

### 3. Conflits d'intérêts et vie publique

Bénédicte FAUVARQUE-COSSON\*

En septembre 2010, le Président de la République Française a mis en place une commission chargée d'examiner le problème des conflits d'intérêts. La raison était double : réagir à la suite d'affaires récentes d'abus de biens publics impliquant des fonctionnaires et se placer une tendance internationale et européenne.

Le 26 janvier 2011, la « Commission de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique », également appelée « Commission Sauvé » du nom de son président (Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat), a diffusé une série de recommandations afin de lutter contre ce problème. Le rapport plaide pour l'émergence d'un nouvel environnement légal sur la question des conflits d'intérêts. Dans un entretien, Jean-Marc Sauvé a affirmé au journal quotidien *Le Parisien* : « Jusqu'à maintenant, les conflits d'intérêts étaient un problème de conscience personnelle », avant d'ajouter : « Les citoyens veulent être assurés que leurs responsables politiques servent uniquement les intérêts de la nation et non pas leurs intérêts privés ».

La France n'a pas encore de réglementation d'ensemble sur ce sujet. Des dispositions existent, le plus souvent décousues ou incomplètes.

Une rapide comparaison montre par exemple que le Canada est l'un des pays qui a été le plus loin dans le contrôle des conflits d'intérêts potentiels. Le Canada a ainsi adopté une loi en 2006 créant un commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, chargé de contrôler tous les fonctionnaires dans leurs potentiels conflits d'intérêts. En Europe, la Suède, la Norvège et la Finlande ont adopté des codes de conduite et institué des contrôles dans de nombreuses institutions publiques. Récemment le Royaume-Uni a renforcé ses mécanismes de contrôle et surveillance notamment de plus près les dépenses de voyage des parlementaires.

La transparence et l'intégrité sont désormais considérées comme nécessaires par les citoyens français pour le fonctionnement normal de la démocratie. Ce changement sociologique est important. Nous savons tous qu'il ne suffit pas de voter une loi pour changer les choses, particulièrement en France où la promulgation des lois fait partie de la

---

\* Présidente de la Société de législation comparée, Professeur à l'Université Panthéon-Assas, Paris II.

culture nationale. Pour qu'une règle devienne réellement effective, la pression des citoyens et de l'opinion publique est déterminante. Le rapport de la « Commission de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique » (I) pourra, non seulement inspirer le législateur (II), mais aussi faire évoluer les esprits.

### I. Présentation du rapport de la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique

Le rapport de la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique analyse plusieurs définitions de la notion de conflits d'intérêts et suggère que le concept soit défini par le législateur (la définition du rapport repose sur l'interférence entre une « mission de service public » et les intérêts privés de la personne qui participe à cette mission). Il énonce les valeurs fondamentales de l'action publique : **probité, intégrité, impartialité, objectivité**.

Ce rapport favorise **la prévention** plutôt que la répression. L'un des principaux outils est la **déclaration d'intérêt**. Le rapport recommande que les fonctionnaires les plus hauts placés soient dans l'obligation de divulguer leurs intérêts (v. la liste donnée dans la proposition n° 5).

Il préconise également la création de « **mécanismes d'alerte** » (dénonciation) au sein de l'administration française. Cela n'existe pas encore (en dehors de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale dans le cas de crime ou de délit).

Le rapport note que la plupart des pays qui ont décidé d'agir pour la prévention des conflits d'intérêts ont créé des instances administratives spécialisées. Il recommande donc de créer une « Agence », l'« Autorité de déontologie » ainsi qu'un réseau de « déontologues ». Cette **nouvelle autorité** aurait le pouvoir de mener une enquête, y compris dans les finances des politiciens et des hauts fonctionnaires.

Selon le rapport, toutes ces mesures devraient, dans le futur, aboutir à une nouvelle « **culture de la déontologie** » dans le secteur public. L'élaboration de « codes de conduite » ou « chartes » au sein de chaque corps administratif est également recommandée (le rapport voit en effet ceci comme « indispensable », p. 95), ainsi que des guides pratiques basés sur des cas concrets.

Le rapport recommande d'adopter des **sanctions** si la règle de la déclaration d'intérêt est rompue ou plus généralement s'il y a conflit d'intérêt. Ceux qui ne déclareraient pas un conflit d'intérêt pourraient être condamnés à verser une amende et destitués de leurs

fonctions.

Si les recommandations du rapport sont reprises par une loi, près de 4000 fonctionnaires et politiciens devront faire une déclaration d'intérêt, précisant leurs revenus supplémentaires, positions et intérêts financiers éventuels au sein de compagnies et de sociétés privées. Ils devront également déclarer toute activité professionnelle effectuée, rémunérée ou non, et autres sources de revenus perçues dans les trois années précédant la déclaration. Dans certains cas, les activités professionnelles de certains membres de leur famille (compagnons, parents ou enfants) devront aussi être déclarées « dans la mesure où elle peuvent raisonnablement être connues ». Seules les déclarations des ministres seront rendues publiques.

Selon le rapport, la nouvelle loi devrait interdire aux membres du gouvernement central d'avoir des pouvoirs exécutifs dans les collectivités locales, dans le but de mettre une fin à « la confusion entre intérêt national et intérêt local ». De plus, les ministres ne seront plus autorisés à être à la tête d'un parti politique, d'une association, d'une union, d'une fondation, pas plus d'ailleurs que leur personnel immédiat. Les dirigeants des organismes publics ne pourront pas non plus avoir les mêmes positions au sein de compagnies privées.

Le rapport recommande que tous les cadeaux de plus de 150€ soit refusés à moins que le protocole ne l'exige autrement.

Généralement, les mesures proposées ont été très bien accueillies.

Certains ont regretté que les recommandations n'aient pas été étendues aux parlementaires français eux-mêmes. En fait, il y a eu également une réflexion à l'Assemblée nationale qui a abouti à de nouvelles mesures.

## **II. Le projet de loi**

### **« déontologie et prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique »**

Le 30 juillet 2011, un « « projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique » fut présenté par le Ministre de la fonction publique au Conseil des Ministres. Ce projet est directement inspiré par le rapport de la Commission.

Ce projet énonce des principes et règles générales ; les fonctionnaires doivent agir pour l'intérêt général, en dehors de leurs intérêts personnels, avec probité et impartialité.

Le projet met en place un mécanisme d' « abstention » pour s'assurer que les personnes responsables ne prennent pas part aux décisions sur un sujet si leur impartialité peut être

remise en question.

Il crée une « déclaration d'intérêts », obligatoire pour les fonctionnaires occupant les plus hautes fonctions lorsque ceux-ci entrent en exercice (membres du gouvernement, collaborateurs du Président, membres des cabinets ministériels et plus généralement toute personne occupant un des postes les plus importants de la fonction publique au niveau national, régional, dans les hôpitaux, etc.).

Un autre projet, présenté par le Ministre de la Justice, intitulé « projet de loi organique présenté par le Garde des sceaux, ministre de la Justice et les libertés » étend la déclaration d'intérêts aux hauts magistrats. Les juges de la Cour de cassation seront ainsi concernés, de même que les membres Conseil d'Etat et les juges de la Cour des comptes, déjà concernés par le premier projet.

Ces textes, qui ont pour objectif de promouvoir un Etat exemplaire, devaient être examinés par le Parlement à l'automne 2011. Au début de l'année 2012, ils ne l'avaient pas encore été. Un mouvement a néanmoins été engagé. Il s'inscrit dans une tendance européenne forte et pourra aussi s'inspirer des mécanismes existants de contrôle des conflits d'intérêts potentiels au sein de l'Union européenne.