

MORALISATION DE LA VIE PUBLIQUE

Lois pour la confiance dans la vie politique : continuité ou audace du législateur ?

Le 14 juin 2017, le garde des Sceaux François Bayrou présentait en Conseil des ministres sa réforme de moralisation de la vie publique, un « plan choc » pour rétablir la confiance des citoyens dans l'action politique. Deux projets de loi, ordinaire et organique, finalement défendus par son successeur Nicole Belloubet, ont définitivement été adoptés par le Parlement les 3 et 9 août.

1 NOUVELLES RÈGLES DE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

Avant même que ne s'applique l'obligation pour les candidats et les partis politiques de faire preuve de transparence à l'égard des emprunts contractés, issue de la récente loi n° 2017-286 du 6 mars 2017, la suffisance de cette mesure à assurer l'assainissement des financements de la vie politique a été mise en doute.

D'où l'introduction de mesures complémentaires visant à encadrer davantage les sources de financement et à répondre à la crainte d'une réticence accrue des établissements bancaires à financer la vie politique, crainte en partie liée à ce durcissement de la législation.

Encadrement renforcé du financement des partis politiques

Ce renforcement s'opère à double titre : les sources de financement autorisées sont limitées, les contrôles de la Commission nationale des comptes de campagne et des fi-

ancements politiques (CNCCFP) et les sanctions sont renforcées. La loi ordinaire étend tout d'abord aux prêts l'interdiction pour un candidat, prévue par les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, de recevoir directement ou indirectement des dons d'une personne morale.

Ce faisant, les candidats ne pourront plus contracter de prêts pour financer leurs campagnes électorales avec toute personne morale de droit français ou étranger, 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 Etat membre de l'Union européenne.

La loi prévoit également de restreindre les emprunts consentis par des personnes physiques à une durée maximale de cinq ans. Un décret en conseil d'Etat viendra préciser les plafonds et conditions d'encadrement de ces prêts.

La loi fixe un cadre similaire aux prêts susceptibles d'être accordés aux partis et groupements politiques.

Une comptabilité scrutée

A ces premières mesures propres à prohiber purement et simplement certains modes de financement intrinsèquement porteurs de situations irrégulières, le projet de loi ajoute plusieurs exigences complémentaires. Elles doivent permettre d'identifier plus aisément les financements illicites et rendre le cadre répressif afférent plus dissuasif.

Pour exemple, c'est le sens de l'obligation pour les partis politiques de tenir une comptabilité selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables ou encore, pour les partis et groupements politiques, d'accoler à la liste des personnes ayant consenti des dons – liste d'ores et déjà communiquée à la CNCCFP depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique –, le montant de ces dons ou cotisations.

Deux dispositifs « concurrents » pour financer les activités politiques

Parallèlement à ces dispositions, afin de pallier les difficultés rencontrées par nombre de candidats et partis politiques pour ouvrir un compte bancaire et recourir à un emprunt auprès d'un organisme bancaire de droit privé, difficultés régulièrement mises en exergue par la CNCCFP, il a été décidé la création de deux dispositifs ayant pour objet d'y remédier : le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques et une « banque de la démocratie ».

En dépit du scepticisme exprimé tant par le Conseil d'Etat que par le Sénat sur la création d'un établissement bancaire public, en sus du médiateur de crédit précité et, par conséquent, de la délicate articulation de leurs missions respectives, le principe de la création de cet établissement a finalement été maintenu. Le gouvernement a été habilité par ordonnance à en définir les contours.

2 ARSENAL RÉNOVÉ POUR GARANTIR LA PROBITÉ DES ACTEURS PUBLICS

Sur un autre de leur volet, les lois ordinaire et organique ajoutent à l'état du droit existant tendant à garantir la probité des acteurs publics, déjà particulièrement enrichi ces dernières années (1).

La loi prévoit ainsi que l'acquiescement par le parlementaire de ses obligations fiscales soit contrôlé en début de mandat et, à défaut de sa régularité, qu'il puisse conduire au prononcé par le juge constitutionnel de la démission d'office du parlementaire concerné et à l'organisation d'élections partielles. Trois autres mesures issues de ces textes méritent plus particulièrement d'être présentées.

Le contrôle accru sur le patrimoine du chef de l'Etat

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013, la HATVP peut émettre des observations sur les variations de patrimoine des parlementaires et des membres du gouvernement mais pas sur celles du président de la République. La loi organique y remédie en étendant les

trimoine de fin de mandat du président de la République est avancé. Il passe ainsi de deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant le jour de la fin du mandat à six mois au plus tôt et cinq mois au plus tard. La HATVP aura trente jours à la suite de ce dépôt pour publier son avis.

Peine complémentaire d'inéligibilité obligatoire pour atteinte à la probité

La loi ordinaire prévoit un mécanisme de peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité avec possibilité de dérogation par décision motivée du juge prise en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de l'auteur. Plus précisément, le projet de loi ordinaire rend obligatoire pour les juridictions répressives le prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité à un grand nombre de crimes et de délits (jusqu'alors non concernés par l'application des dispositions des articles L. 131-26 et L. 131-26-1 du code pénal), regroupés sous l'intitulé de crimes et de délits constitutifs d'un manquement à la probité.

Sont ainsi notamment visées les infractions en matière de faux administratifs, en matière électorale (infractions relatives aux élections, aux

ner lieu à une sanction d'inéligibilité prononcée soit par le juge électoral en application des dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral (pour une durée maximale de 3 ans) soit par le juge pénal dans le cadre des nouvelles dispositions de l'article L. 131-26-2 du code pénal issues de la loi à venir (pour une durée maximale de 5 ans).

Des difficultés d'articulation entre ces deux régimes pourraient donc en résulter.

L'interdiction des emplois familiaux pour les élus et ministres

C'est probablement l'une des mesures les plus connues de ce projet de loi en raison du « fait médiatique » auquel elle répond : l'interdiction des emplois familiaux de collaborateurs a été fortement amendée par le Parlement. Cette mesure a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel initiée par les députés du groupe « Les Républicains », lesquels considèrent qu'elle serait discriminatoire.

En l'état du texte voté par les deux chambres, il peut être retenu que l'interdiction tend à s'appliquer à un grand nombre d'élus ; soit, en sus du président de la République et de l'ensemble des membres du gouvernement (2), aux titulaires de fonctions exécutives locales et aux parlementaires.

Le Parlement a cependant décidé de restreindre les personnes concernées par cette interdiction à la famille proche de l'élu, à savoir à son conjoint, partenaire ou concubin, ses parents et enfants et les parents et enfants de son conjoint, partenaire ou concubin, tout en prévoyant que pour l'emploi de toute autre personne ayant un lien familial avec un élu concerné par cette obligation, une déclaration à la HATVP sera requise.

La navette parlementaire aura également conduit à un renforcement des garanties accordées aux collaborateurs licenciés en ●●●

RÉFÉRENCES

- Loi simple pour la confiance dans la vie politique
- Loi organique pour la confiance dans la vie politique

Les peines complémentaires et obligatoires d'inéligibilité pour atteinte à la probité pourront être prononcées tant par le juge pénal que le juge électoral.

prérogatives de la HATVP à la possibilité d'émettre un avis public sur l'évolution du patrimoine du président de la République.

Pour que cette nouvelle possibilité ne vienne pas altérer la sincérité de l'élection présidentielle, le délai de remise de la déclaration de pa-

listes électorales, au vote, au déroulement du scrutin notamment), en matière fiscale, en matière de délits d'initiés, en matière de financement de la vie politique.

A noter, dès lors, que les infractions aux règles de financement de la vie politique pourront don-

●●● application de ces nouvelles dispositions dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Elle leur permet notamment d'exécuter leur préavis ou de toucher l'indemnité compensatrice de préavis correspondante et interdit le licenciement de collaboratrice en état de grossesse conformément à l'article L. 1225-4 du code du travail.

Les débats suscités sur ces emplois familiaux de collaborateurs auront permis que soient consacrées, au sein de la loi ordinaire, diverses mesures intéressantes de façon générale les collaborateurs parlementaires et notamment le fait que leur soit reconnu un véritable statut (précédant de la définition par le bureau de chaque assemblée de leurs conditions d'emploi) et la définition d'un régime plus protecteur dans le

lementaires des deux chambres, les lois ordinaire et organique devaient déjà porter en leur sein des dispositions sensibles sur leur statut. Mais la navette parlementaire a relativisé l'ampleur des mesures annoncées.

Vers un remboursement des frais réels des parlementaires ?

Souvent évoquée comme ayant permis le financement du voyage privé d'un tel ou l'enrichissement immobilier d'un autre, l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM) des parlementaires est depuis longtemps un enjeu considérable de la moralisation de la vie politique. Les précédents gouvernements n'y avaient apporté que des réponses relatives. L'IRFM constitue une somme versée mensuellement au parlementaire, sur un compte dé-

gent pas l'allocation d'une avance comme principe mais la limitent au contraire à certains cas déterminés.

La réserve parlementaire supprimée... dans 7 ans !

Autre mesure majeure de ces textes de loi, la suppression de la réserve parlementaire n'a pas manqué de susciter de très fortes oppositions. Pour rappel, la réserve parlementaire constituait jusqu'alors une enveloppe de subventions, allouée de manière annuelle aux députés et sénateurs, et dont la répartition au bénéfice d'associations et de collectivités locales était laissée à leur libre arbitre. Souvent décriée comme vectrice de clientélisme, elle était présentée, par ses défenseurs, comme le moyen de financer des projets de service public dans les communes rurales.

Initialement le projet de loi organique envisageait sa suppression sèche (3). Lors des débats parlementaires, il a été proposé sa substitution par une dotation de soutien à l'investissement réservé aux communes et à leur groupement présentant des garanties de transparence. En d'autres termes, cette réserve parlementaire ne pourrait plus financer les associations et ses bénéficiaires seraient connus.

Finalement, le texte prévoit qu'il soit mis fin aux pratiques de la réserve parlementaire et de la réserve ministérielle (revendiquée par les députés comme une mesure de cohérence) tout en renvoyant au 1^{er} janvier 2024 le terme effectif de ces pratiques.

Là encore, au regard du délai particulièrement long concédé (près de 7 ans), la portée exacte de cette suppression présentée comme l'une des principales avancées de ces textes, demeure incertaine et sera fonction des décisions prises dans le cadre des prochaines lois de finances. A noter encore que sous l'effet de la volonté des parlementaires de faire participer le gouvernement à l'ef-

Le texte prévoit de mettre fin aux pratiques des réserves parlementaire et ministérielle tout en renvoyant au 1^{er} janvier 2024 leur terme effectif.

cadre des licenciements consécutifs à la cessation du mandat des parlementaires les employant.

3 LE MANDAT DE PARLEMENTAIRE SOUS CARCAN ?

Au-delà des mesures annoncées par le président de la République devant le Congrès le 3 juillet dernier – à savoir la réduction d'un tiers du nombre de députés et de sénateurs, la limitation du cumul des mandats dans le temps et l'introduction d'une dose de proportionnelle dans l'élection du Parlement –, qui devraient conduire, si elles se concrétisaient, à une modification notable du rôle actuel des par-

dié (mais ouvert à son nom et pour lequel il dispose des moyens de paiement afférents) destinée à financer les frais engagés pour l'exercice de son mandat.

Le projet de loi organique proposait d'inverser le mécanisme de prise en charge de ces frais par les assemblées, par un remboursement de ceux-ci sur présentation d'un justificatif.

Mais dans la version finale du texte de la loi ordinaire figure l'intégration de la possibilité d'un défraiement sous la forme d'une avance, dans la limite de plafonds déterminés par le bureau. De sorte que, pour que l'inversion du mécanisme puisse véritablement être consacrée, il conviendra de s'assurer que les bureaux des assemblées n'éri-

fort d'exemplarité, il a été voté au sein de la loi ordinaire le fait que les frais de réception et de représentation des membres du gouvernement soient pris en charge selon des limites et modalités définies par un décret en Conseil d'Etat à intervenir.

Mesures de prévention des conflits d'intérêts

Un nouveau cadre juridique est proposé pour prévenir les risques de conflit d'intérêts concernant les parlementaires : ainsi, les intérêts à déclarer à la HATVP sont étendus aux participations détenues dans des sociétés de conseil ; les conflits d'intérêts font l'objet d'une nouvelle définition spécifique requérant leur abstention (et donnant lieu à la tenue d'un registre des déports) ; un nouveau cas d'incompatibilité avec la fonction de parlementaire tenant à l'exercice d'une activité de lobbying est défini et la liste des activités que les parlementaires peuvent exercer au cours de leur mandat est restreinte.

Reste que, si ces mesures sont inmanquablement utiles, ne serait-ce que par les clarifications qu'elles apportent, aucune d'entre elles ne consacre une rupture majeure avec le cadre juridique existant. L'encadrement des activités de conseil « cumulables » avec une fonction de parlementaire finalement voté est in

fine bien moins contraignant que celui annoncé initialement. Le texte prévoit certes d'interdire aux parlementaires (y compris, d'ailleurs, européens) de commencer une activité de conseil au cours de leur mandat ou de l'exercer s'ils l'ont commencée moins d'un an avant leur élection. En revanche, les parlementaires exerçant une telle activité peuvent la poursuivre à la seule condition de l'avoir débutée il y a plus d'un an.

Ce dernier exemple relativise la portée des nouvelles dispositions issues de ces textes. Et illustre, s'il était besoin, que ceux-ci s'inscrivent en l'état bien davantage dans la continuité des précédentes réformes de moralisation de la vie publique qu'en rupture avec celles-ci.

En cela, l'évolution sémantique de l'intitulé de ces textes au bénéfice de la formulation « pour la confiance dans la vie politique », et par suite la suppression du verbe « rétablir » inscrit initialement (laissant sous-entendre une rupture radicale avec l'état du droit antérieur), est incontestablement plus adéquate à son contenu.

A noter tout de même qu'à l'automne, un projet de loi constitutionnelle doit parachever cette réforme. C'est ce qu'a confirmé la garde des Sceaux auditionnée le 27 juin par la commission des lois du Sénat.

(1) La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a ainsi conduit, notamment, à la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), à l'introduction d'une définition législative de la notion de « conflit d'intérêts », à la définition de nouvelles obligations déclaratives de patrimoine et d'intérêts désormais imputables à de très nombreux responsables publics ou encore au durcissement du délit de pantouflage.

(2) Ils étaient déjà concernés par cette interdiction depuis l'intervention du décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du président de la République et des membres du gouvernement.

(3) Sa compensation par un fonds d'action pour les territoires ruraux, évoquée à l'origine par François Bayrou, ne figure plus dans les projets de loi.

Par Aloïs Ramel et Elise Humbert, avocats à la Cour, SCP Seban et associés

La newsletter Juridique

«La Gazette des communes» s'enrichit d'une newsletter dédiée à l'actualité juridique des territoriaux. Vous y retrouvez, tous les jeudis, les textes publiés, les réponses ministérielles, les jurisprudences essentielles et des décryptages d'actualité.

laGazette.fr

En tant qu'abonné, vous bénéficiez de l'intégralité de ces contenus.
Pour vous inscrire gratuitement à cette nouvelle newsletter, rendez-vous sur laGazette.fr