

# PROJET DE LOI ET PROJET DE LOI ORGANIQUE RÉTABLISSANT LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE

## *Présentation générale*

—

### **LE CONTEXTE**

La multiplication des scandales politiques et financiers a conduit le législateur, notamment après l'éclatement de « l'affaire CAHUZAC », à s'atteler à un programme visant à instituer une certaine « transparence » de la vie publique qui reposait à l'époque sur trois piliers législatifs :

- La loi relative à la transparence de la vie publique ;
- La loi organique instaurant un procureur national financier ;
- La loi relative à la lutte contre la fraude fiscale.

Le dévoilement, pendant la campagne présidentielle, d'agissements manifestement en décalage avec l'exigence contemporaine de transparence et de consolidation de la déontologique des responsables publics a conduit le Président de la République à relancer le chantier de la modernisation des conditions d'exercice des mandats politiques.

---

### **LES TEXTES**

---

La présente réforme se décline en deux volets : un projet loi organique (PJLO) et un projet de loi (PJL) ordinaire. Elle comporte notamment des dispositions relatives :

- au financement de la vie politique, avec un renforcement du contrôle des comptes des partis politiques et un encadrement de leur financement et de celui des campagnes électorales ;
- à l'exercice du mandat parlementaire, en matière de prévention et de cessation des conflits d'intérêts et de cumul de fonctions, notamment s'agissant de l'activité de conseil ;
- aux conditions d'embauche et de nomination des collaborateurs des membres du Gouvernement, des parlementaires et des titulaires de fonctions exécutives locales ;
- à l'inéligibilité en cas de crimes ou de manquement à la probité pour les candidats aux élections législatives et sénatoriales.

Le Gouvernement a annoncé qu'un volet constitutionnel viendrait compléter cette réforme. A ce stade, ce projet de loi constitutionnelle n'a pas encore été présenté en Conseil des ministres.

Il le sera probablement à la rentrée. Il devrait comprendre, entre autres, une disposition visant à instaurer une interdiction du cumul des mandats dans le temps : limitation à 3 mandats identiques et successifs par assemblée.

La présente note synthétise les dispositions issues du projet de loi ordinaire et du projet de loi organique. Elle s'articule autour de 3 axes :

- Les dispositions applicables aux membres de l'Exécutif (I) ;

- Les dispositions applicables aux élus et à leurs collaborateurs (II) ;
- Les dispositions relatives au financement de la vie politique (III).

---

## ***I - LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX MEMBRES DE L'EXÉCUTIF***

---

### ***1. Les dispositions relatives au Président de la République (Titre I du PJLO)***

L'article 1<sup>er</sup> du PJLO renforce les obligations de transparence concernant la situation patrimoniale du Président de la République. Il prévoit que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est chargée de porter une appréciation sur la variation de son patrimoine entre le début et la fin de son mandat au terme d'un avis publié au Journal officiel de la République française.

Afin d'éviter que cet avis ne soit regardé comme pouvant intervenir dans les derniers jours de la campagne électorale, il est prévu que la déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat sera désormais remise entre trois et quatre mois avant l'expiration du mandat - au lieu d'entre un et deux mois actuellement - et que l'avis de la HATVP sera publié quinze jours après la remise par le Président de la République de sa déclaration.

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> du PJLO rend applicables à l'élection présidentielle les dispositions du code électoral modifiées par l'article 9 du PJL ordinaire, et relatives au financement des campagnes électorales (encadrement des prêts consentis par les personnes physiques, interdiction des financements étrangers, ...).

### ***2. Les dispositions applicables aux membres du Gouvernement***

L'article 3 du PJL pose l'interdiction, pour un membre du Gouvernement, de compter une personne de sa famille parmi les membres de son cabinet (cette interdiction s'applique également aux membres du cabinet du Président de la République). Le texte prévoit une incrimination pénale (trois ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende) en cas de violation de la nouvelle interdiction. Est également prévue une obligation de remboursement des sommes versées en vertu de contrats conclus en violation de l'interdiction.

Un décret précise d'ores et déjà le régime applicable aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement (Décret du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement).

---

## ***II - LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX ÉLUS ET À LEURS COLLABORATEURS***

---

### ***1. Les dispositions applicables aux parlementaires et aux exécutifs locaux***

Le projet de loi interdit aux parlementaires et aux titulaires de fonctions exécutives locales (maires, présidents d'EPCI, de départements et de régions) d'employer des membres de leur famille proche comme collaborateurs (articles 4 et 5).

Les articles 3, 4 et 5 du PJL prévoient une incrimination pénale (trois ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende) en cas de violation cette interdiction. Est également prévue une obligation de remboursement des sommes versées en vertu de contrats conclus en violation de l'interdiction.

### L'interdiction précitée concerne :

- ✓ *Le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;*
- ✓ *Les parents, enfants, frères et soeurs ainsi que leur conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;*
- ✓ *Les grands-parents, les petits-enfants et les enfants de ses frères et soeurs ;*
- ✓ *Les parents, enfants et frères et soeurs de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.*
- ✓

L'article 6 prévoit que **les contrats en cours** qui méconnaîtraient l'interdiction prévue ci-dessus **prennent fin deux mois après la publication de la présente loi**. La rupture du contrat prendrait alors la forme d'un **licenciement** (« *la rupture du contrat constitue un licenciement fondé sur la présente loi. Ce motif constitue une cause réelle et sérieuse.* »).

## 2. Les dispositions applicables exclusivement aux parlementaires

### ▪ **Les dispositions s'appliquant avant le début du mandat parlementaire**

- *Inéligibilité en cas de crimes ou de manquements délictuels à la probité*

L'article 1<sup>er</sup> du PJL renforce l'exigence de probité des élus du point de vue des condamnations pénales.

Il étend l'obligation pour les juridictions répressives de prononcer, sauf décision spécialement motivée, **une peine complémentaire d'inéligibilité pour les crimes et pour une série d'infractions relatives à la probité :**

- ✓ *Infractions en matière de faux administratifs ;*
- ✓ *Infractions en matière électorale ;*
- ✓ *Infractions en matière fiscale ;*
- ✓ *Infractions en matière de délits d'initiés ;*
- ✓ *Infractions en matière de financement des partis politiques ;*
- ✓ *Manquements aux obligations déclaratives à la HATVP.*

- *Quitus fiscal*

L'article 2 du PJLO prévoit que l'administration fiscale transmet au bureau de chaque assemblée et à chaque parlementaire, dans le mois suivant la date de son entrée en fonctions, une **attestation constatant s'il a satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable**. Après que les manquements de l'intéressé ont été définitivement constatés, c'est-à-dire si ce dernier ne s'est pas mis en conformité avec ses obligations fiscales, le bureau de l'assemblée compétente saisit le Conseil constitutionnel qui pourra prononcer la **démission d'office du parlementaire**.

L'article 11 précise **ces obligations s'applique aux mandats en cours** (à l'exception de ceux des sénateurs dont le mandat arrive à son terme en septembre 2017). Il est prévu que l'administration fiscale disposera d'un délai de trois mois à compter de la publication du PJLO pour transmettre l'attestation fiscale.

L'article 13 du PJL étend ces dispositions aux représentants français au Parlement européen.

- *Incompatibilités*

Le texte renforce l'encadrement de l'exercice d'activités de conseil par un parlementaire.

**Rappel :** À l'heure actuelle, la seule limitation prévue par l'article LO. 146-1 du code électoral consiste à **empêcher un parlementaire de commencer une activité de conseil après le début de son mandat**. Cette limitation ne s'applique pas lorsqu'il est membre d'une profession libérale réglementée (avocat, notaire, ...).

La réforme proposée a pour principal objet de **compléter l'interdiction des activités de conseil prévue par l'article LO. 146-1 du code électoral, en apportant des limitations supplémentaires à cette possibilité**, dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ces limitations concernent non seulement l'exercice à titre personnel d'une activité de conseil mais également les fonctions de direction au sein d'une société de conseil et la détention du contrôle d'une telle société.

L'article 3 **complète les informations qui doivent figurer dans la déclaration d'intérêts et d'activités que les parlementaires doivent remettre à la HATVP**, pour y ajouter les participations directes ou indirectes conférant le contrôle dans des sociétés dont l'activité consiste principalement dans la fourniture d'activités de conseil. L'article 12 du PJLO dispose que dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, tout parlementaire devra actualiser sa déclaration à la HATVP, afin d'y faire figurer les éléments prévus l'article 3.

L'article 4 **complète la liste des entreprises et entités dans lesquelles un parlementaire ne peut exercer des fonctions de direction ni détenir un mandat à la tête des organes de gestion, d'administration, de direction ou de surveillance**.

**Rappel :** L'article LO. 146 du code électoral prévoit actuellement une telle incompatibilité pour les entreprises dont l'activité est liée ou susceptible d'être liée à l'action publique ou dont le mode de financement présente un risque particulier de conflit d'intérêts.

Désormais, un parlementaire ne pourra en outre être dirigeant, de droit ou de fait, d'une société ou d'une entreprise dont l'activité consiste principalement à fournir des conseils aux entités de ce type.

L'article 5 **restreint la possibilité pour un parlementaire d'exercer une activité de conseil à titre individuel**. Le texte élargit le champ de l'interdiction actuellement en vigueur :

- Un parlementaire qui aura commencé une activité de conseil **moins d'un an avant son entrée en fonction ne pourra la poursuivre pendant son mandat (y compris pour les professions libérales)** ;
- Un parlementaire ne pourra en aucun cas fournir des prestations de conseil aux entités mentionnées à l'article LO. 146 du code électoral susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts.

Enfin, l'article 6 prévoit l'interdiction, dans certains cas, d'acquérir ou de conserver le contrôle d'une société de conseil.

L'article 7 permet au parlementaire qui se trouve dans cette situation au jour de son élection de se mettre en conformité avec cette disposition dans un délai de trois mois.

L'article 8 permet au bureau de l'assemblée concernée de vérifier que les parlementaires ne se trouvent pas dans une des situations d'incompatibilité définies à l'article 7, et permet le cas échéant au Conseil constitutionnel de sanctionner ces situations par la démission d'office du parlementaire.

L'article 13 du P JL étend ces nouvelles règles d'incompatibilité aux représentants français au Parlement européen.

▪ **Les dispositions relatives à l'exercice du mandat parlementaire**

- *Réforme de l'Indemnité Représentative de Frais de Mandat (I.R.F.M.)*

L'article 7 prévoit que chaque assemblée définit les règles<sup>1</sup> par lesquelles **les frais de mandat réellement exposés par chaque parlementaire lui sont remboursés sur présentation de justificatifs de ces frais** et dans la limite de plafonds qu'elle détermine.

Rappel : Aujourd'hui, l'Indemnité Représentative de Frais de Mandat (I.R.F.M.) est destinée à couvrir les frais inhérents à l'exercice des fonctions parlementaires. Assujettie à la C.S.G et à la C.R.D.S et indexée sur l'évolution de la valeur du point de la fonction publique, cette indemnité mensuelle s'élève à 6 109,89 € nets au 1<sup>er</sup> février 2017. Elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

Le régime de l'IRFM est actuellement prévu par l'Instruction Générale du Bureau (qui annexée au règlement du Sénat).

Autrement dit, le projet de loi prévoit le passage d'une indemnité versée mensuellement à chaque sénateur à la possibilité pour ces derniers de se faire rembourser leurs frais sur présentation d'une facture.

- *Prévention des conflits d'intérêts (création d'un registre des déports)*

L'article 2 du P JL renvoie aux assemblées parlementaires le soin, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, de déterminer des **règles en matière de prévention et de traitement des situations de conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquelles peuvent se trouver des parlementaires et de préciser les conditions dans lesquelles chaque député ou sénateur veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir ces situations**, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin. **L'Assemblée nationale et du Sénat devront réviser leurs règlements** afin de permettre la mise en oeuvre de ces nouvelles règles.

Enfin, l'Assemblée nationale et du Sénat devront déterminer les modalités de tenue d'un **registre accessible au public** (registre des déports) et recensant les cas dans lesquels un **parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts à laquelle il pourrait être confronté**.

- *Suppression de la « réserve parlementaire »*

L'article 9 **interdit la pratique de la « réserve parlementaire »**. Les aides transitant par cette réserve pourront être redéployées au profit des territoires dans le cadre des dispositifs d'intervention existants. Par coordination, les dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001

<sup>1</sup> L'IRFM étant actuellement régi au Sénat par l'Instruction Générale du Bureau (IGB), l'adoption de la loi nouvelle impliquera une révision de l'IGB.

relative aux lois de finances (LOLF) prévoyant la publication de la liste de ces subventions en annexe à la loi de règlement, devenues inutiles, sont supprimées.

L'article 13 prévoit que cette interdiction entre en vigueur pour l'exercice 2018.

---

### ***III – DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE***

---

L'ensemble des deux textes (Titre III du PJLO et titre V du PJJ) vise à résoudre trois questions d'ordre financier :

- Clarifier les règles en matière de **financement des partis politiques** (chapitre Ier) ;
- Clarifier les règles concernant le **financement des campagnes électorales** (chapitre II) ;
- **Faciliter l'accès au financement des partis** et groupement politiques (chapitre III et art 10 du PJLO).
- 

#### ***1. Les dispositions relatives au financement des partis politiques (Chapitre 1<sup>er</sup> – Article 8 PJJ)***

##### **▪ Rôle du mandataire financier**

L'article 8 prévoit que le mandataire financier du parti ou du groupement politique recueille l'ensemble des ressources reçues par ce dernier **et non plus seulement les dons**.

##### **▪ Encadrement des prêts**

Le même article prévoit un encadrement des prêts consentis par les personnes physiques qui ne pourront être accordés pour une **durée supérieure à cinq ans**, tout en renforçant les garanties pour le prêteur.

**Un décret en Conseil d'État** fixera le plafond du prêt consenti par prêteur ainsi que les conditions d'encadrement du prêt afin de garantir qu'il ne s'agit pas de dons déguisés. **Les personnes morales**, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou des sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, **ne pourront plus consentir des prêts** aux partis et groupements politiques. Cette même interdiction s'appliquera aux **États étrangers et personnes morales de droit étranger** à l'exception des établissements de crédit et sociétés de financement précités.

##### **▪ Sanctions pénales**

L'article 8 regroupe, dans un souci d'une plus grande lisibilité, l'ensemble des dispositions pénales applicables en cas de **méconnaissance des règles en matière de financement des partis** ou groupements politiques et harmonise également le quantum applicable à l'ensemble des peines encourues en alignant sur celui prévu par l'article LO. 135-1 du code électoral (trois ans d'emprisonnement et amende de 45.000 €), à l'exception de certaines infractions moins graves qui demeurent punissables d'un an d'emprisonnement et 15.000 € d'amende.

- **Certification des comptes**

Une certification des comptes est prévue par deux commissaires aux comptes, si les ressources annuelles du parti dépassent 230.000 €, ou par un commissaire aux comptes, si ce seuil n'est pas atteint.

- **Normes comptables**

L'article 8 renforce le dispositif en prévoyant que les partis politiques doivent tenir une **comptabilité selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables**. Cette comptabilité devra inclure les comptes de **toutes les organisations territoriales** du parti ou groupement afin de permettre à la CNCCFP de disposer d'un périmètre de contrôle consolidé.

L'information de la CNCCFP est par ailleurs renforcée puisque **la liste des personnes ayant consenti des dons ou versé des cotisations à chaque parti ou groupement devra désormais être accompagnée du montant des dons ou cotisations**. Ces informations ne seront pas publiques mais permettront à la CNCCFP d'être à même d'exercer les contrôles que la loi lui confie.

- **Publicité des comptes**

Enfin, l'article 8 du PJJ prévoit également une publication détaillée des comptes des partis et groupements politiques au Journal officiel de la République française.

## 2. Encadrement des règles du financement des campagnes électorales (Chapitre II – article 9 PJJ)

- **Prêts**

L'article 9 prévoit un **encadrement des prêts consentis** par les personnes physiques qui **ne pourront être accordés pour une durée supérieure à cinq ans** tout en renforçant les garanties pour le prêteur. Les personnes morales verront leurs prêts encadrés dans les mêmes conditions que l'article 8.

- **Liste des donateurs**

L'article 9 renforce, en outre, la transparence du financement des campagnes électorales. Il prévoit que les reçus délivrés aux donateurs, la liste des donateurs et le montant total de leurs dons sont communiqués à la CNCCFP.

- **Sanctions pénales**

L'article 9 regroupe, dans un souci d'une plus grande lisibilité, l'ensemble des dispositions pénales applicables en l'espèce, dans une rédaction identique à celle de l'article 8.

- **Référendums**

En outre, l'article 9 étend aux opérations référendaires, les règles décrites plus haut relatives au financement par les prêts en modifiant l'article L. 558-37 du code électoral.

### 3. Accès au financement pour les partis, groupements politiques et candidats aux élections (chapitre III)

Il s'agit dans ce chapitre d'assurer le financement légal et transparent de la vie politique, en vue de favoriser, conformément aux articles 2 et 4 de la Constitution, l'égalité de tous devant le suffrage, les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

#### ▪ **Le médiateur du crédit**

- *Dans le projet de loi ordinaire (articles 10 et 11)*

L'article 10 crée un médiateur du crédit chargé de faciliter l'accès des candidats et partis politiques aux prêts accordés par les établissements de crédit.

Ce médiateur pourra être saisi par tout candidat ou parti afin d'exercer une mission de conciliation auprès des établissements financiers ayant rejeté une demande de prêt. Il sera **nommé selon les modalités prévues au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**. Sa nomination s'effectue ainsi par décret du Président de la République, **après avis des commissions parlementaires compétentes en matière de lois électorales** et avis du Gouverneur de la Banque de France.

- *Dans le projet de loi organique (article 10)*

L'article 10 du PJLO prévoit que le médiateur du crédit sera **nommé selon les modalités prévues au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**. Sa nomination s'effectue ainsi par décret du Président de la République, **après avis des commissions parlementaires compétentes en matière de lois électorales** et avis du Gouverneur de la Banque de France.

#### ▪ **La banque de la démocratie**

Par l'article 12, le Gouvernement est habilité à créer par ordonnance **une Banque de la démocratie**, qui pourra être un établissement doté de la personnalité morale, être adossée à un établissement de crédit existant ou prendre la forme d'un mécanisme de financement spécifique, dont la mission sera de consentir des prêts, avances ou garanties, sur la base de critères transparents permettant d'apprécier la solvabilité du parti ou du candidat, tels que le patrimoine détenu par le parti ou un mécanisme de caution par des particuliers sympathisants, de manière à préserver le bon usage des deniers publics.

Sa gouvernance et les mécanismes d'octroi de prêt, avances ou garanties sont vocation à être indépendants de toute pression de l'autorité politique.