

# LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LA VIE PUBLIQUE

DANIEL LEBÈGUE\*

MYRIAM SAVY\*\*

L'affaire Woerth-Bettencourt, les révélations de Robert Bourgi sur une prétendue « République des mallettes », la mise en examen de Jean-Noël Guérini, président du Conseil général des Bouches-du-Rhône, les soupçons de financement occulte de la campagne présidentielle de 1995... Ces affaires sont l'illustration de pratiques anciennes et de dérives maintes fois constatées en France. Pourtant, elles ne concernent qu'une infime minorité des élus et du personnel politique. En revanche, plus nombreux sont les titulaires d'une charge publique – ministres, parlementaires, élus locaux, fonctionnaires – qui sont soupçonnés de faire passer leurs intérêts personnels ou partisans avant l'intérêt général.

Or les conflits d'intérêts et les soupçons de conflits d'intérêts, qu'ils soient justifiés ou non, altèrent gravement le contrat de confiance entre les citoyens et leurs représentants. Les citoyens, qui attendent de leurs élus qu'ils se montrent irréprochables, ne se sentent plus, ou mal, représentés. Cela peut parfois entraîner un sentiment du « tous pourris », une perte d'intérêt pour la chose publique ou encore un renoncement à la participation électorale. Il y a là un risque pour la démocratie, d'autant plus que la crise de confiance des citoyens envers leurs institutions atteint des niveaux records, mettant en péril les fondements mêmes de notre contrat social. Dans une enquête parue à la fin de septembre 2011, 72 % des Français déclarent que, d'une manière générale, les élus et les dirigeants politiques sont « plutôt corrompus ». Ce chiffre s'élève à 83 % chez les moins de trente-cinq ans.

---

\* Président, Transparency International France.

\*\* Chargée d'études, Transparency International France.

## CRÉER UNE CULTURE DE PRÉVENTION DU CONFLIT D'INTÉRÊTS EN FRANCE

La question des conflits d'intérêts se pose dans tous les pays démocratiques, mais ce qui caractérise la situation de la France, c'est l'absence à peu près totale de règles et de bonnes pratiques ayant pour objet de prévenir et de traiter les conflits d'intérêts dans la sphère politique et publique.

Le « conflit d'intérêts » est en effet un concept d'origine anglo-saxonne. Les Britanniques et les Scandinaves ont l'habitude de rendre publiques les situations de conflit d'intérêts dans lesquels ils pourraient se trouver. La France, elle, n'a pas une telle culture de prévention du conflit d'intérêts. Pour l'instant, le droit français l'ignore. Seul le passage à l'acte est condamnable si les faits peuvent être prouvés. On parle alors de « prise illégale d'intérêts », défini par l'article 432-12 du Code pénal<sup>1</sup>. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Des réformes profondes de nature à restaurer la confiance des Français dans leurs institutions doivent donc être mises en œuvre sans délai et sans faux-fuyant. Pour ce faire, l'engagement de tous – élus, responsables politiques, acteurs de la société civile et citoyens – est à la fois indispensable et urgent.

Dans cette optique, Transparency International (TI) France a rendu publiques en décembre 2010 des recommandations détaillées<sup>2</sup> visant à élaborer des règles de prévention, de gestion et de sanction des conflits d'intérêts, applicables tant aux ministres et aux fonctionnaires qu'aux élus locaux et nationaux. Elles tournent autour de trois idées principales :

– *l'adoption d'un nouveau dispositif législatif* afin de définir, pour tous les titulaires d'une charge publique<sup>3</sup>, la notion de conflit d'intérêts. Nous avons proposé de reprendre la définition donnée par le Conseil de l'Europe<sup>4</sup> qui nous semble la plus complète et la plus précise. Trois obligations, applicables aux élus, aux membres du gouvernement et aux fonctionnaires d'autorité, devraient par ailleurs être inscrites dans la loi :

- l'obligation d'établir une déclaration préalable d'intérêts, mise à jour annuellement et rendue publique, qui indiquerait l'ensemble des fonctions et des mandats, rémunérés ou non, occupés actuellement ou au cours des cinq années écoulées, les revenus et les avantages en nature tirés de ces activités ainsi que les activités des conjoints ;

- l'obligation de déclarer tout risque de conflit d'intérêts avant toute délibération ou décision sur un sujet pour lequel l'intéressé a – ou semble avoir – des intérêts personnels ;

- l'obligation de s'abstenir de participer à la délibération et à la décision. Des sanctions pénales suffisamment dissuasives doivent être instaurées en cas de non-respect de ces obligations ;

– *la mise en place de codes de déontologie et de déontologues*. Nous suggé-

rons ainsi d'instituer un code de déontologie et une fonction de déontologue pour chaque catégorie d'acteurs publics (membres du gouvernement, parlementaires, élus locaux, fonctionnaires) explicitant les règles et les bonnes pratiques. Le déontologue, qui serait un sage indépendant (par exemple, un ancien magistrat), devrait pouvoir être saisi par les intéressés et donner des conseils et des avis sur la mise en œuvre des règles ;

– *le renforcement des instances de contrôle*. Nous avons proposé que, pour les ministres et les élus nationaux et locaux, ce soit la Commission pour la transparence financière de la vie politique, dotée de moyens d'investigation, de contrôle et de sanction renforcés, qui soit chargée de recueillir les déclarations d'intérêts et de contrôler l'application effective des règles énoncées ci-dessus. Elle devrait, selon nous, pouvoir saisir la justice en cas de manquement et établirait un rapport annuel rendu public. Pour les fonctionnaires, y compris les membres de cabinets ministériels, nous avons pensé à la Commission de déontologie de la fonction publique, dotée elle aussi de moyens d'action renforcés. Dans son rapport, la Commission Sauvé recommande la création d'une nouvelle autorité de la déontologie publique. Cette proposition a pour nous le même objectif : « veiller à l'application effective des nouvelles règles ».

Ces propositions ont été présentées en octobre 2010 à la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par le vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, au groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la prévention des conflits d'intérêts le 9 décembre 2010 et à celui de la Commission des lois du Sénat le 3 février 2011.

## UN DÉBUT DE RÉPONSE POLITIQUE

L'action de TI France sur ce thème a bénéficié d'un contexte favorable. À la suite des polémiques suscitées par l'affaire Woerth-Bettencourt, la classe politique s'est unanimement prononcée en faveur d'une réglementation des conflits d'intérêts, ce qui semblait être le signe d'une réelle prise de conscience. Cependant, la traduction en actes concrets de ces déclarations s'avère plus laborieuse.

La Commission Sauvé a rendu public le 26 janvier 2011 un rapport plaidant pour la mise en place d'un dispositif d'ensemble solide et cohérent applicable aux membres du gouvernement et aux hauts fonctionnaires. Notre association a salué la qualité de ce rapport<sup>5</sup>, avec un bémol cependant lié au fait que les élus ont été exclus du champ de mission de la Commission. Six mois plus tard, avec le projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présenté par le gouvernement, on est très loin du compte. Plutôt que de reprendre les propositions de la Commission Sauvé favorable à un dispositif complet, seules quelques mesures ont été retenues.

Le texte prévoit une obligation de déclaration d'intérêts et d'abstention, mais

ne donne aucune définition du conflit d'intérêts. Les éléments à déclarer n'étant pas précisés, il revient à chacun, en son âme et conscience, de déterminer si ses intérêts et/ou ceux de ses proches sont de nature à créer des conflits potentiels. Autres critiques que nous avons formulées : cette déclaration n'a pas vocation à être rendue publique – sauf pour les membres du gouvernement –, aucune information ne sera demandée sur les revenus et la question des sanctions en cas de manquement n'est nullement abordée. Par ailleurs, si le gouvernement a retenu l'idée d'une autorité de la déontologie de la vie publique, on ne voit pas bien ce qu'elle apportera de plus que l'actuelle Commission de déontologie de la fonction publique. Car hormis son nom et sa composition qui changent légèrement, sa mission reste très similaire. Depuis l'affaire Pérol, la Commission de déontologie est en effet déjà compétente pour les collaborateurs du président de la République (ce qui lui avait alors été reproché) et la saisine par son président est possible dans un délai de trente jours. En outre, la nouvelle autorité n'aura pas vocation à contrôler le pantouflage – c'est-à-dire le passage dans le secteur privé – des membres du gouvernement. Elle ne disposera ni de moyens d'enquête, ni de pouvoir de sanction – des moyens pourtant nécessaires à la réalisation effective de sa mission. De même, la saisine par les citoyens n'est pas prévue. Enfin, aucune mesure n'est envisagée pour renforcer le régime des incompatibilités pour les ministres (interdiction du cumul d'un poste de ministre avec un mandat exécutif local).

Du côté des parlementaires chargés d'élaborer leurs propres règles, les dispositions évoquées à ce jour ne vont pas plus loin que celles divulguées par le gouvernement. L'Assemblée nationale a annoncé en avril 2011 la mise en place d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêts, composé d'un code de déontologie (très général, il rappelle les valeurs devant être respectées par les députés)<sup>6</sup>, de l'instauration de déclarations d'intérêts et de l'institution d'un déontologue chargé de « formuler conseils et recommandations aux députés ». Notre association a salué la création du poste de déontologue, attribué à une personnalité indépendante (en l'occurrence Jean Gicquel, professeur émérite de droit public). Cette proposition est en effet défendue par notre association depuis plusieurs années. Cependant, nous trouvons très regrettable le fait que les députés n'aient pas prévu de rendre publiques les déclarations d'intérêts. De même, pour l'instant, aucune règle n'est prévue à ce stade pour instaurer un déport obligatoire, renforcer le régime des incompatibilités parlementaires ou encore permettre aux citoyens de saisir le déontologue. Par ailleurs, le régime de sanction nous paraît largement insuffisant.

Au Sénat, des orientations ont également été annoncées en mai 2011. Outre une définition des conflits d'intérêts, le Sénat prévoit d'instaurer une déclaration d'intérêts ainsi qu'une autorité de déontologie interne composée de sénateurs et représentative de la diversité du Sénat. Allant plus loin que l'Assemblée nationale, il envisage également de renforcer le régime des incompatibilités et d'améliorer l'encadrement des relations entre sénateurs et organisations

extra-parlementaires. Il ne s'agit toutefois que d'orientations dont les modalités doivent encore être définies. Notre association reste donc très attentive aux règles qui seront adoptées pour mettre en œuvre concrètement ce dispositif. À ce stade, on ne sait, par exemple, toujours pas si les déclarations d'intérêts seront rendues publiques et si un contrôle et des sanctions seront prévus.

## **LA CAMPAGNE DE TI FRANCE POUR RENFORCER L'INTÉGRITÉ DE LA VIE PUBLIQUE**

À la veille des élections présidentielles et législatives de 2012, il nous a semblé urgent de maintenir la pression sur ce sujet. Cette période constitue en effet un moment privilégié pour provoquer un sursaut citoyen et démocratique. Notre association a donc lancé en septembre 2011 une grande campagne centrée autour de sept propositions (cf. annexe).

Ces propositions pourraient, selon nous, contribuer à jeter les bases d'une nouvelle gouvernance publique fondée sur l'égalité de tous devant la loi, une pleine transparence de l'action publique et un engagement des élus à rendre compte de leurs pratiques à nos concitoyens qui aspirent à être pleinement associés aux décisions qui les concernent. Tous les candidats sont appelés à se prononcer publiquement sur ces propositions. Leurs réponses sont publiées en temps réel dans le but d'éclairer le choix des électeurs sur des enjeux du débat public devenus incontournables. Comme nous l'avons fait pour le mandat de Nicolas Sarkozy, nous suivrons ensuite scrupuleusement la mise en œuvre des engagements de celle ou celui qui sera élu(e) président(e) de la République.

Souhaitant également nous appuyer sur une mobilisation citoyenne, les internautes qui se reconnaissent dans nos propositions sont invités à faire pression sur les candidats. Plusieurs outils d'interpellation sont mis à disposition sur un blog<sup>7</sup> que nous avons conçu comme un lieu de débats. Une pétition de soutien, déjà signée par plusieurs personnalités (Michel Camdessus, Jacques Delors, Martin Hirsch, Pierre Rosanvallon...) est par ailleurs en ligne. D'autres initiatives suivront tout au long de la campagne et continueront à promouvoir une véritable éthique de l'action publique.

## **Le rapport « Système national d'intégrité »**

Publié le 8 décembre 2011, le rapport « Système national d'intégrité » est la partie française d'une étude conduite simultanément par vingt-cinq autres sections de TI en Europe<sup>8</sup>. Dressant un état des lieux inédit sur la lutte contre la corruption en France, il passe au crible treize institutions (Parlement, exécutif, entreprises, médias, société civile...) au regard de leur indépendance, leur transparence, leur intégrité et leur contribution à la lutte contre la corruption.

Cette étude attribue la palme de la transparence et de l'intégrité aux juridictions financières et aux organes de contrôle des élections, suivies de près par le secteur public et la société civile. À l'inverse, le Parlement, le pouvoir judiciaire, les forces de l'ordre et l'exécutif obtiennent les notes les plus basses.

L'étude met par ailleurs en lumière un décalage récurrent entre un cadre juridique ou institutionnel généralement satisfaisant et des pratiques qui ne suivent pas. De même, les organes dédiés à la lutte anticorruption ont des pouvoirs d'investigation et de sanction trop limités pour être efficaces. Afin que la lutte contre la corruption progresse, il est donc essentiel de commencer par faire mieux respecter les règles déjà existantes et doter de réels moyens les institutions chargées de les contrôler.

Le rapport émet un ensemble de recommandations qui reprennent et détaillent nos sept propositions aux candidats à l'élection présidentielle. À celles-ci s'ajoutent des recommandations relatives à la protection des lanceurs d'alerte, au contrôle des comptes des assemblées et des partis politiques ou encore au développement du journalisme d'investigation. Enfin, le rôle de la société civile et des entreprises françaises est également souligné : leur participation est essentielle pour susciter le sursaut indispensable au rétablissement de la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Par la mise en œuvre de ces recommandations, les acteurs politiques français montreront leur volonté de faire – enfin – de la lutte anticorruption une priorité politique. On pourra alors espérer voir la place de la France progresser dans l'Indice de perception de la corruption de TI qui évalue la perception du niveau de corruption affectant l'administration publique et la classe politique de 183 pays<sup>9</sup>. Au 25<sup>ème</sup> rang de ce classement en 2011, la France est en effet moins bien notée que de nombreux États européens tels que le Danemark (2<sup>ème</sup>), les Pays-Bas (7<sup>ème</sup>), l'Allemagne (14<sup>ème</sup>), le Royaume-Uni (16<sup>ème</sup>).

## NOTES

1. Article 432-12 : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. »
2. Voir : le rapport publié en décembre 2010 disponible sur le site : [www.transparence-france.org/ewb\\_pages/div/Les\\_conflits\\_dinterets\\_dans\\_la\\_vie\\_politique.php](http://www.transparence-france.org/ewb_pages/div/Les_conflits_dinterets_dans_la_vie_politique.php).
3. Concernant les membres de la fonction publique, TI France vise essentiellement les fonctionnaires d'autorité.
4. « Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un titulaire d'une charge publique (membre du gouvernement, parlementaire, élu d'une collectivité locale, fonctionnaire) a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. L'intérêt personnel du titulaire d'une charge publique englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle le titulaire d'une charge publique est assujéti. »
5. Voir : le communiqué disponible sur le site : [www.transparence-france.org/e\\_upload/pdf/cp\\_rapport\\_commission\\_de\\_reflexion\\_260111.pdf](http://www.transparence-france.org/e_upload/pdf/cp_rapport_commission_de_reflexion_260111.pdf).
6. Disponible sur le site : [www.assemblee-nationale.fr/presidence/presse/code\\_deontologie.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/presidence/presse/code_deontologie.pdf).
7. Voir le site : [www.transparence-france.org/presidentielles2012](http://www.transparence-france.org/presidentielles2012).
8. Voir le site : [www.transparence-france.org/ewb\\_pages/div/Rapport\\_NIS.php](http://www.transparence-france.org/ewb_pages/div/Rapport_NIS.php).
9. Voir le site : [www.transparence-France.org/ewb\\_pages/div/Indices\\_de\\_Perception\\_de\\_la\\_Corruption\\_2011.php](http://www.transparence-France.org/ewb_pages/div/Indices_de_Perception_de_la_Corruption_2011.php).

## ANNEXE

### **Les sept propositions de Transparence International France aux candidats à la présidentielle 2012**

#### **1. En finir avec les conflits d'intérêts !**

Pour en finir avec le mélange des genres entre les pouvoirs politique, économique et médiatique, nous proposons de rendre obligatoire, pour le président de la République, les ministres, les élus (nationaux et locaux) et les hauts fonctionnaires, ainsi que les membres de cabinets ministériels, la publication d'une déclaration d'intérêts précise. Cette déclaration serait assortie de l'obligation de s'abstenir de participer à une décision publique en cas d'intérêts personnels liés à la question abordée.

## **2. Un « super procureur » pour une justice réellement indépendante**

La justice doit être mise à l'abri des interventions de l'exécutif dans les affaires politico-financières. Nous proposons pour cela l'instauration d'un procureur général de la République, incarnant une autorité judiciaire forte et indépendante, capable de résister aux interférences du pouvoir politique. Nommé par l'exécutif pour une période unique et irrévocable de six ans, il devra être approuvé par la majorité des 3/5<sup>ème</sup> du Parlement. Nous appelons également au renforcement de l'impartialité de la procédure de classification « secret défense ». Pour cela, la Commission consultative du secret de la défense nationale doit être dotée d'un pouvoir de décision. Un recours serait possible contre ces décisions devant les juridictions de droit commun, la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

## **3. Élu corrompu égale dix ans d'inéligibilité**

Pour les élus, l'inéligibilité est la peine la plus dissuasive – tous, lorsqu'on les interroge, sont d'accord sur ce point. Cependant, aujourd'hui, la durée maximale ne nous semble pas suffisamment dissuasive. Nous proposons donc de porter de cinq à dix ans le plafond de la peine complémentaire pour les élus condamnés pour corruption. Les magistrats seraient encouragés à recourir à cette peine *via* une circulaire de politique pénale, qui ne remettrait cependant pas en cause le principe constitutionnel d'individualisation de la peine.

## **4. Halte au cumul des mandats**

En Europe, la France fait figure d'exception parmi les grandes démocraties : près de 90 % des parlementaires cumulent au moins deux mandats et/ou des fonctions dans des établissements publics locaux. Si l'on veut favoriser le renouvellement de la classe politique, il faut interdire aux parlementaires et aux membres du gouvernement tout mandat exécutif local et toute autre fonction de gestion ou d'administration dans une entreprise publique ou privée. Cette mesure pourrait être complétée par l'interdiction de toute activité professionnelle et/ou rémunérée pour les parlementaires tout au long de leur mandat, sous réserve d'une discussion sur certaines professions qui nécessitent une continuité dans la pratique.

## **5. Garantir la transparence et l'indépendance de l'expertise**

Les conditions d'une expertise réellement indépendante doivent être assurées. Nous proposons pour cela d'étendre les règles prévues par le projet de loi sur la réforme du médicament à d'autres domaines clés de l'expertise scientifique et technique (environnement, énergie/nucléaire, chimie, alimentation, finance...). L'ensemble des liens financiers entre les industriels, les experts, les

agences publiques et les associations doivent notamment être rendus publics et des sanctions suffisamment dissuasives doivent être instaurées en cas de manquement.

## **6. Faire toute la lumière sur les activités de *lobbying***

Afin que les citoyens puissent savoir quels sont les avis qui sont pris en compte dans l'élaboration des lois, il est nécessaire que soit rendue publique, en temps réel, la liste des personnes et des organisations rencontrées ou consultées par les décideurs publics. Cette mesure doit s'accompagner de la publication des positions reçues des différents acteurs ayant souhaité prendre part au débat. Nous proposons par ailleurs que des consultations publiques soient ouvertes à l'ensemble des citoyens et des organisations désireux de participer au débat, comme cela se fait déjà pour la Commission européenne.

## **7. Déontologie : pour un contrôle citoyen !**

Une autorité de déontologie de la vie publique devrait prochainement être créée pour toutes les questions relatives à la déontologie des ministres et des hauts fonctionnaires. Selon nous, cette autorité doit également pouvoir traiter les questions relatives aux élus. Nous proposons également que les citoyens puissent saisir cette autorité pour dénoncer les abus dont ils ont connaissance, d'autant plus que l'autorégulation des élus a clairement montré ses limites.

