

LA MORALISATION DE LA VIE PUBLIQUE À LA FRANÇAISE FACE AUX STANDARDS EUROPÉENS

Raphaël Weiss

27/03/2018

La moralisation de la vie publique est désormais un thème incontournable du débat. En France, des choix politiques ont été faits en matière d'emplois familiaux, de prévention des conflits d'intérêts, de probité et de moralité du personnel politique, de financement des partis politiques. En quoi diffèrent-ils ou se rapprochent des choix faits par d'autres pays européens ? Raphaël Weiss, avocat au Barreau de Paris, se livre à une comparaison avec les dispositifs étrangers.

« Il ne suffit pas que la République soit irréprochable. Il faut encore qu'elle ne puisse même être suspectée de ne pas l'être ». En d'autres termes, même si les élus de la République sont innocents, ils doivent être exemplaires. Aucun soupçon de conflits d'intérêts ou de corruption ne doit peser sur la conduite des affaires publiques. À la suite des nombreux scandales politico-financiers des années 1980, le législateur a concentré ses efforts sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, sans véritablement sanctionner certaines pratiques du personnel politique. Depuis 1985, trente lois concernant la moralisation ou la lutte anti-corruption ont été votées en France. Aujourd'hui, ces lois ne suffisent plus à lutter contre la défiance des citoyens envers leurs institutions et leurs élus.

Des dispositifs ont été mis en place, ces dernières années, afin de prévenir le soupçon de corruption du personnel politique. Dans un rapport commandé par le président de la République Nicolas Sarkozy en 2010, Jean-Marc Sauvé, le vice-président du Conseil d'État, émettait des propositions en vue de renforcer la transparence et de restaurer la confiance des citoyens dans leurs institutions. Le rapport Sauvé proposait une définition plus opérationnelle de la notion de conflits d'intérêts des agents publics et du personnel politique, et défendait l'instauration d'une obligation de déclaration d'intérêts des membres du gouvernement et de leurs collaborateurs politiques.

En 2012, la commission présidée par l'ancien Premier ministre Lionel Jospin proposait la création

d'une autorité en charge du contrôle de la déontologie de la vie publique et l'interdiction du cumul des mandats de fonctions exécutives. Un an plus tard, le législateur intégrait ces propositions, en créant notamment la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ayant pour mission de contrôler les déclarations de patrimoine des parlementaires.

Dès son élection, le président de la République François Hollande décidait, à l'occasion de son premier Conseil des ministres, de baisser d'environ un tiers son salaire et celui de ses ministres et de plafonner la rémunération des dirigeants d'entreprises publiques. Le 7 mai 2017, au soir de sa victoire, le président de la République Emmanuel Macron faisait de la moralisation de la vie publique « le socle » de son action. En l'espace d'un quinquennat, la moralisation de la vie publique est devenue un thème incontournable du débat public.

Comment définir la moralisation de la vie publique ? La racine latine de la moralisation est *moralis* et fait directement référence aux mœurs. La moralisation de la vie publique décrit à la fois un processus, la mise en conformité des mœurs par rapport à un référentiel moral donné, et un résultat, l'assainissement des mœurs du personnel politique et plus largement de la vie publique. Or, la définition de la morale et sa perception diffèrent d'un pays à un autre et dépendent des institutions et de la culture politiques propres à chaque État.

La défiance d'une population envers ses institutions et sa classe politique n'est pas un phénomène exclusivement français. Des dispositifs de moralisation ont été mis en place dans d'autres États européens. Selon un sondage réalisé en novembre 2016, 74% des Français tendent à ne pas avoir confiance dans l'Assemblée nationale et dans le Sénat. 87% des Grecs et 81% de Italiens n'ont pas confiance dans leur parlement national. *A contrario*, 66% des Suédois tendent à avoir plutôt confiance dans leur parlement national, tout comme 63% des Finlandais, et 61% des Néerlandais. Par ailleurs, 79% des Français n'ont pas confiance dans leur gouvernement, tout comme 89% des Grecs et 81% des Italiens. À l'inverse, 55% des Suédois, 58% des Finlandais et 66% des Luxembourgeois ont confiance dans leur gouvernement.

Il est possible d'identifier en Europe « un noyau » de mesures visant à moraliser la vie publique : la réforme du financement des partis politiques, l'interdiction du cumul des mandats, la déontologie de la vie publique, la prévention des conflits d'intérêts, le contrôle des déclarations de patrimoine ou encore l'inéligibilité des élus condamnés pour atteinte à la probité.

Quels sont les dispositifs de moralisation en France ? La France a interdit par décret au président de la République et aux membres du gouvernement de recruter des proches en tant que collaborateurs politiques. Le 15 septembre 2017, une loi organique et une loi ordinaire votées en

commission mixte paritaire introduisent une série de mesures concernant notamment le recrutement des collaborateurs politiques, la probité du personnel politique, et le financement des partis politiques.

La comparaison entre les mesures introduites en droit français avec les dispositifs de moralisation présents dans d'autres Etats européens est nécessaire. L'analyse des mesures mises en places au sein de l'Union européenne, dans les États d'Europe du nord (Finlande, Suède, Danemark), d'Europe de l'ouest (Allemagne, Royaume-Uni) et d'Europe du sud (Espagne et Italie) permet de mieux comprendre les caractéristiques, d'évaluer leur pertinence et d'identifier les limites de notre propre système de moralisation de la vie publique.

L'interdiction des emplois familiaux : un choix très français

Le nouveau dispositif législatif et réglementaire précise les modalités de recrutement des collaborateurs travaillant auprès du président de la République, des membres du gouvernement, des parlementaires et des élus locaux exerçant une fonction exécutive.

Il est interdit au président de la République d'employer des membres de sa famille proche : à savoir son conjoint, son partenaire de Pacs, son concubins, ses parents, ses enfants ainsi que ceux de leur conjoint, ses frères et sœurs, ses grands-parents, ses petits-enfants et ses neveux et nièces. Les membres du gouvernement, les parlementaires et les élus locaux exerçant une fonction exécutives ne peuvent pas employer en tant que collaborateurs des membres de leur famille proche : à savoir leur conjoint, leur partenaire de Pacs, leur concubin, leurs parents ou les parents de leur conjoint, leurs enfants ou les enfants de leur conjoint.

La méconnaissance de cette interdiction est lourdement sanctionnée et entraîne, d'une part, l'illégalité de la nomination ou du contrat du collaborateur et sa cessation et, d'autre part, le prononcé d'une peine de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 45 000 euros à l'encontre de l'employeur (le membre du gouvernement, le parlementaire et l'élu local). Si des membres du gouvernement, des parlementaires ou des élus locaux emploient en tant que collaborateur leur frère ou leur sœur ou leurs conjoints, leurs neveux ou nièces ou leur conjoint, leur ancien conjoint, l'enfant, le frère ou la sœur de leur ancien conjoint, ces derniers doivent faire une déclaration auprès de la HATVP.

Certains États ont fait le choix d'interdire la rémunération des emplois familiaux sur des fonds publics. En Allemagne, les parlementaires doivent recourir à des fonds privés et conclure des contrats distincts. La rémunération de ces emplois se fait sur les propres deniers du

parlementaire. Les sanctions en cas de violation sont très faibles : le parlementaire ayant fauté devra simplement restituer les fonds publics ayant permis de rémunérer son collaborateur. À première vue, cette mesure semble pragmatique et permet à un parlementaire de travailler avec des membres de sa famille en qui il place toute sa confiance. Cependant, le financement sur des fonds privés des emplois familiaux est efficace, à condition que le personnel politique se comporte de manière éthique. Les emplois familiaux, qu'ils soient financés par fonds publics ou par fonds privés, font peser sur le parlementaire un soupçon inévitable de partialité.

L'interdiction totale des emplois familiaux a gagné du terrain en Europe. Depuis 2009, les parlementaires européens ne peuvent pas employer leur conjoint. En 2017, au Royaume-Uni, 151 sur 650 membres de la chambre des Communes employaient un collaborateur avec lequel ils entretenaient un lien familial. Le Royaume-Uni a décidé d'interdire les emplois familiaux, ainsi que l'emploi par un parlementaire de toute connexion dite de proximité (« *connected party* »).

Le choix fait par la France d'interdire les emplois familiaux est une mesure courageuse. Néanmoins, cette interdiction témoigne de la défiance du législateur français envers le personnel politique. Afin de changer les comportements politiques, au lieu d'inciter et de sensibiliser, la France a préféré interdire, ce qui est regrettable. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette mesure, dont la mise en œuvre, notamment au niveau local, risque de poser des difficultés.

La prévention des conflits d'intérêts : un dispositif encore imparfait

Le nouveau dispositif vise à davantage prévenir les situations de conflits d'intérêts. Il est désormais interdit aux parlementaires d'exercer une activité de représentants d'intérêts, ainsi que certaines activités de conseil à titre individuel. En outre, les groupes de pression ne peuvent pas rémunérer les collaborateurs politiques. Certes, la suppression de la réserve parlementaire est susceptible de limiter les situations de conflits d'intérêts de type public-public. Un conflit d'intérêt public-public peut potentiellement survenir lorsque, sous couvert de l'intérêt public, des ministres font preuve d'une générosité excessive vis-à-vis de territoires où ils se seront plus tard candidats. Mais le législateur n'a pas souhaité inscrire dans la Loi ordinaire ce type de conflits d'intérêts.

En Europe, chaque assemblée dispose de ses propres règles en matière de prévention des conflits d'intérêts. Le règlement intérieur et le code de conduite du Parlement européen fixent les règles les plus exhaustives en la matière. Tout d'abord, les parlementaires européens ont

l'obligation de prendre toutes les mesures pour remédier à un conflit d'intérêts et, le cas échéant, de le signaler par écrit au président du Parlement. Les parlementaires européens doivent rendre public tout conflit d'intérêts – réel ou potentiel – sur une question soumise au vote. Un comité consultatif est chargé de faire respecter le code de conduite, et donne à titre confidentiel à chaque député des orientations sur l'interprétation et l'application de ce code.

Au Royaume-Uni, le régime de prévention des conflits d'intérêts est différent. Aucune incompatibilité n'est inscrite au sein des textes internes aux chambres, cependant les parlementaires ne peuvent pas tirer avantage de leur position et accepter une rétribution en échange de conseils en tant que consultant parlementaire ou en tant qu'avocats rémunérés. Les activités financières annexes des membres de la Chambre des Lords doivent être inscrites dans un registre, le Register Lords Interests, sous peine de sanction.

Le régime allemand de prévention des conflits d'intérêts est plus permissif. Le député élu a l'obligation de déclarer sa dernière activité professionnelle exercée, à l'exception des activités professionnelles qu'ils exercent depuis moins de deux ans. Ces éléments sont publiés sur le site du Bundestag. Le député peut ainsi exercer une autre activité professionnelle, y compris une activité de conseil, tant que cette activité est secondaire par rapport à l'exercice de son mandat électif. En cas de violation de ces dispositions, le député est sanctionné par une amende, dont le montant varie selon la gravité des faits qui lui sont reprochés.

En Suède, le législateur fait confiance à l'éthique des parlementaires, qui doivent simplement signaler au Parlement les activités qu'ils exercent en parallèle de leur fonction. En Italie et en Espagne, la violation des règles en matière de transparence est uniquement sanctionnée par une publication des noms des députés fautifs sur les sites des assemblées.

Certaines mesures de prévention des conflits d'intérêts mises en place chez nos voisins

européens se révèlent particulièrement efficaces. Depuis les années 1990, les parlementaires britanniques ont l'obligation de faire une déclaration publique d'intérêts lorsqu'un vote porte sur une question susceptible d'entraîner une situation de conflits d'intérêts. L'article 6 du Code de conduite des membres du Bundestag impose au député allemand une obligation similaire, lorsque la déclaration d'intérêts du parlementaire ne permet pas d'identifier de manière claire l'absence de conflits d'intérêts. Le déport obligatoire d'un parlementaire à l'occasion d'un débat parlementaire en cas de conflit réel ou potentiel existe également au Royaume-Uni.

Or, les nouvelles dispositions françaises n'ont pas intégré ces pratiques étrangères, ce qui empêche la France d'être véritablement à la pointe de la prévention des conflits d'intérêts en

Europe.

La probité du personnel politique : une exigence affirmée

Les obligations déclaratives du président de la République sont pour la première fois précisées. Tout candidat à l'élection présidentielle doit fournir une déclaration d'intérêts et d'activités, en plus de l'actuelle déclaration de patrimoine à la HATVP. La HATVP publie également un avis sur l'évolution du patrimoine du président de la République entre le début et la fin de son mandat. Afin de prévenir les éventuels scandales, le président de la République peut également demander à la HATVP de vérifier la situation fiscale des personnes pressenties pour entrer au gouvernement.

Le ministère de l'Économie doit désormais transmettre au Bureau de l'Assemblée nationale une attestation précisant si les parlementaires ont rempli leur obligation de déclaration et de paiement des impôts dans le mois suivant leur élection. Si le député fautif ne se conforme pas à la position de l'administration, le Conseil constitutionnel peut déclarer ce dernier démissionnaire d'office de son mandat. En revanche, l'administration et non l'autorité judiciaire traite de manière autonome les infractions fiscales, ce qui risque d'affaiblir l'efficacité du dispositif et d'éroder sa légitimité.

En outre, le nouveau dispositif supprime l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). L'IRFM est remplacée par un système de remboursement des frais inscrit sur une liste arrêtée par les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les remboursements se feront désormais sur « présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le bureau ».

En comparaison des systèmes de remboursement mis en place au sein des pays européens, le dispositif français est relativement avancé. Le remboursement des frais des parlementaires est encadré de manière plus ou moins souple en Europe. Au Danemark, les parlementaires ne sont soumis à aucune obligation et publient spontanément leur patrimoine. Les parlementaires européens reçoivent une indemnité forfaitaire non fiscalisée couvrant des dépenses préalablement définies. Les députés allemands perçoivent une indemnité de 4 123 euros par mois, couvrant les frais de leur mandat. L'Italie présente un système mixte, l'indemnité de frais de mandat combine une part forfaitaire et une part versée sur présentation de justificatifs des dépenses faites par le parlementaire.

En Finlande et au Royaume-Uni, les reçus et les comptes des parlementaires font l'objet d'un droit de communication de la part des citoyens. Au Royaume-Uni, l'encadrement est maximal. Depuis

2009, une autorité indépendante, l'IPSA, est notamment chargée de gérer la couverture des frais de mandat des membres de la Chambre des communes. Chaque parlementaire a la possibilité de demander dans un délai de 90 jours le remboursement de ses frais en fournissant une note de frais pour chacune de ses dépenses. Les montants de remboursement sont plafonnés pour les frais de logement et de transport. Chaque jour, l'IPSA traite et vérifie la conformité de plus de 155 demandes de remboursement.

L'efficacité du nouveau système de remboursement adopté par la France dépendra des modalités de mise en œuvre qui seront définies par les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La moralité du personnel politique : un dispositif *a minima*

Le dispositif français renforce *a minima* les obligations de moralité du personnel politique. Une peine complémentaire d'inéligibilité de dix ans maximum a été créée par le législateur. Cette peine est prononcée à l'encontre des parlementaires ayant commis des infractions à la probité et des infractions en matière électorale et fiscale. En revanche, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a refusé d'introduire l'obligation pour tout candidat à une élection d'avoir un casier judiciaire B2 vierge de tout manquement à la probité, en raison des risques d'inconstitutionnalité d'une telle mesure. Ce renoncement affaiblit de manière significative la portée de la réforme.

Dans la plupart des pays européens, les députés ne peuvent pas être élus s'ils ont été condamnés pour une infraction grave punie d'une peine d'emprisonnement ou d'inéligibilité. En Italie, les personnes ayant été condamnées à titre définitif à une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans pour des infractions, telles que l'association de malfaiteurs, sont inéligibles au Parlement pour une durée minimale de six ans. L'article 66 de la Constitution italienne de 1947 prévoit également que les chambres ont pour charge de voter la cessation du mandat d'un parlementaire, lorsque ce dernier fait l'objet d'une condamnation définitive survenue en cours de mandat.

En Allemagne, il n'existe pas à proprement parler d'obligation pour un membre du Bundestag allemand d'avoir un casier judiciaire vierge. Les personnes, privées du droit de vote, frappées d'inéligibilité ou ne pouvant pas exercer une fonction publique en vertu d'une peine complémentaire, ne peuvent pas être élues au Bundestag. Le prononcé d'une peine d'inéligibilité à l'encontre d'un député empêche ce dernier d'être membre d'un parti politique.

La France a ainsi tenté de rattraper son retard en adoptant une peine complémentaire spécifique d'inéligibilité en cas d'infractions à la probité. À l'inverse de l'Italie, la France a fait le choix de ne pas

tenir compte des condamnations passées des parlementaires. Or, la France aurait pu compléter son dispositif en s'inspirant de la mesure allemande, consistant à refuser de manière systématique l'adhésion aux partis politiques des personnes ayant fait l'objet de condamnation pénale. Elle n'a pas fait ce choix.

Un renforcement timide des règles de financement des partis politiques

Le dispositif interdit les prêts bancaires consentis par des personnes morales à des partis politiques, sauf lorsque ces personnes morales sont des partis politiques ou des banques européennes. Un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques a été créé, afin de faciliter le dialogue entre candidats et établissements de crédits. Les comptes des partis politiques sont désormais contrôlés par la Commission nationale des comptes de campagne et publiés de manière détaillée au *Journal officiel*. Enfin, on peut citer la Loi ordinaire visant à permettre aux partis et aux candidats d'accéder à un financement « propre ».

Le dispositif français est relativement avancé par rapport à celui de ses voisins européens. Les partis politiques européens sont financés chaque année par une subvention de fonctionnement versée par l'Union européenne, allant jusqu'à 85% de leurs dépenses.

Au Danemark, un service administratif présentant des garanties d'indépendance est chargé de surveiller la gestion de l'argent public à destination des partis politiques. Au Royaume-Uni, le système est très proche de celui de la France. Les dépenses électorales sont plafonnées et les partis politiques reçoivent des subventions de l'État calculées selon leurs résultats aux élections. En Allemagne, en Suède et en Finlande, le financement des partis politiques est également public et présente des règles poussées de transparence.

Malgré les contours encore indéterminés de la future banque de la démocratie, le dispositif français complète efficacement les dispositions issues de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Pour conclure, on peut dire que les mesures récemment introduites en droit français sont à la fois timides, notamment sur les conflits d'intérêts, et audacieuses, concernant l'interdiction des emplois familiaux. De telles mesures pourraient avoir un effet vertueux et changer de manière durable les comportements de la classe et du personnel politiques. Reste à savoir comment ces mesures se traduiront dans la pratique. Toutefois, une chose est certaine : le personnel politique ne peut plus se soustraire à son devoir d'exemplarité.