le déontologue de l'institution concernée et, seulement en cas d'absence de réponse dans un délai déterminé, auraient pu saisir la Haute autorité. On réduirait ainsi les risques d'engorgement.

5. Incompatibilités (art. 2 PLO)

➤ Nouvelles incompatibilités parlementaires

- Les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat examinent si les activités professionnelles ou d'intérêt général mentionnées par les députés et sénateurs dans leur déclaration d'intérêts et d'activités sont compatibles avec le mandat parlementaire.

- Interdiction pour un parlementaire d'exercer une fonction juridictionnelle autre que celles prévues par la Constitution et ou une **fonction d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur**.

- Interdiction pour un parlementaire exerçant comme avocat de plaider pour une société, une entreprise ou un établissement lié à l'Etat, même s'il en était habituellement le conseil avant son élection.

- Les incompatibilités existant antérieurement à cette loi sont étendues aux sociétés mères (holdings).

- Interdiction pour un parlementaire d'exercer la fonction de membre de conseil d'administration d'entreprises nationales, d'établissements publics nationaux ou de membre du collège d'une autorité administrative indépendante (AAI) ou d'une autorité publique indépendante, sauf si le député y est désigné en cette qualité (il existe aujourd'hui 38 organismes, autorités administratives et établissements publics nationaux où des députés siègent es qualité).

- **Interdiction à un parlementaire, nommé dans un organisme extraparlamentaire, de percevoir toute rémunération, gratification ou indemnité ;**

- Interdiction pour un parlementaire d'exercer une fonction de président d'une autorité administrative indépendante.

- Placement d'office des fonctionnaires investis d'un mandat parlementaire ou nommés au Gouvernement en **disponibilité** et non plus en détachement (art. 24 PL). Ils ne peuvent donc plus acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension.

→ Le Conseil constitutionnel a invalidé l'interdiction d'exercer **toute activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat** ainsi que **l'interdiction d'exercer une fonction de conseil**, sauf dans le cadre d'une profession libérale ou soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Pour le Conseil constitutionnel, ces « *interdictions, par leur portée, excèdent manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* ». **Un parlementaire pourra donc continuer**

à être avocat d'affaires ou le devenir en cours de mandat, mais il pourra aussi toujours faire du conseil (lobbying).

Nous étions, pour notre part, favorables à la disposition prévue dans le texte initial du Gouvernement : **inscrire dans la loi, comme principe de base, l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de conseil.** Les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat auraient eu la charge de déterminer si une activité relève du conseil après avoir pris l'avis de la Haute autorité (avis rendus publics). La HATVP aurait pu également être chargée, en parallèle, d'établir des lignes directrices déterminant les activités concernées par le régime des incompatibilités.

➤ Autres incompatibilités

- Interdiction pour les membres du Conseil constitutionnel d'exercer la profession d'avocat (art. 6) ainsi que « *toute fonction publique et toute autre activité professionnelle ou salariée* », à l'exception de travaux scientifiques, littéraires ou artistiques (art. 3 PLO).
- Interdiction de rémunérer les missions confiées par le Gouvernement.

6. Dispositions spécifiques aux membres du Gouvernement

- Chaque membre du Gouvernement, dès sa nomination, fait l'objet d'une vérification de sa situation fiscale sous le contrôle la HATVP (art. 9 PL).
- L'indemnité de cessation de fonction des anciens ministres – s'ils ne trouvent pas d'emploi – est réduite à 3 mois (contre 6 aujourd'hui). Cette indemnité ne peut être perçue par l'intéressé s'il a omis de déclarer à la HATVP, tout ou partie de son patrimoine ou de ses intérêts. (art. 7 PLO)

7. Dispositions spécifiques aux parlementaires

➤ Publication de l'usage de la réserve parlementaire

Publication de la liste concomitamment au dépôt du projet de loi de règlement (au plus tard le 1er juin de chaque année) :

- * des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur
- * des subventions versées à des associations.

Devront être indiqués : nom de l'association ou de la collectivité bénéficiaire, montant versé, nature du projet financé, programme budgétaire concerné et nom du parlementaire qui a proposé la subvention.

→ **Cette avancée votée au Sénat a été maintenue par les députés.**

➤ Collaborateurs parlementaires

- Les parlementaires devront indiquer dans leur déclaration d'intérêts les noms de leurs collaborateurs parlementaires, ainsi que les activités professionnelles qu'ils peuvent avoir.

→ On constate un réel progrès par rapport au texte initial, mais il aurait été utile de prévoir également la publication des noms directement sur le site des assemblées et d'étendre aux collaborateurs parlementaires certaines incompatibilités (notamment concernant les activités de conseil). La loi aurait également été l'occasion de créer un statut pour les collaborateurs parlementaires.

8. Financement de la vie politique

- Interdiction pour les candidats d'utiliser les indemnités et les avantages en nature mis à disposition par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat (art. 13 PL) ;
- Tout avantage en nature (à l'exception de la mise à disposition d'un véhicule) dont bénéficient les élus locaux doit faire l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage (art. 34 PL) ;
- Interdiction pour un membre du Parlement, non élu dans une circonscription d'outre-mer, de s'inscrire ou de se rattacher à un parti ou à un groupement politique ultra-marin (art. 14 PL) ;
- **Les dons des personnes physiques aux partis politiques sont plafonnés.** Une même personne ne peut pas donner plus de 7 500 € à des partis politiques différents. Par exception, ne sont pas prises en compte les cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux (art. 15 PL). En cas de manquement, la sanction est une amende de 3 750 € et/ou un an d'emprisonnement (art. 16 PL).
- Il s'agit d'une avancée dans la mesure où la réglementation actuelle, selon la CNCCFP elle-même, était largement contournée par le biais des micro-partis ;
- Les donateurs de partis n'ayant pas respecté leurs obligations comptables ne peuvent plus bénéficier de l'avantage fiscal ;
- Les partis politiques transmettent chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) **la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations** (art. 15 PL) ;
- Le président de la CNCCFP a l'obligation de déclarer au service mentionné à TRACFIN, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale (art. 18 PL).
- Possibilité pour la CNCCFP de demander communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle.
- Aucune sanction n'est cependant prévue en cas de non transmission ;
- Les candidats à la présidentielle doivent transmettre leur déclaration de patrimoine à la HATVP, chargée de les contrôler, qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin.

9. Engagement des citoyens

➤ Contrôle citoyen

- Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative aux déclarations de situation patrimoniale et aux déclarations d'intérêts. (art. 5 PL)
- Il s'agit d'un progrès par rapport au texte initial qui ne prévoyait pas d'interaction entre les citoyens et la HATVP. Cependant, la HATVP n'ayant aucune obligation de répondre (même négativement), l'usage que fera la HATVP des informations transmises par les citoyens est très incertain.

➤ Protection des lanceurs d'alerte (art. 25 PL)

- **Les personnes qui, de bonne foi, signalent aux autorités administratives ou judiciaires une situation de conflit d'intérêts ne pourront être sanctionnées⁶.**

⁶ Article 17 : aucune personne ne peut ni être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée, licenciée ou faire l'objet d'une mesure

- Le projet de loi opère un **renversement de la charge de la preuve** : c'est à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments étrangers à la déclaration ou au témoignage du plaignant.

- Les lanceurs d'alerte qui ont fait un signalement au déontologue de leur institution, à une association anti-corruption (et donc pas uniquement à son employeur ou aux autorités judiciaires) sont également protégés.

→ Il est utile de préciser que la loi prévoit des **sanctions pour les personnes de mauvaise foi ou ayant l'intention de nuire** : 5 ans de prison et 45 000 euros d'amende.

10. Sanctions (art. 26 et 27 PL)

- En cas de non transmission ou d'omission d'une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine, la peine encourue est de 3 ans de prison et 45 000€ d'amende et, le cas échéant, de l'interdiction des droits civiques

→ L'introduction d'une sanction plus lourde pour les ministres a finalement été supprimée.

→ Il est aussi intéressant de noter que les députés ont finalement supprimé l'ajout du terme « sciemment » après « omettre », ce qui ajoutait un verrou rendant plus difficile le travail des juges.

- Le fait de ne pas déférer aux injonctions de la Haute autorité est puni d'1 an de prison et 15 000 € d'amende.

- Le fait de publier, hors cas prévus par la loi, ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations, des informations ou des observations est puni **d'un an de prison** et 45 000 € d'amende (atteinte à la vie privée).

→ Il y a une incohérence entre l'article 12 du PL ordinaire, qui prévoit une sanction de 45000€ d'amende (sans peine de prison), et l'article 26 -III qui renvoie aux peines mentionnées à l'article 226-1 du code pénal (1 an de prison et 45000€ d'amende).

- La peine d'inéligibilité est portée à 10 ans au plus à l'encontre d'une personne exerçant une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public au moment des faits.

→ Le texte du Gouvernement prévoyait une possibilité d'inéligibilité définitive.

- La peine prévue à l'article 432-13 sur la prise illégale d'intérêt (pantouflage) passe de « deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros » à « trois ans d'emprisonnement et 200 000€ d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ».

- La peine complémentaire d'interdiction des droits civiques, civils et de famille pour les personnes physiques pourra être prononcées à l'encontre des personnes reconnues coupables d'abus de bien social, de blanchiment simple ou aggravé.

11. Entrée en vigueur des nouvelles obligations

discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, à son employeur, à l'autorité en charge de la déontologie au sein de l'organisme, à une association de lutte contre la corruption agréée ou aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts.

➤ Obligations déclaratives

- Membres du Gouvernement, parlementaires, collaborateurs du Président de la République, membres de cabinets ministériels et membres des cabinets des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat : **au plus tard le 1^{er} février 2014.**
- Elus locaux : **au plus tard le 1^{er} juin 2014 ;**
- Membres des collèges d'AAI, dirigeants d'entreprises publiques, etc. : **au plus tard le 1^{er} octobre 2014.**

➤ Incompatibilités

- Entrée en vigueur de toutes les incompatibilités lors des prochaines législatives. **Un parlementaire qui aurait commencé une activité professionnelle avant la promulgation de cette loi pourra continuer à l'exercer après l'entrée en vigueur de ces dispositions.**

Seules les nouvelles activités débutées après la promulgation de la présente loi tomberont sous le coup du nouveau régime d'incompatibilité.

- Les incompatibilités relatives aux membres du Conseil constitutionnel entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

➤ Mise en disponibilité des fonctionnaires

- Fonctionnaires nommés au Gouvernement : 1^{er} octobre 2014
- Fonctionnaires élus au Parlement : lors des prochaines législatives

[>> Retrouvez tous les travaux de Transparency International France sur ces projets de loi](#)