

N° 607

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2017

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) rétablissant la confiance dans l'action publique, et sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) rétablissant la confiance dans l'action publique,

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Mmes Josiane Costes, Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, MM. Félix Desplan, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Hugues Portelli, Alain Poyart, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Sénat : 580, 581, 602, 608 et 609 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	13
I. L'ACCÈS AUX MANDATS ÉLECTIFS ET AUX FONCTIONS EXÉCUTIVES	17
A. INTERDIRE L'EXERCICE D'UN MANDAT ÉLECTIF EN CAS DE CRIME OU DE DÉLIT TRADUISANT UN MANQUEMENT À LA PROBITÉ	17
1. <i>Les dispositions proposées</i>	17
2. <i>La position de votre commission</i>	17
B. CONTRÔLER LE RESPECT DE LEURS OBLIGATIONS FISCALES PAR LES PARLEMENTAIRES, NATIONAUX ET EUROPÉENS, ET LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT	18
1. <i>Les dispositions proposées</i>	18
2. <i>La position de votre commission</i>	19
C. HARMONISER LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DANS LE CADRE DE L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	20
II. L'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS ET DES FONCTIONS EXÉCUTIVES	20
A. AMÉLIORER LA PRÉVENTION ET LE TRAITEMENT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	20
1. <i>Le renforcement des incompatibilités parlementaires</i>	21
2. <i>La création de registres des déports</i>	23
3. <i>L'interdiction des emplois « familiaux » et la déclaration des « emplois croisés »</i>	23
4. <i>Les contrôles de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique</i>	25
B. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DANS L'USAGE DES MOYENS À DISPOSITION DU PARLEMENT ET DU GOUVERNEMENT	25
1. <i>Un nouveau régime de contrôle des frais de mandat des parlementaires</i>	25
2. <i>Le débat relatif aux réserves parlementaires et ministérielles</i>	26
III. LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	28
A. RENFORCER L'ENCADREMENT DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES	29
1. <i>L'encadrement des ressources financières des candidats ainsi que des partis et groupements politiques</i>	29
2. <i>Un contrôle renforcé de la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques</i>	30
3. <i>Un arsenal répressif complété en matière de financement de la vie politique</i>	31
B. ASSURER UN ACCÈS PLUS AISÉ ET ÉQUITABLE AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	31
1. <i>Une mission de médiation à consolider en faveur des candidats et partis ou groupements politiques</i>	31
2. <i>Un soutien au financement privé à refonder en faveur des candidats et partis ou groupements politiques</i>	32

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI.....	35
TITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES À LA PEINE D'INÉLIGIBILITÉ EN CAS DE CRIMES OU DE MANQUEMENTS À LA PROBITÉ	35
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 131-26-2 [nouveau], 432-17, 433-22 et 711-1 du code pénal) Élargissement du champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité	35
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (art. 432-12 du code pénal) Clarification de la définition du délit de prise illégale d'intérêts	39
TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	40
• <i>Article 2</i> (art. 4 <i>quater</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) Prévention et traitement des conflits d'intérêts des parlementaires et modalités de tenue, dans chaque assemblée, d'un registre public des dépôts	40
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) Modalités de tenue d'un registre des dépôts des membres du Gouvernement	48
TITRE II BIS - DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES (Division et intitulés nouveaux)	50
• <i>Article 2 ter (nouveau)</i> (art. 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; art. L. 4122-8 du code de la défense ; art. 25 <i>quinquies</i> de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; art. L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative ; art. L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières) Délai de transmission d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	50
• <i>Article 2 quater (nouveau)</i> (art. 6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) Exercice direct par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de son droit de communication	51
TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES À L'INTERDICTION DE L'EMPLOI DE MEMBRES DE LA FAMILLE DES ÉLUS ET DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT	52
• <i>Article 3</i> (art. 10 <i>bis</i> [nouveau] de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) Interdiction, pour un membre du Gouvernement, de recruter un membre de sa famille au sein de son cabinet - Déclaration des « emplois croisés »	54
• <i>Article 4</i> (art. 8 <i>bis</i> [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) Interdiction, pour un parlementaire, de recruter un membre de sa famille comme collaborateur - Déclaration des « emplois croisés »	60
• <i>Article 5</i> (art. 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) Interdiction, pour une autorité territoriale, de recruter un membre de sa famille comme collaborateur	66
• <i>Article 6</i> Modalités d'entrée en vigueur des modalités du licenciement des collaborateurs « familiaux » de parlementaires ou d'autorités territoriales	70
• <i>Article 6 bis (nouveau)</i> Accompagnement des collaborateurs parlementaires licenciés	76

TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES À L'INDEMNITÉ DES MEMBRES DU PARLEMENT	77
• <i>Article 7</i> (art. 4 <i>sexies</i> [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) Définition par chaque assemblée parlementaire des règles relatives au remboursement des frais de mandat de ses membres	77
• <i>Article 7 bis (nouveau)</i> (art. 80 <i>undecies</i> du code général des impôts) Fiscalisation des indemnités de fonction complémentaires versées à certaines autorités des assemblées parlementaires	84
 TITRE IV BIS - DISPOSITIONS RELATIVES À LA SITUATION FISCALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT (<i>Division et intitulés nouveaux</i>).....	87
• <i>Article 7 ter (nouveau)</i> (art. 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) Extension du champ de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement	87
 TITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	88
 CHAPITRE I^{ER} - DISPOSITIONS APPLICABLES AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES	88
• <i>Article 8</i> (art. 11, 11-1, 11-2, 11-3, 11-3-1 (nouveau), 11-4, 11-5, 11-7, 11-8, 11-9, 11-10 [nouveau] et 19 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie publique, art. 10 de la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats) Encadrement des prêts consentis à des partis et groupements politiques, modalités de certification des comptes des partis et groupement politiques, information de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives au financement de la vie politique	88
 CHAPITRE II - DISPOSITIONS APPLICABLES AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES	95
• <i>Article 9</i> (art. L. 52-7-1 [nouveau], L. 52-8, L. 52-10, L. 52-12, L. 113-1, L. 388, L. 392, L. 393, L. 558-37, L. 558-46 et L. 562 du code électoral et art. 15 de la loi n° 2016-1048 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales) Encadrement des prêts consentis à des candidats, information de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives aux campagnes électorales	95
• <i>Article 9 bis (nouveau)</i> (art. L. 52-6 et L. 52-6-1 [nouveau] du code électoral) Facilitation de l'ouverture et du fonctionnement du compte bancaire ou postal pour une campagne électorale	97
 CHAPITRE II BIS - DISPOSITIONS RELATIVES À LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (<i>Division et intitulé nouveaux</i>).....	98
• <i>Article 9 ter (nouveau)</i> (art. L. 52-14 du code électoral) Assistance de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par des magistrats financiers	98

CHAPITRE III - ACCÈS AU FINANCEMENT ET PLURALISME	100
• <i>Article 10</i> (art. 16-1 [nouveau] de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) Création, missions et prérogatives du médiateur du financement des candidats et des partis politiques	100
• <i>Article 11</i> (tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) Désignation de la commission permanente compétente pour examiner la candidature à la fonction de médiateur du financement des candidats et des partis politiques	102
• <i>Article 12 (supprimé)</i> Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de la création d'une « banque de la démocratie »	102
TITRE VI - DISPOSITIONS RELATIVES AUX REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN	104
• <i>Article 13</i> Transmission par l'administration fiscale au président de la HATVP d'une attestation concernant la situation fiscale d'un représentant français au Parlement européen - Extension aux représentants français au Parlement européen des incompatibilités relatives à l'exercice de fonctions de conseil	104
• <i>Article 14</i> Modalités d'entrée en vigueur de la modification des déclarations d'intérêts et d'activités et des incompatibilités parlementaires	107
EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	111
TITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	111
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, art. 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France) Publicité et contrôle de la déclaration de situation patrimoniale du Président de la République - Déclaration d'intérêts et d'activités des candidats à l'élection à la présidence de la République	111
TITRE I^{ER} BIS - DISPOSITIONS RELATIVES AUX MEMBRES DU GOUVERNEMENT (Division et intitulés nouveaux)	115
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (art. 5 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution) Limitation de la durée de versement de l'indemnité consécutive à la cessation des fonctions gouvernementales	115
TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AUX PARLEMENTAIRES	116
CHAPITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ ET INÉLIGIBILITÉS	116
• <i>Article 2</i> (art. L.O. 136-4 (nouveau) du code électoral) Transmission par l'administration fiscale aux parlementaires et au bureau de chaque assemblée parlementaire d'une attestation concernant la situation fiscale des parlementaires et nouvelle possibilité de démission d'office du mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel	116
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L.O. 132 du code électoral) Extension des cas d'inéligibilité pour l'élection des députés et des sénateurs	118

CHAPITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AUX INCOMPATIBILITÉS	119
• <i>Article 3</i> (art. L.O. 135-1 du code électoral) Mention dans la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires des participations leur conférant le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « principalement » dans la fourniture de conseils	123
• <i>Article 4</i> (art. L.O. 146 du code électoral) Extension de l'incompatibilité parlementaire applicable aux fonctions de direction exercées au sein d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme	126
• <i>Article 5</i> (art. L.O. 146-1 du code électoral) Extension de l'incompatibilité parlementaire relative aux activités de conseil exercées à titre individuel	129
• <i>Article 6</i> (art. L.O. 146-2 [nouveau] du code électoral) Interdiction pour un parlementaire d'acquiescer et, sous certaines conditions, d'exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste « principalement » dans la fourniture de conseils	134
• <i>Article 7</i> (art. L.O. 151-1 du code électoral) Délai de mise en conformité accordé aux parlementaires pour la nouvelle incompatibilité patrimoniale et coordinations	137
• <i>Article 8</i> (art. L.O. 151-2 du code électoral) Contrôle des incompatibilités parlementaires par le bureau de chaque assemblée et modalités de démission d'office du député ou du sénateur	138
CHAPITRE III - SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS	140
• <i>Article 9</i> (art. 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances) Suppression de la réserve parlementaire - Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements	140
CHAPITRE IV - RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PUBLICITÉ DE LA « RÉSERVE MINISTÉRIELLE » (<i>Division et intitulés nouveaux</i>)	148
• <i>Article 9 bis</i> (<i>nouveau</i>) Transparence de la réserve ministérielle	148
TITRE II BIS - DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES (<i>Division et intitulés nouveaux</i>).....	150
• <i>Article 9 ter</i> (<i>nouveau</i>) (art. L.O. 135-1 du code électoral ; art. 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature ; art. 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Délai de transmission d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	150
• <i>Article 9 quater</i> (<i>nouveau</i>) (art. L.O. 135-3 du code électoral) Exercice direct par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de son droit de communication	151
TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉDIATEUR DU FINANCEMENT DES CANDIDATS ET DES PARTIS POLITIQUES	151
• <i>Article 10</i> (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) Soumission de la nomination du médiateur du financement des candidats et des partis politiques à l'avis des commissions parlementaires	151

TITRE IV - DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES	153
• <i>Article 11</i> Modalités d'entrée en vigueur de la procédure relative à l'attestation concernant la situation fiscale des parlementaires	153
• <i>Article 12</i> Modalités d'entrée en vigueur des modifications relatives aux déclarations d'intérêts et d'activités et aux incompatibilités parlementaires prévues aux articles 3 à 8.....	154
• <i>Article 13</i> Conséquences de la suppression de la réserve parlementaire	156
• <i>Article 14</i> Application outre-mer	156
EXAMEN EN COMMISSION	159
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME NICOLE BELLOUBET, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE	207
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	235
LISTE DES CONTRIBUTIONS	239
ANNEXE - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE	241
TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI	259
TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	327
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS AU PROJET DE LOI	371
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE	437

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice¹, le mardi 27 juin 2017, la commission des lois, réunie le mardi 4 juillet 2017, sous la présidence de **M. François Pillet, vice-président**, a examiné le rapport de **M. Philippe Bas, rapporteur**, et établi ses textes sur le projet de loi n° 581 (2016-2017) et sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique, déposés sur le bureau du Sénat le 14 juin 2017 et pour l'examen desquels le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Souscrivant à l'économie générale des dispositions proposées, la commission a adopté **63 amendements** afin de les **améliorer, d'assurer leur constitutionnalité** – notamment au regard des principes de respect de la vie privée, de liberté de candidature à une élection, de libre exercice de leur activité par les partis politiques, de légalité des délits et des peines, d'individualisation des peines et de séparation des pouvoirs – et de les **compléter** par de nouvelles mesures de transparence.

Le rapporteur ayant rappelé qu'une trentaine de lois relatives à la régulation de la vie publique avaient déjà été adoptées depuis 1985, la commission a souhaité retenir un **intitulé** plus sobre et conforme au contenu de ces deux textes en retenant les expressions de projet de loi et de projet de loi organique « *pour la régulation de la vie publique* ».

- L'accès aux mandats électifs et aux fonctions exécutives

La commission a précisé et simplifié, sur la proposition de son rapporteur, le déroulement de la **procédure de délivrance d'une attestation relative à la situation fiscale des parlementaires nationaux et européens** afin de la sécuriser sur le plan juridique et de garantir le principe du contradictoire (articles 2 du projet de loi organique – PJLO – et 13 du projet de loi – PJJL).

Elle a étendu le champ de la **vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement** à l'ensemble des impositions dont ils sont redevables, et non plus seulement à l'impôt sur le revenu et à l'impôt de solidarité sur la fortune (article 7 *ter* du PJJL).

- L'exercice des mandats électifs et des fonctions exécutives

La commission a prévu la création d'un **registre des déports pour les membres du Gouvernement** (article 2 *bis* du PJJL) et un **encadrement plus strict de l'indemnité versée aux anciens membres du Gouvernement** (article 1^{er} *bis* du PJLO).

¹ Le compte rendu de cette audition est annexé au présent rapport.

À l'initiative de M. François Bonhomme, elle a également permis à la **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** d'obtenir directement **communication**, auprès des professionnels et des administrations, **des informations nécessaires à l'exercice de sa mission** de contrôle (articles 9 *quater* du PJLO et 2 *quater* du PJJL).

La commission a précisé et simplifié, sur proposition de son rapporteur, le nouveau dispositif de **prise en charge** par les assemblée des **frais de mandat réellement exposés** par les parlementaires, sur présentation de **justificatifs** et dans la limite de **plafonds**, en garantissant l'effectivité des **contrôles** (article 7 du PJJL).

À l'initiative des questeurs, elle a assujetti à l'impôt sur le revenu les indemnités complémentaires de fonction versées à certaines autorités des assemblées parlementaires (article 7 *bis* du PJJL).

Sans remettre en cause **l'interdiction des emplois « familiaux »**, la commission a allongé de deux à cinq mois au maximum le délai de licenciement des collaborateurs des parlementaires et des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales actuellement en fonction, notamment pour qu'ils puissent mieux organiser leur réinsertion professionnelle (article 6 du PJJL). Plus globalement, elle a souhaité que les collaborateurs parlementaires licenciés pour un motif autre que personnel bénéficient d'un **dispositif personnalisé d'accompagnement au retour à l'emploi** (art. 6 *bis* du PJJL).

Sur proposition de son rapporteur et de la commission des finances, la commission des lois a créé, en substitution de la « réserve parlementaire », que le Gouvernement souhaite supprimer, une **dotation de soutien à l'investissement réservée aux communes et à leurs groupements** et présentant toutes les garanties en termes de transparence (article 9 du PJLO). Elle a également renforcé le régime de **publicité de la « réserve ministérielle »** (article 9 *bis* du PJLO).

- Le financement de la vie politique

La commission a prévu la **publication en open data des comptes des partis et groupements politiques** (article 8 du PJJL) afin de faciliter leur consultation.

Elle a souhaité renforcer la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**, notamment en prévoyant la mise à disposition de magistrats financiers, en activité ou honoraires (article 9 *ter* du PJJL), et en instituant une sanction pénale à l'encontre des partis et groupements politiques qui omettraient de déposer leurs comptes auprès d'elle (article 8 du PJJL).

La commission des lois a **supprimé** l'habilitation à légiférer par ordonnance pour créer la « **banque de la démocratie** », le Gouvernement n'étant pas en mesure de préciser les contours de ce projet (article 12 du PJJL).

Elle lui a préféré des **mesures concrètes** répondant aux difficultés pratiques rencontrées par les candidats aux élections et leurs mandataires. Elle a ainsi **facilité l'ouverture et le fonctionnement du compte bancaire ou postal** qu'un mandataire est tenu d'ouvrir pour une campagne électorale (article 9 *bis* du PJJ). Elle a également étendu les missions du nouveau « *médiateur du financement des candidats et des partis politiques* », qui serait nommé sur proposition du Gouverneur de la Banque de France (articles 10 et 11 du PJJ et 11 du PJLO).

La commission des lois a adopté le projet de loi et le projet de loi organique ainsi modifiés.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, en première lecture, en premier lieu et en procédure accélérée, le projet de loi n° 581 (2016-2017) et le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) « *rétablissant la confiance dans l'action publique* », déposés sur son bureau le 14 juin dernier.

Ces deux textes s'articulent autour de trois axes, présentés par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, lors de son audition au Sénat, le mardi 27 juin 2017 : l'exercice du mandat parlementaire, le renforcement des règles de probité des acteurs publics et le financement de la vie politique.

Ils comportent des mesures diverses, détaillées ci-après, telles que l'institution de nouveaux cas d'inéligibilité et d'incompatibilité, la mise en place d'un nouveau dispositif de prise en charge des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire, l'interdiction pour les membres du Gouvernement, les parlementaires et les titulaires de fonctions exécutives locales d'employer les membres de leur famille proche, la suppression de la « réserve parlementaire » ou encore l'encadrement du financement des partis et groupements politiques ainsi que des campagnes électorales.

Ces textes ont vocation à être complétés par un projet de loi constitutionnelle, dont la garde des sceaux a annoncé qu'il pourrait être présenté à l'automne et dont elle a tracé les grandes lignes : « *limitation à trois du nombre de mandats consécutifs que pourront exercer les parlementaires et les membres des exécutifs locaux, sauf pour les petites communes ; interdiction du cumul entre fonctions gouvernementales et fonctions exécutives locales ; suppression de la Cour de justice de la République ; fin de la présence de membres à vie au sein du Conseil constitutionnel* ».

Dans son message au Parlement réuni en Congrès le lundi 3 juillet 2017, le président de la République a appelé de ses vœux « *un changement profond des pratiques et des règles* ». Il a annoncé qu'il demanderait à la garde des sceaux, aux ministres compétents, ainsi qu'aux présidents des deux assemblées, de lui faire pour l'automne des propositions concrètes permettant d'atteindre cet objectif, en marquant sa volonté de réduire d'un tiers le nombre des membres des trois assemblées constitutionnelles, d'introduire une dose de proportionnelle « *pour que toutes les sensibilités soient*

justement représentées au Parlement », de revoir le droit de pétition, « afin que l'expression directe de nos concitoyens soit mieux prise en compte », d'affecter à la majorité, comme aux oppositions, au Parlement davantage de moyens « pour donner un contour et une exigence à la responsabilité politique de l'exécutif » et « d'assurer l'indépendance pleine et entière de la justice ».

« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », est-il justement proclamé à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Sans doute, comme le relèvent les exposés des motifs des deux projets de loi, « *la transparence à l'égard des citoyens, la probité des élus, l'exemplarité de leur comportement constituent des exigences démocratiques* » et « *contribuent à renforcer le lien qui existe entre les citoyens et leurs représentants comme elles doivent affermir les fondements de notre contrat social* ».

Toutefois, les expressions de « *moralisation de la vie publique* » et de « *rétablissement de la confiance dans l'action publique* » employées dans leurs intitulés comme dans leurs exposés des motifs ne manquent pas de surprendre, sinon de heurter, à un triple titre.

En premier lieu, et comme le Conseil d'État l'a relevé dans son avis du 12 juin 2017, elles sont susceptibles de « *donner lieu à des interprétations inappropriées* ».

La vie politique française serait-elle devenue « *amoral* » ou même « *immoral* » ? La confiance entre les élus et leurs concitoyens aurait-elle été à ce point entamée qu'elle en aurait été rompue ?

Loin de contribuer à la confiance dans l'action publique, de telles expressions alimentent un antiparlementarisme délétère, ravivent de sombres souvenirs des siècles passés, que l'on songe à l'affaire Boulanger au XIX^e siècle ou aux mouvements des années 1930, et tendent à jeter indistinctement l'opprobre sur l'ensemble des quelque 600 000 élus de France, parmi lesquels une immense majorité d'élus locaux, dont l'engagement dans la sphère publique est le dernier refuge du désintéressement dans une société de plus en plus marchande et consumériste.

En deuxième lieu, de telles expressions pourraient accréditer à tort l'idée selon laquelle rien n'a été fait depuis des années pour réguler l'action publique.

Or, comme le reconnaissent les exposés des motifs des deux projets de loi, même s'ils se contentent de citer les plus récentes, d'importantes mesures ont été prises depuis de nombreuses années.

Une trentaine de lois ont ainsi été adoptées depuis les lois de 1985 sur le cumul des mandats et de 1988 sur le financement des partis politiques, soit en moyenne près d'une par an, pour lutter contre la corruption, assurer la transparence de la vie publique, encadrer l'exercice des mandats électifs.

Les derniers textes sont très récents et n'ont pas encore reçu toutes leurs mesures d'application, qu'il s'agisse de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », ou de la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.

Les assemblées parlementaires ont elles aussi, de leur propre initiative, pris d'importantes mesures d'organisation interne, conformément au principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Au Sénat ont ainsi été édictées de nombreuses règles pour assurer la participation des sénateurs aux travaux en séance et en commission (réorganisation de l'agenda parlementaire, mise en place de retenues financières...), renforcer la transparence (publication de l'utilisation de la « réserve parlementaire », encadrement de l'activité des groupes d'intérêts...), améliorer la prévention et le traitement des conflits d'intérêts (création d'un comité de déontologie parlementaire, réglementation des invitations et des cadeaux...), encadrer l'emploi par les sénateurs de collaborateurs familiaux (limitation de leur nombre et de leur rémunération), ou encore réguler la prise en charge des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire (création d'un compte dédié pour la gestion de l'indemnité représentative de frais de mandat, interdiction de financer l'acquisition d'un bien immobilier au moyen de cette indemnité, possibilité d'une saisine du comité de déontologie parlementaire, reversement au Sénat du montant non utilisé en fin de mandat...).

Ce constat n'invite pas à l'inaction mais à l'humilité, qualité qui fait cruellement défaut, en troisième lieu, à l'intitulé des deux projets de loi.

La législation actuelle est assurément perfectible. Il est légitime et même nécessaire de chercher à l'améliorer, en s'inspirant au besoin des exemples étrangers.

Les comparaisons avec d'autres systèmes nationaux, si délicates soient-elles, notamment celles réalisées par le Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO) créé en 1999, montrent à cet égard que la législation française n'est pas toujours en retrait par rapport à celles d'autres pays et peut même sembler très complète en matière de financement des partis et groupements politiques et des campagnes électorales.

Pour autant, il convient de garder à l'esprit que la loi ne peut porter remède à tous les maux de la société, encore moins « moraliser » la vie publique. La loi ne saurait créer une morale ; tout au plus peut-elle contraindre dans une certaine mesure ceux qui en sont dénués à adopter les mêmes comportements que ceux qui en sont pourvus.

Sans doute convient-il d'énoncer des règles et d'organiser des contrôles, en veillant toutefois à ne pas multiplier à l'excès les interdictions générales et absolues, à privilégier la prévention plutôt que la répression.

Mais la « moralité » de la vie publique est avant tout l'affaire des hommes et des femmes qui s'y engagent. Comme le faisait observer notre collègue Michel Raison lors de l'audition de la garde des sceaux au Sénat : « *Quels que soient les textes votés, le principe même de la malhonnêteté, c'est de ne pas respecter la loi !* »

Prenons garde, dans la nécessaire recherche de réponses à des abus, certes choquants mais ponctuels, et dans la poursuite d'objectifs d'intérêt général tels que la prévention des conflits d'intérêts, de ne pas jeter ou entretenir le discrédit sur l'ensemble des élus locaux et nationaux qui, dans leur écrasante majorité, démontrent chaque jour, quoi qu'on en dise, leur probité, leur honnêteté et leur sens de l'engagement au service des autres.

Il faut aussi veiller à ne pas porter une atteinte disproportionnée aux droits et libertés garantis par la Constitution, qu'il s'agisse du respect de la vie privée, de la liberté de candidature, du libre exercice de leur activité par les partis et groupements politiques, de l'individualisation des peines ou encore de la séparation des pouvoirs, sans laquelle l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen rappelle qu'« *il n'y a point de constitution* ».

Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, se doit également de veiller à ce que les communes rurales de notre pays puissent avoir accès à des crédits de l'État dans des conditions qui ne privilégient pas la majorité gouvernementale et le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif. Il est indispensable de continuer à leur permettre de réaliser en toute transparence des travaux modestes qui ne s'inscrivent dans aucune autre procédure de financement public, en évitant tout risque de favoritisme.

C'est dans cet esprit et en se réjouissant que le Gouvernement se soit engagé, pour certaines réformes, dans les voies ouvertes par le Sénat, que votre commission a examiné, dans des délais contraints, les dispositions de ces deux textes, rédigés à la hâte et assortis d'études d'impact dont le Conseil d'État, dans ses avis du 12 juin 2017, a dénoncé les criantes faiblesses.

Votre commission a ainsi eu à cœur de faire des choix responsables pour progresser sur la voie d'une plus grande transparence et d'une meilleure régulation de la vie publique, en cherchant autant que possible à améliorer et à compléter les dispositions proposées en matière d'accès aux mandats électifs et aux fonctions exécutives, d'exercice de ces mandats et fonctions et de financement des partis et groupements politiques ainsi que des campagnes électorales.

I. L'ACCÈS AUX MANDATS ÉLECTIFS ET AUX FONCTIONS EXÉCUTIVES

A. INTERDIRE L'EXERCICE D'UN MANDAT ÉLECTIF EN CAS DE CRIME OU DE DÉLIT TRADUISANT UN MANQUEMENT À LA PROBITÉ

1. Les dispositions proposées

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit d'étendre à de nouvelles infractions qu'il énumère (l'ensemble des crimes et une liste de délits traduisant des manquements à la probité tels que la prise illégale d'intérêts, la concussion, la fraude fiscale, *etc.*) le **champ de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité** instituée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 ».

Pour assurer la constitutionnalité de ces dispositions au regard du **principe d'individualisation des peines** garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il est prévu que le juge puisse moduler la durée de cette peine complémentaire, dans la limite de dix ans, ou ne pas la prononcer, par une décision spécialement motivée en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

2. La position de votre commission

Votre commission a souscrit à cette extension d'un dispositif qu'elle avait déjà agréé dans son principe lors de la discussion de précédents textes.

Elle constate que le Gouvernement a renoncé à créer une incapacité électorale consistant à interdire la candidature aux élections de toute personne dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire porte mention d'une condamnation pour diverses infractions limitativement énumérées.

L'étude d'impact du projet de loi puis l'intervention de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, lors de son audition au Sénat, ont confirmé l'analyse, maintes fois rappelée par votre commission, selon laquelle une telle mesure, envisagée par l'Assemblée nationale sous la précédente législature, se heurterait aux **principes constitutionnels** qui protègent la **liberté de candidature** et garantissent l'**individualisation des peines**.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a clarifié le **champ des infractions concernées** par la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité (**article 1^{er} du projet de loi**).

Sur la proposition de M. Pierre-Yves Collombat, elle a également cherché à mieux définir le **délit de prise illégale d'intérêts (article 1^{er bis} du projet de loi)** afin d'en écarter les faits qui n'ont donné lieu à la recherche d'aucun intérêt personnel.

B. CONTRÔLER LE RESPECT DE LEURS OBLIGATIONS FISCALES PAR LES PARLEMENTAIRES, NATIONAUX ET EUROPÉENS, ET LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

1. Les dispositions proposées

Le projet de loi organique et le projet de loi tendent à **conditionner la validité de l'élection des députés et des sénateurs (article 2 du projet de loi organique)**, ainsi que des **représentants français au Parlement européen (article 13 du projet de loi)**, au respect par les parlementaires des obligations déclaratives et de paiement des impôts dont ils sont redevables.

Cette vérification serait effectuée par l'administration fiscale dans le mois suivant l'entrée en fonction du parlementaire, au regard des seules informations en sa possession, et consisterait à vérifier que l'intéressé a bien déclaré les impôts dont il est redevable et acquitté les sommes correspondant à ses déclarations. Il ne s'agirait donc pas d'un contrôle complet de la situation fiscale des intéressés - le « contrôle fiscal » en langage courant - auquel sont soumis les membres du Gouvernement, depuis 2013, au moment de leur nomination. En revanche, l'ensemble des impositions, nationales et locales, dont les parlementaires sont redevables serait concerné, alors que le contrôle de la situation fiscale des membres du Gouvernement ne porte que sur l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, sur l'impôt de solidarité sur la fortune.

Cette vérification donnerait lieu à la délivrance par l'administration fiscale d'une attestation, selon les cas de conformité ou de non-conformité, qui serait transmise au parlementaire, ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, pour les députés et sénateurs, ou au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), pour les représentants français au Parlement européen. Il ne s'agirait pas d'un « quitus fiscal », la procédure ainsi envisagée n'ayant pas pour objet de prendre en compte une contestation par l'administration ou par le contribuable du montant des sommes dues.

En cas d'attestation de non-conformité, le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou le président de la HATVP serait chargé de saisir le juge - le Conseil constitutionnel pour les députés et sénateurs, le Conseil d'État pour les représentants français au Parlement européen - afin qu'il décide ou non de prononcer la démission d'office de l'intéressé de son mandat parlementaire.

Ces dispositions seraient **applicables aux parlementaires nationaux et européens dont les mandats sont en cours**, à l'exception des sénateurs renouvelables en septembre 2017 (**article 11 du projet de loi organique et article 13 du projet de loi**).

Ce dispositif inédit ne correspond ni à une éligibilité, puisqu'il ne fait pas obstacle à la candidature, ni à une incompatibilité, puisqu'il ne porte pas sur le contrôle de l'exercice d'une activité, d'une fonction ou d'un mandat concomitants, mais correspond aux règles de déontologie que le Conseil constitutionnel, s'agissant des parlementaires nationaux, a rattachées au domaine de la loi organique tel qu'il résulte de l'article 25 de la Constitution.

2. La position de votre commission

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a souscrit aux dispositions proposées, sous réserve d'aménagements et de compléments.

Elle a tout d'abord souhaité **préciser et simplifier le déroulement de la procédure** de vérification de la situation fiscale des parlementaires nationaux et européens (**article 2 du projet de loi organique et article 13 du projet de loi**).

L'attestation ne serait transmise au bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat qu'au cas où serait constatée une situation de non-conformité d'un député ou d'un sénateur au regard de ses obligations déclaratives et de paiement des impositions, et seulement en l'absence de litige entre l'intéressé et l'administration fiscale, afin de préserver le droit au recours de chaque parlementaire.

Il reviendrait au bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat de vérifier la réalité de la situation de non-conformité et, le cas échéant, de saisir le Conseil constitutionnel.

Ces garanties seraient étendues aux représentants français au Parlement européen, les compétences des bureaux des assemblées et du Conseil constitutionnel étant respectivement exercées par le président de la HATVP et le Conseil constitutionnel.

Votre commission a ensuite jugé nécessaire **d'encadrer le pouvoir d'appréciation du juge appelé à se prononcer sur la déchéance du mandat** - expression préférée à celle de démission d'office - en la subordonnant, pour prévenir tout risque d'inconstitutionnalité, à l'existence d'un « *manquement d'une particulière gravité* » (**article 2 du projet de loi organique et article 13 du projet de loi**).

Elle a par ailleurs cherché à simplifier et à **faciliter l'application de ce nouveau dispositif aux parlementaires dont les mandats sont en cours** (**article 11 du projet de loi organique**).

Enfin, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a **étendu le champ de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement**, mise en place depuis 2013, à l'ensemble des impositions dont ils sont redevables, et non plus seulement à l'impôt sur le revenu et à l'impôt de solidarité sur la fortune (**article 7 ter du projet de loi**).

C. HARMONISER LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DANS LE CADRE DE L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le projet de loi organique tend à prévoir la publication de la **déclaration de situation patrimoniale de « fin de mandat » du président de la République** au moins quarante jours avant l'élection présidentielle, assortie d'observations de la HATVP qui se limiteraient à l'éventuel enrichissement patrimonial du chef de l'État (**article 1^{er} du projet de loi organique**).

Il s'agit d'harmoniser les obligations déclaratives auxquelles est soumis le président de la République avec celles qui s'imposent aux autres responsables publics, en tenant compte des exigences posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-675 du 9 octobre 2013¹.

Sous réserve de modifier les modalités techniques de la publicité de ces éléments, votre commission l'a approuvé.

II. L'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS ET DES FONCTIONS EXÉCUTIVES

A. AMÉLIORER LA PRÉVENTION ET LE TRAITEMENT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Comme l'a rappelé notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest, le Parlement « *s'est, depuis les débuts de la République, doté d'outils essentiellement préventifs afin de préserver la probité de ses membres* »² (incompatibilités parlementaires, déclarations de situation patrimoniale, etc.).

Ces règles déontologiques ont été substantiellement complétées depuis quelques années, notamment à partir des avis rendus par le **comité de déontologie parlementaire du Sénat** et le **déontologue de l'Assemblée nationale**.

L'Instruction générale du Bureau (IGB) du Sénat prévoit ainsi un dispositif global et cohérent de **prévention et de traitement des conflits d'intérêts**, entendus comme « *toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général* »³.

¹ Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique, décision n° 2013-675.

² « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », rapport n° 518 (2010-2011) fait au nom du groupe de travail sur les conflits d'intérêts de la commission des lois du Sénat, p. 12. Ce rapport est consultable au lien suivant : <http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf>.

³ Cf. le commentaire de l'article 2 du projet de loi pour plus de précisions.

Dans la même logique, outre les déclarations d'intérêts et d'activités et de situation patrimoniale prévues par les lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013¹, les sénateurs sont tenus de déclarer, dans un délai de trente jours, les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs et les cadeaux, dons et avantages en nature dont la valeur excède 150 euros.

Les projets de loi soumis à votre commission visent ainsi à compléter les dispositifs de prévention et de traitement des conflits d'intérêts mis en œuvre au Parlement. Ils tendent à renforcer le régime des incompatibilités parlementaires, à instaurer un registre des déports des députés et des sénateurs, à interdire aux membres du Gouvernement, aux parlementaires et aux autorités territoriales d'employer un membre de leur famille comme collaborateur et, enfin, à créer un dispositif de déclaration des emplois dits « croisés ».

1. Le renforcement des incompatibilités parlementaires

Le Gouvernement propose, tout d'abord, de renforcer le régime des incompatibilités parlementaires en encadrant plus strictement **l'exercice d'activités de conseil** par un député, un sénateur ou un représentant français au Parlement européen.

D'après l'étude d'impact, l'activité de conseil nécessite, en effet, une attention particulière en matière de prévention des conflits d'intérêts : elle recouvrirait « *des prestations de nature hétéroclite, rémunérées, au profit d'une clientèle également très diverse. Or cette clientèle a nécessairement des intérêts propres qui ne peuvent se confondre avec l'intérêt général, lequel doit être au cœur de la mission d'un parlementaire* »².

Ces nouvelles incompatibilités concerneraient les différents modes d'exercice des activités de conseil, soit la direction ou le contrôle capitalistique d'une entreprise de ce secteur (**articles 4, 6 et 7 du projet de loi organique**) et les prestations de conseil fournies à titre individuel par les parlementaires (**article 5 du projet de loi organique**).

Ces dispositions seraient étendues aux représentants français au Parlement européen (**articles 13 et 14 du projet de loi**).

Elles respectent la jurisprudence du Conseil constitutionnel en apparaissant proportionnées à la nécessité de protéger l'indépendance de l'élu³.

¹ Loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907.

² Étude d'impact du projet de loi organique, p. 19.

³ Cf. notamment la décision suivante : Conseil constitutionnel, 13 février 2014, Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, décision n° 2014-689 DC.

**Les nouvelles incompatibilités parlementaires proposées
par le projet de loi organique**

Incompatibilités	Articles du code électoral	Articles du projet de loi organique	Entrée en vigueur (article 12 du projet de loi organique)
Interdiction de diriger une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » à conseiller les sociétés, entreprises, établissements ou organismes « sensibles » mentionnés à l'article L.O. 146 du code électoral	Art. L.O. 146, 8°	Art. 4	À compter du 2 octobre 2017 avec, ensuite, un délai de mise en conformité de trois mois
Interdiction d'exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début du mandat	Art. L.O. 146-1, 1°	Art. 5	À compter de l'entrée en vigueur de la loi
Interdiction de poursuivre une activité de conseil initiée moins d'un an avant l'entrée en fonction du parlementaire	Art. L.O. 146-1, 2°		À compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient suivant le 1 ^{er} janvier 2017
Interdiction de fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes « sensibles » mentionnés à l'article L.O. 146 du code électoral	Art. L.O. 146-1, 3°		À compter de l'entrée en vigueur de la loi avec, ensuite, un délai de mise en conformité de trois mois
Interdiction d'acquérir le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » dans la fourniture de conseils	Art. L.O. 146-2, premier alinéa	Art. 6	À compter de l'entrée en vigueur de la loi
Interdiction d'exercer le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » dans la fourniture de conseils, si ce contrôle a été acquis moins d'un an avant l'entrée en fonction du parlementaire	Art. L.O. 146-2, 1°		À compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient suivant le 1 ^{er} janvier 2017
Interdiction d'exercer le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » à conseiller les sociétés, entreprises, établissements ou organismes « sensibles » mentionnés à l'article L.O. 146 du code électoral	Art. L.O. 146-2, 2°		À compter de l'entrée en vigueur de la loi, avec, ensuite, un délai de mise en conformité de trois mois

Source : commission des lois du Sénat

2. La création de registres des déports

L'**article 2 du projet de loi** vise à créer, dans chacune des assemblées, un **registre public recensant les décisions de déport des parlementaires** confrontés à un conflit d'intérêts.

Chaque parlementaire resterait libre d'apprécier s'il doit se déporter ou non, l'instauration d'une obligation de déport étant contraire à l'article 27 de la Constitution¹.

Cette logique de transparence des déports est bienvenue mais elle doit également concerner les membres du Gouvernement. À l'initiative de son rapporteur, votre commission a ainsi prévu un décret en Conseil d'État pour fixer les modalités de tenue d'un **registre recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts**, y compris en conseil des ministres (**article 2 bis du projet de loi**).

3. L'interdiction des emplois « familiaux » et la déclaration des « emplois croisés »

Le **titre III du projet de loi** vise à **interdire** aux membres du Gouvernement, aux parlementaires et aux autorités territoriales d'**employer un membre de leur famille comme collaborateur**, notamment par la création d'un nouveau délit puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (**articles 3, 4 et 5 du projet de loi**).

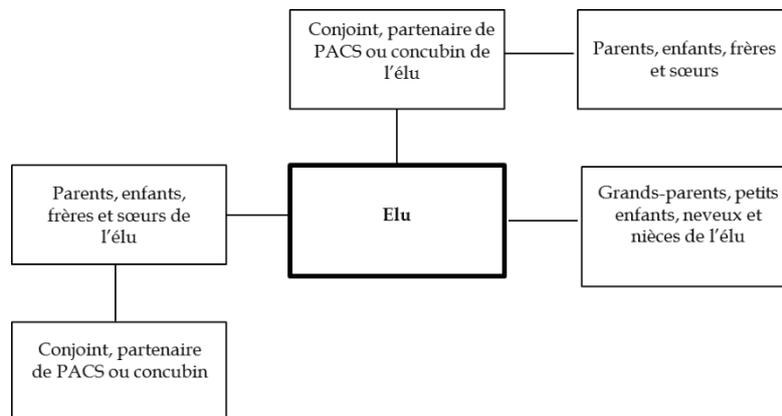
Il serait mis fin aux emplois qualifiés de « familiaux » dans un délai de deux mois à compter la publication de la loi (**article 6 du projet de loi**).

De manière complémentaire, les « **emplois croisés** » au sein des cabinets ministériels (emploi au sein du cabinet d'un membre du Gouvernement d'un membre de la famille d'un autre membre du Gouvernement) et auprès des parlementaires (emploi par un député ou un sénateur d'un membre de la famille d'un autre député ou sénateur) feraient l'objet d'une déclaration auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Le projet de loi prévoit de définir - de manière relativement large - la « famille » des parlementaires et des autorités territoriales (**articles 4 et 5 du projet de loi**).

¹ Article selon lequel : « tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel ».

L'emploi « familial » au sens des articles 4 et 5 du projet de loi



Source : commission des lois du Sénat

La **définition de la « famille » des membres du Gouvernement** serait renvoyée au pouvoir règlementaire afin, selon l'avis du Conseil d'État¹, de respecter le principe de la séparation des pouvoirs (**article 3 du projet de loi**). Votre commission a toutefois jugé indispensable de définir cette notion dans la loi, conformément au **principe de légalité des délits et des peines**, rappelé de manière « *ancienne, constante et abondante* » par le Conseil constitutionnel².

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a en outre souhaité **allonger les délais de licenciement des collaborateurs « familiaux »** actuellement en fonction auprès des parlementaires et des autorités territoriales, à la fois pour respecter les principes du code du travail, notamment en matière de préavis, et pour leur permettre de mieux organiser leur réinsertion professionnelle³.

À l'initiative de Mme Catherine Procaccia, elle a **interdit le licenciement d'une femme en état de grossesse**, conformément à la règle posée par l'article L. 1225-4 du code du travail.

Plus généralement, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a prévu la création d'un **dispositif d'accompagnement spécifique au bénéfice des collaborateurs parlementaires licenciés pour un autre motif qu'un motif personnel**, c'est-à-dire le plus souvent en raison de la cessation du mandat parlementaire de leur employeur. Ces licenciements resteraient régis par un motif spécifique et ne seraient en aucun cas considérés comme « économiques ». Les collaborateurs licenciés pourraient choisir entre percevoir leur indemnité de préavis et bénéficier de ce dispositif

¹ Conseil d'État, avis n° 393324 du 12 juin 2017.

² Conseil constitutionnel, commentaire de la décision précitée n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011, M. Jérémie M. [Conduite après usage de stupéfiants], p. 5.

³ Concrètement, le licenciement des actuels collaborateurs « familiaux » leur serait notifié dans un délai de deux mois (contre quinze jours dans le projet de loi initial) et les collaborateurs seraient ensuite autorisés à exécuter leur préavis (trois mois maximum).

spécifique d'accompagnement qui comporterait, notamment, un bilan de compétence et des périodes de formation (**article 6 bis du projet de loi**).

Enfin, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a **renforcé l'efficacité des nouveaux dispositifs de déclaration des « emplois croisés »** en :

- permettant à la HATVP d'enjoindre aux membres de cabinet ministériel – et pas uniquement aux membres du Gouvernement – de faire cesser un conflit d'intérêts (**article 3 du projet de loi**) ;

- rappelant la compétence du bureau de chaque assemblée – et non de la HATVP – pour prévenir et traiter ce type de conflits au sein du Parlement (**article 4 du projet de loi**).

4. Les contrôles de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a porté **de six mois à un an le délai pendant lequel un déclarant est dispensé d'adresser une nouvelle déclaration de situation patrimoniale** à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) afin, selon le souhait de cette dernière, « *d'éviter de multiplier les exercices déclaratifs au sein d'une même année* » (**articles 2 ter du projet de loi et 9 ter du projet de loi organique**).

Sur la proposition de M. François Bonhomme, votre commission a en outre permis l'exercice direct par la HATVP de son **droit de communication** auprès d'administrations ou de professionnels de documents lui permettant de contrôler la sincérité, l'exhaustivité et l'exactitude des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts et d'activités. Cette disposition n'accorde aucune nouvelle prérogative à la HATVP mais supprime l'obligation qui lui était faite jusqu'à présent de faire appel à l'administration fiscale pour exercer ce droit de communication (**articles 2 quater du projet de loi et 9 quater du projet de loi organique**).

B. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DANS L'USAGE DES MOYENS À DISPOSITION DU PARLEMENT ET DU GOUVERNEMENT

1. Un nouveau régime de contrôle des frais de mandat des parlementaires

L'**article 7 du projet de loi** tend à instaurer un nouveau dispositif de prise en charge, par les assemblées, des **frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire**, en substituant au versement de l'actuelle indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) un mécanisme de **remboursement aux frais réels, sur présentation de justificatifs et dans la limite de plafonds**.

Ce dispositif s'inscrit dans le prolongement des mesures déjà mises en œuvre par le Sénat, les règles d'utilisation de l'IRFM étant fixées par le chapitre XX *sexies* de l'Instruction générale du Bureau (IGB) et par son annexe (interdiction d'acquérir un bien immobilier, versement de l'indemnité sur un compte dédié, reversement au Sénat du montant non utilisé en fin de mandat, *etc.*).

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a souhaité **préciser et simplifier ce dispositif de contrôle des frais de mandat, sans remettre en cause son économie générale.**

Elle a tout d'abord rappelé la compétence du **bureau** de chaque assemblée pour définir les règles de gestion de ces frais, après consultation de **l'organe chargé de la déontologie parlementaire.**

Votre commission a également prévu que les frais exposés par les députés et sénateurs pour l'exercice de leur mandat parlementaire soient **« pris en charge »** – et non **« remboursés »** – par leur assemblée, en maintenant la double exigence de plafonds et de justificatifs de dépenses.

En effet, il apparaît nécessaire de préserver la possibilité pour les assemblées de prévoir des méthodes alternatives au remboursement des frais de mandat (avances notamment) ainsi que des contrôles *a posteriori* (et non uniquement *a priori*) des dépenses et des justificatifs y afférents, au regard des expériences étrangères et de la double nécessité d'éviter d'entraver à l'excès le libre exercice du mandat parlementaire et de limiter autant que possible les coûts de gestion induits par une telle réforme, dont l'étude d'impact du projet de loi n'a manifestement pas pris la mesure.

Sur la proposition des trois questeurs du Sénat, votre commission a en outre prévu **l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des indemnités versées à certains parlementaires en raison des fonctions particulières** qu'ils exercent dans leur assemblée : membres du Bureau, présidents de groupe politique et présidents de commission, *etc.* (**article 7 bis du projet de loi**).

Enfin, à l'initiative de M. Jean-Pierre Grand, elle a également encadré les conditions de versement de **l'indemnité perçue par les anciens membres du Gouvernement** (**article 1^{er} bis du projet de loi organique**).

2. Le débat relatif aux réserves parlementaires et ministérielles

L'**article 9 du projet de loi organique** vise à supprimer la réserve parlementaire¹, le Gouvernement considérant que, *« bien qu'entourées de règles*

¹ Réserve qui correspond à des crédits inscrits par le Gouvernement en loi de finances initiale pour subventionner, sur proposition des députés et des sénateurs, des travaux divers d'intérêt local et des personnes morales de droit privé (associations et fondations principalement) ayant des activités d'intérêt général.

précises, (ses) modalités d'allocation alimentent une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste des deniers publics »¹.

Votre commission observe qu'une suppression « sèche » de la réserve parlementaire (147 millions d'euros en loi de finances pour 2017) pénaliserait considérablement les petites communes dans un contexte de baisse drastique des concours financiers de l'État (- 9,6 milliards depuis 2015). Comme l'indiquait notre collègue Hervé Maurey en 2013, « ces petites communes, pour s'équiper, sont souvent privées des subventions auxquelles ont droit de plus grosses collectivités de la part du conseil général, en raison des seuils que celui-ci a désormais fixés. Par conséquent, très souvent, pour ces petites communes, il n'existe pas d'autre aide possible que la réserve parlementaire »².

À l'initiative de son rapporteur et de votre commission des finances, votre commission propose ainsi la création d'une **dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements**, qui présenterait d'importantes garanties en matière de transparence et maintiendrait la possibilité pour les parlementaires de proposer des projets à subventionner par l'État.

Une nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements

Tous les ans, le bureau de chaque assemblée transmettrait au Gouvernement, avant la discussion du projet de loi de finances, une **liste de projets** ayant vocation, selon les députés et les sénateurs, à être soutenus. Cette liste de propositions serait publiée en *open data*, ce qui permettrait notamment de prévenir et de traiter tout éventuel conflit d'intérêts.

Ces projets devraient **respecter six critères** précisément définis, notamment en ce qui concerne leur nature (investissement matériel ou immatériel et caractère exceptionnel) et leur finalité (mise en œuvre d'une politique d'intérêt général). Les subventions issues de cette dotation seraient également soumises à un double seuil : **elles ne pourraient pas représenter plus de 50 % du projet ni excéder 20 000 euros**.

Le Gouvernement s'assurerait que les projets proposés respectent les critères fixés par la loi organique et pourrait les faire bénéficier de la dotation dont il aurait lui-même précisé le montant dans le projet de loi de finances.

Avant le 31 mai de chaque année, **le Gouvernement publierait en *open data* la liste des projets ayant bénéficié, au cours du précédent exercice, de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements**.

Au total, ce dispositif serait donc soumis à un triple mécanisme de transparence (avant le vote du budget, pendant la procédure budgétaire et lors de l'exécution de la dépense).

¹ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 35.

² Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 15 juillet 2013.

Enfin, sur la proposition conjointe de son rapporteur et de votre commission des finances, votre commission a cherché à accroître la transparence de la **réserve ministérielle** (19 millions d'euros en 2013, 5,4 millions en 2017) versée à l'initiative du ministre de l'intérieur pour des travaux divers d'intérêt local (**article 9 bis du projet de loi organique**).

III. LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

Depuis 1988, les règles de **financement des partis et groupements politiques** ont fait l'objet d'un **encadrement croissant**, dans le respect de l'article 4 de la Constitution selon lequel ils se forment et exercent leur activité librement.

Un mouvement comparable s'est produit pour les **campagnes électorales**, qui donnent lieu à un encadrement strict afin d'assurer l'égalité des candidats et la liberté de l'électeur.

Ainsi, depuis 1995, les dons des personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques eux-mêmes, sont interdits pour les campagnes électorales et les partis et groupements politiques. Les dons des personnes physiques sont plafonnés à 7 500 euros par candidat et par élection et, depuis 2013, par parti ou groupement politique et par an.

En contrepartie de ces restrictions au financement privé de la vie politique, l'État a instauré un **soutien financier public** en faveur des candidats et des partis et groupements politiques.

Cette aide se traduit, pour les **candidats**, par le remboursement de leurs frais de campagne, dans la limite de plafonds, dès lors qu'ils ont obtenu au moins 5 % de suffrages exprimés lors d'un scrutin.

Les **partis et groupements politiques** ont droit, quant à eux, à la perception d'une aide publique divisée en deux fractions.

La première fraction est ouverte aux partis ou groupements politiques ayant obtenu une certaine audience lors des élections législatives générales, c'est-à-dire à ceux dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions, en métropole et à l'étranger, ou dont l'ensemble des candidats, se présentant uniquement dans des circonscriptions ultramarines, ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés. Le montant de cette première fraction est calculé à due proportion du nombre de suffrages obtenus au premier tour des élections législatives lors du renouvellement général de l'Assemblée nationale ; ce calcul vaut pour la durée totale de la législature.

La seconde fraction est fonction du nombre de députés et sénateurs qui déclarent chaque année leur rattachement à un parti ou groupement éligible à la première fraction. Depuis 2013, seuls les parlementaires élus

dans des circonscriptions ultramarines peuvent se rattacher à des partis ou groupements politiques éligibles à la première fraction en raison de candidats présentés aux élections législatives outre-mer.

Le projet de loi poursuit la recherche de cet équilibre entre les exigences constitutionnelles relatives au financement politique : d'un côté, la liberté des candidats et des partis et groupements politiques, de l'autre, l'égalité de traitement de ces derniers et le soutien à l'expression du pluralisme politique. Il tend ainsi à encadrer davantage le financement des candidats et des partis et groupements politiques et à faciliter leur financement par la mise en place d'un concours de la puissance publique pour ceux rencontrant des difficultés à l'obtenir sur le marché privé.

A. RENFORCER L'ENCADREMENT DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES

En vue de renforcer la transparence du financement de la vie politique, le projet de loi institue une série de mesures nouvelles, dont certaines sont appelées de ses vœux de longue date par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) : encadrement du recours à l'emprunt, renforcement des obligations déclaratives à la CNCCFP, généralisation de la publicité des informations financières des partis et groupements politiques, etc.

1. L'encadrement des ressources financières des candidats ainsi que des partis et groupements politiques

En premier lieu, le mandataire financier d'un parti ou groupement politique - association de financement électorale ou personne physique - **serait tenu de collecter l'ensemble des ressources de ce dernier**, et non plus exclusivement les dons (**article 8 du projet de loi**).

En second lieu, il est prévu de **limiter, à l'avenir, la possibilité pour les personnes physiques et morales d'accorder des prêts aux candidats et aux partis et groupements politiques** (**articles 8 et 9 du projet de loi**).

Les dispositions proposées prolongent les mesures de transparence introduites par la loi du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats, d'initiative sénatoriale, en franchissant une étape supplémentaire avec la prohibition de certains prêts.

Ainsi, une personne morale ne serait plus autorisée à prêter à un candidat ou à un parti ou groupement politique. Une exception à ce principe vaudrait toutefois pour les partis et groupements politiques eux-mêmes et les établissements de crédit et sociétés de financement ayant leur siège social au sein de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Les prêts consentis par les personnes physiques à un candidat, un parti ou un groupement politique seraient encadrés, tant dans leur durée – cinq ans au maximum – que dans leur montant et le bénéficiaire du prêt devrait informer le prêteur des règles applicables.

Votre commission a approuvé ce dispositif, sous réserve de modifications marginales.

2. Un contrôle renforcé de la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques

Le projet de loi tend à compléter les obligations comptables et de transparence des partis et groupements politiques et à faciliter le contrôle effectué par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)¹.

Il prévoit ainsi que la **comptabilité des partis et groupements politiques** doit être tenue selon une **présentation unifiée**, précisée par l’Autorité des normes comptables, et intégrer les **comptes de toutes leurs organisations territoriales (article 8 du projet de loi)**.

Dans un objectif de transparence, la publication sommaire des comptes au *Journal officiel* de la République française prévue par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 serait remplacée par une **publication détaillée**. Dans un souci de transparence et sur la proposition de son rapporteur, votre commission a prévu de **publier ces informations en open data** pour qu’elles puissent être réutilisées dans les conditions de droit commun prévues par le code des relations entre le public et l’administration (**article 8 du projet de loi**).

La CNCCFP bénéficierait également d’une **information annuelle sur les contrats de prêt conclus par des personnes physiques avec des candidats et partis et groupements politiques** et leur état de remboursement (**articles 8 et 9 du projet de loi**).

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a jugé nécessaire de **renforcer les moyens humains de la CNCCFP pour lui permettre d’exercer ses missions**, en prévoyant la désignation par le Premier président de la Cour des comptes de magistrats financiers, en activité ou honoraires, chargés d’assister cette autorité administrative indépendante (**article 9 ter du projet de loi**).

¹ La CNCCFP veille au dépôt de leurs comptes annuels, certifiés par un ou deux commissaires aux comptes, si ces formations politiques ont bénéficié d’un financement public ou privé. Elle assure une publication « sommaire » de ces comptes au Journal officiel. Elle ne vérifie que le respect des obligations comptables de ces partis. Elle peut, pour l’exercice de sa mission, solliciter, depuis 2013, toutes les pièces justificatives requises.

3. Un arsenal répressif complété en matière de financement de la vie politique

Les **peines encourues en cas de violation des règles de financement des campagnes électorales et des partis et groupements politiques** seraient portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende, contre un an d'emprisonnement et 3 750 € d'amende actuellement (**articles 8 et 9 du projet de loi**).

Au regard du quantum particulièrement faible actuellement en vigueur, notamment pour les amendes, votre commission a souscrit à ces modifications.

Sur la proposition de M. Hugues Portelli, elle a en outre institué une **sanction pénale en cas d'absence de dépôt de ses comptes annuels par un parti ou groupement politique**, ce qui, en 2015, était le cas pour 25 % des 451 partis recensés par la CNCCFP (**article 8 du projet de loi**). Les sanctions administratives actuelles sont inefficaces car elles s'appliquent de manière différée, à savoir l'année suivante, ce qui laisse le temps aux dirigeants du parti de mettre ce dernier « en sommeil » et de verser éventuellement ses fonds à un nouveau parti. C'est pourquoi votre commission a considéré qu'une sanction pénale s'imposait pour faire respecter ces règles de transparence.

B. ASSURER UN ACCÈS PLUS AISÉ ET ÉQUITABLE AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

Annoncées par le précédent garde des sceaux, M. François Bayrou, plusieurs mesures visent à soutenir le financement des candidats et formations politiques qui rencontrent actuellement des difficultés.

Elles se rattachent ainsi à l'objectif à valeur constitutionnelle énoncé à l'article 4 de la Constitution : « *La loi garantit (...) la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

1. Une mission de médiation à consolider en faveur des candidats et partis ou groupements politiques

L'étude d'impact du projet de loi relève les difficultés de financement de certains candidats ou formations politiques, que dénote particulièrement la baisse du recours à l'emprunt pour le financement des campagnes électorales.

Afin de faciliter les relations entre les établissements de crédit et les candidats ou partis et groupements politiques, il est proposé d'instituer un **médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques**. Nommé par le président de la République, dans le cadre de la procédure prévue à

l'article 13 de la Constitution – soit après audition et avis des commissions des lois de chaque assemblée parlementaire –, l'intéressé serait investi d'une mission de médiation, à l'exclusion de tout pouvoir coercitif (**articles 10 et 11 du projet de loi et article 11 du projet de loi organique**).

Votre commission a accepté la création de cette institution, au coût limité, en prévoyant **d'étendre son office aux difficultés liées à l'ouverture d'un compte et aux services bancaires qui lui sont associés**. En conséquence, elle l'a dénommé « *médiateur du financement des candidats et des partis politiques* ». Elle a également prévu qu'il soit **désigné par le chef de l'État, non après avis du gouverneur de la Banque de France mais sur une liste de trois noms établie par ce dernier**, de manière à assurer la qualification de la personne finalement désignée.

2. Un soutien au financement privé à refonder en faveur des candidats et partis ou groupements politiques

Le Gouvernement souhaite également apporter une réponse aux difficultés de financement de la vie politique en créant un dispositif financier spécifique assuré par la puissance publique.

Évoquée sous le nom de « **banque de la démocratie** », cette mesure emprunterait une forme juridique et des modalités d'intervention inconnues à ce stade.

C'est pourquoi le Gouvernement sollicite du Parlement une habilitation à légiférer par **ordonnance** dans le cadre de l'article 38 de la Constitution (**article 12 du projet de loi**).

Lors de son audition, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué que le contenu de l'ordonnance dépendrait des résultats d'une **mission conjointe confiée à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration**.

Il est apparu à votre commission que l'imprécision des finalités de l'habilitation soulevait une **difficulté d'ordre constitutionnel** en ne mettant ni le Parlement, ni le Conseil constitutionnel s'il en était saisi, en mesure de connaître ses contours, au mépris de la jurisprudence constitutionnelle¹.

Cette imprécision soulève plus fondamentalement des interrogations sur la pertinence de ce dispositif dès lors que le Parlement ignore selon quels critères les crédits financés par cet établissement ou ce fonds seraient accordés ou refusés aux candidats et aux partis ou groupements politiques qui les solliciteraient. Compte tenu de la neutralité qui s'impose à l'État en matière de compétition électorale, il est primordial que l'égalité de traitement soit assurée. Or, quel organe - et selon quelle composition - en déciderait ?

¹ Conseil constitutionnel, 26 janvier 2016, Égalité et citoyenneté, décision 2016-745 DC.

Pour ces raisons, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a décidé de **supprimer cette habilitation et donc l'article 12 du projet de loi**.

En revanche, elle a souhaité **lever dès à présent certaines difficultés pratiques rencontrées par les candidats lors de leur campagne électorale** et que les auditions organisées par votre rapporteur ont mises en lumière.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a ainsi renforcé le « **droit au compte** » bénéficiant aux candidats à une élection (**article 9 bis du projet de loi**).

Actuellement, le mandataire financier d'un candidat est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal pour effectuer l'ensemble des opérations financières afférentes à la campagne électorale, sous peine de rejet du compte de campagne par la CNCCFP. Il peut donc solliciter de la Banque de France la désignation d'une banque si un premier établissement de crédit a refusé de lui ouvrir un compte. Toutefois, en pratique, certains établissements de crédit se gardent de notifier leur refus d'ouvrir le compte, ce qui paralyse les démarches du mandataire.

Dès lors, pour garantir que chaque mandataire financier dispose d'un compte à sa demande et qu'il puisse l'utiliser selon des conditions normales, votre commission a encadré la procédure de refus par un établissement de crédit d'ouvrir un compte et a imposé la fixation, par décret, des services bancaires qui devraient être obligatoirement associés à ce compte, qu'il soit ouvert spontanément ou après mise en œuvre de la procédure du « droit au compte ».

*

* *

Enfin, pour les raisons exposées par votre rapporteur dans son avant-propos, votre commission a réécrit l'**intitulé des deux projets de loi** afin de retenir la formulation suivante : projet de loi et projet de loi organique « *pour la régulation de la vie publique* ».

Votre commission des lois a adopté le projet de loi organique et le projet de loi ainsi modifiés.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PEINE D'INÉLIGIBILITÉ EN CAS DE CRIMES OU DE MANQUEMENTS À LA PROBITÉ

Article 1^{er}

(art. 131-26-2 [nouveau], 432-17, 433-22 et 711-1 du code pénal)

Élargissement du champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité

L'article 1^{er} du projet de loi a pour objet d'étendre le champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité.

1. L'encadrement constitutionnel des limitations au droit d'éligibilité

Le droit d'éligibilité est garanti par l'article 3 de la Constitution. Selon son dernier alinéa, « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

Ce droit a été renforcé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a énoncé quatre causes susceptibles de justifier une limitation des droits de vote et d'éligibilité. La décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982¹ énonce que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* ».

Cette jurisprudence semble exclure toute privation de ce droit fondée sur un autre critère que ceux limitativement définis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

Dans ce cadre, sur le fondement du critère de l'incapacité, la privation du droit d'éligibilité peut être **prononcée par un juge** dans plusieurs hypothèses.

En matière pénale, la **peine d'inéligibilité** peut être prononcée sur le fondement de la **peine complémentaire¹ d'interdiction des droits civiques** prévue à l'article 131-26 du code pénal. En application de l'article 132-21 du même code, cette interdiction « *ne peut, nonobstant toute disposition contraire, résulter de plein droit d'une condamnation pénale* ».

Susceptible d'être prononcée pour l'ensemble des infractions à la probité mais également en matière fiscale, **elle ne peut excéder cinq ans pour un délit et dix ans pour un crime**. Par dérogation, depuis 2013², lorsque la personne condamnée à un délit exerçait une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public au moment des faits, la peine d'inéligibilité peut être portée à dix ans.

Le **juge électoral** peut également prononcer une inéligibilité : en cas de non-respect par un candidat des obligations relatives au financement des campagnes électorales³ ou de manœuvres frauduleuses portant atteinte à la sincérité du scrutin⁴, l'inéligibilité ne peut excéder trois ans ; en cas de manquement aux obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique⁵ ou de refus d'exercice des fonctions confiées par la loi⁶, l'inéligibilité ne peut excéder une année.

2. L'inconstitutionnalité d'une incapacité automatique

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 1994, d'un nouveau code pénal, n'y figurent plus les **peines accessoires**, qui étaient automatiquement appliquées à une peine principale sans que le juge ait à les prononcer expressément, en application du principe de l'individualisation des peines.

Dans le même temps, l'**interdiction d'inscription sur les listes électorales des individus condamnés** pour crimes ou à une peine déterminée d'emprisonnement selon le type d'infractions, prévue à

¹ Selon l'article 131-10 du code pénal, les peines complémentaires « emportent interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit, injonction de soins ou obligation de faire, immobilisation ou confiscation d'un objet, confiscation d'un animal, fermeture d'un établissement ou affichage de la décision prononcée ou diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique. » Elles peuvent être prononcées en sus d'une peine principale, par exemple d'amende ou d'emprisonnement.

² Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

³ En application des articles L. 118-3 et L.O. 136-1 du code électoral.

⁴ En application des articles L. 118-4 et L.O. 136-3 du code électoral.

⁵ En application des articles L.O. 128 et L.O. 136-2 du code électoral.

⁶ En application des articles L. 204 et L. 235 du code électoral et des articles L. 2121-5, L. 3121-4 et L. 4132-2-1 du code général des collectivités territoriales.

l'article L. 5 du code électoral, a été **supprimée** par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992¹.

Cette évolution a été le fait de la volonté du législateur et non d'une obligation résultant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Celle-ci a par la suite évolué progressivement² et, depuis 1999³, sur le fondement des principes de nécessité et d'individualisation des peines⁴, qui découlent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, **le Conseil constitutionnel juge contraires à la Constitution les peines automatiques d'inéligibilité.**

Dans une décision du 11 juin 2010⁵, le Conseil constitutionnel a **censuré l'article L. 7 du code électoral** qui, depuis la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, prévoyait la radiation automatique des listes électorales des personnes condamnées pour atteinte à la probité publique ou recel de celle-ci.

Le Conseil constitutionnel a souligné que l'interdiction d'inscription sur les listes électorales emportait ainsi une « *incapacité d'exercer une fonction électorale* », ce qui constitue « *une sanction ayant le caractère d'une punition* ».

Dès lors, en application d'une jurisprudence désormais bien établie sur l'inconstitutionnalité des peines automatiques⁶, le Conseil a rappelé qu'une telle sanction ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce et qu'il peut en faire varier la durée.

Cette jurisprudence constitutionnelle prohibe l'instauration de toute peine automatique mais également de toute disposition pouvant s'assimiler à une peine d'incapacité automatique, telle l'interdiction d'inscription sur les listes électorales de toute personne ayant une inscription au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

¹ Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur.

² Dans ses observations sur les élections législatives de 1997, le Conseil constitutionnel relevait que « la peine automatique d'inéligibilité appelle de sérieuses réserves au regard des principes de la nécessité des peines, des droits de la défense et du procès équitable ».

³ Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁴ La valeur constitutionnelle du principe d'individualisation des peines a été consacrée dans la décision n° 2005-520 DC du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2005, loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, M. Stéphane A et autres.

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

3. L'extension d'une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité

Le Conseil constitutionnel admet des peines complémentaires obligatoires dès lors que le juge n'est pas privé du pouvoir d'individualiser la peine, notamment d'en moduler la durée et d'y déroger en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Afin d'assurer une **meilleure application de la peine d'inéligibilité** en cas de condamnation pour atteinte à la probité publique, la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a instauré une **peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité** en cas de condamnation pour les délits correspondant à des manquements au devoir de probité commis par les personnes exerçant une fonction publique, définis à la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV du code pénal, mais également pour les délits de corruption active et de trafic d'influence commis par des particuliers.

Cette évolution législative a ainsi traduit la proposition n° 18 du rapport¹ intitulé « *Renouer la confiance publique* » du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, M. Jean-Louis Nadal, selon lequel cette peine complémentaire était insuffisamment prononcée. Elle était également attendue par plusieurs associations de lutte contre la corruption.

Si cette disposition n'assortit pas automatiquement une condamnation pénale d'une peine complémentaire d'inéligibilité, elle oblige néanmoins la juridiction à se prononcer sur cette peine.

Le champ d'application actuel de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité

- Les **délits de concussion** (article 432-10 du code pénal)
- Les **délits de corruption passive** ou de trafic d'influence commis par ou à l'égard d'une personne dépositaire de l'autorité publique (article 432-11 du code pénal)
- Les **délits de prise illégale d'intérêts** (articles 432-12 et 432-13 du code pénal)
- Les **délits de favoritisme** (article 432-14 du code pénal)
- Les délits de soustraction ou détournement de biens publics commis intentionnellement (article 432-15 du code pénal)
- Les **délits de corruption active et de trafic d'influence commis par les particuliers** (articles 433-1 et 433-2 du code pénal)

Par la création d'un nouvel article au sein de la partie générale du code pénal, l'**article 1^{er}** du projet de loi tend à **élargir substantiellement le champ d'application** de cette peine complémentaire obligatoire.

¹ Rapport « *Renouer la confiance publique* », de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), remis au président de la République en janvier 2015.

Outre l'ensemble des crimes, seraient désormais concernés les délits de fraude fiscale aggravée, les délits d'initiés, les délits de corruption et de trafic d'influence des personnes concourant au fonctionnement de la justice, d'agents publics d'un État ou d'une organisation étrangère publique, les délits de corruption de personnes n'exerçant pas une fonction publique ainsi que le blanchiment de ces infractions.

En raison de l'atteinte qu'elles portent à la confiance publique, les infractions de faux administratifs, les infractions relatives aux élections, au financement des campagnes électorales et des partis politiques et les faits de manquements aux obligations déclaratives à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique donneraient également lieu à l'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité. À l'exception d'un nombre très limité d'infractions de délits d'initiés ou relatives aux élections et au financement des campagnes électorales et des partis politiques¹, la peine complémentaire facultative d'inéligibilité était déjà encourue pour les autres infractions.

Ce dispositif de peine complémentaire obligatoire ne pourrait **s'appliquer qu'aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi**, en application de l'article 112-1 du code pénal : en effet, il s'assimile à une **disposition pénale plus sévère**.

En cohérence avec sa position adoptée lors de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, votre commission n'a aucune opposition de principe à ce dispositif et n'a adopté qu'un **amendement COM-46** de clarification de son rapporteur.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 1^{er} bis (nouveau)
(art. 432-12 du code pénal)

Clarification de la définition du délit de prise illégale d'intérêts

Issu de l'**amendement COM-101 de notre collègue Pierre-Yves Collombat**, l'article 1^{er} *bis* du projet de loi tend à préciser la rédaction de l'article 432-12 du code pénal sanctionnant le délit de prise illégale d'intérêts.

Il reprend le contenu d'une proposition de loi de notre collègue Bernard Saugey adoptée par le Sénat le 24 juin 2010, pour mieux cerner le champ des poursuites de la prise illégale d'intérêts. Cette disposition avait été introduite par le Sénat lors de l'examen de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, mais n'avait pas été retenue dans les textes définitivement adoptés.

¹ Soit les articles L. 88-1 et L. 113-1 du code électoral, articles 11-4 et 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Le délit de prise illégale d'intérêts est constitué dès lors qu'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou une personne investie d'un mandat électif public, prend, reçoit ou conserve, directement ou indirectement, un « *intérêt quelconque* » dans une entreprise ou dans une opération alors que cette personne est chargée d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement de l'acte concerné. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 € d'amende.

Cette notion d'« *intérêt quelconque* » a donné lieu, en raison de son imprécision, à une large application par le juge pénal. La Cour de cassation a ainsi validé l'interprétation selon laquelle « *l'infraction est constituée même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs ni préjudice pour la collectivité* »¹. Dans ce cas d'espèce, un maire, deux adjoints au maire et un conseiller municipal avaient été condamnés pour avoir participé à la délibération du conseil municipal octroyant une subvention à une association où ces élus exerçaient, en raison de leur fonctions électives, des responsabilités au sein de l'association bénéficiaire.

C'est pourquoi il est proposé de ne retenir que les faits conduisant à la recherche d'un « *intérêt personnel distinct de l'intérêt général* », de manière à maintenir la répression de comportements contraires à la probité publique, sans pénaliser des personnes ne retirant aucun intérêt propre de l'opération.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} *bis* **ainsi rédigé**.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES

À LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Article 2

(art. 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958
relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Prévention et traitement des conflits d'intérêts des parlementaires et modalités de tenue, dans chaque assemblée, d'un registre public des déports

L'article 2 du projet de loi a pour objet de répondre à deux objectifs :

- préciser la procédure de prévention et de traitement des conflits d'intérêts au sein des assemblées parlementaires ;
- créer, dans chacune des assemblées, un registre public recensant les décisions de déport des parlementaires.

¹ Cour de cassation, chambre criminelle, 22 octobre 2008, n° 08-82068

1. La prévention et le traitement des conflits d'intérêts au sein des assemblées parlementaires

• *Le droit en vigueur : un système complet de lutte contre les conflits d'intérêts*

Comme l'a souligné notre ancien collègue Jean-Jacques Hiest, le Parlement « s'est, depuis les débuts de la République, doté d'outils essentiellement préventifs afin de préserver la probité de ses membres »¹ (incompatibilités parlementaires, déclarations de situation patrimoniale, etc.).

Ces règles déontologiques ont été substantiellement complétées depuis quelques années, notamment grâce à la création d'un **comité de déontologie parlementaire au Sénat** (25 novembre 2009) et d'un **déontologue à l'Assemblée nationale** (6 avril 2011).

L'existence de ces règles a été consacrée, sur le plan législatif, par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013². L'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, créé par cette loi, dispose que « le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre ».

Le comité de déontologie parlementaire du Sénat

Conformément au chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau, ce comité est composé de **neuf sénateurs** désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Directement placé auprès du Président et du Bureau du Sénat, il est présidé, depuis le 24 novembre 2015, par notre collègue François Pillet³. Les membres du comité sont désignés pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois pour une même durée. Ils ne perçoivent aucune indemnité, ni ne bénéficient d'aucun avantage.

Le comité de déontologie parlementaire est compétent pour rendre des **avis consultatifs** « sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat ». Il peut être saisi d'une demande de conseil par le Président du Sénat, le Bureau ou par tout sénateur qui s'interroge sur les conditions d'exercice de son mandat. Le comité se voit communiquer les déclarations d'intérêts et d'activités dont le Président ou le Bureau estime qu'elles pourraient receler une situation potentielle de conflit d'intérêts.

¹ « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », rapport n° 518 (2010-2011) fait au nom du groupe de travail sur les conflits d'intérêts de la commission des lois du Sénat, p. 12. Ce rapport est consultable au lien suivant :

<http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf>.

² Loi relative à la transparence de la vie publique.

³ Ont également présidé le comité de déontologie parlementaire du Sénat : M. Robert Badinter (2009-2011), Mme Catherine Tasca (2011-2014) et M. Jean-Jacques Hiest (2014-2015).

En 2016, le comité de déontologie parlementaire du Sénat a été saisi de **dix-neuf demandes de conseil** et a rendu des avis spécifiques sur les **clubs parlementaires** et les **groupes d'intérêts**¹. Il a également publié un guide d'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)² et un livret relatif à la déontologie sénatoriale³.

Au Sénat, le dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts a été précisé par l'**arrêté de Bureau du 25 juin 2014** (actuels chapitres XX bis à XX quinquies de l'Instruction générale du Bureau). Cet arrêté a notamment rappelé les principes déontologiques régissant le travail sénatorial : intérêt général, indépendance, intégrité, laïcité, assiduité, dignité et probité.

Outre les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts et d'activités prévues par les lois de transparence de la vie publique du 11 octobre 2013⁴, les sénateurs sont tenus de déclarer, dans un délai de trente jours, les invitations à des déplacements financés⁵ par des organismes extérieurs et les cadeaux, dons et avantages en nature dont la valeur excède 150 euros.

Le **conflit d'intérêts** est défini par le II du chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB) comme « *toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général* ».

L'IGB du Sénat précise également la procédure à suivre lorsqu'une « *situation potentielle de conflit d'intérêts* » est identifiée.

Il appartient, dans un premier temps, aux sénateurs « *d'apprécier ces règles (déontologiques) au regard de la situation de fait qui se présente à eux et, en cas de doute sur la conduite à adopter, de demander conseil au président du comité de déontologie parlementaire du Sénat* ».

Si le sénateur concerné ne met pas fin, de lui-même, à une situation de conflit d'intérêts, le Bureau peut saisir le comité de déontologie parlementaire, qui émet un avis confidentiel. Le sénateur est entendu, à sa demande, par le comité de déontologie et, le cas échéant, par le Bureau. Si ce dernier conclut à l'existence d'un conflit d'intérêts, il demande à

¹ Source : rapport d'activité du comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année 2015-2016, octobre 2016, p. 6 à 8. Ce rapport est consultable au lien suivant :

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Rapport_Activite_2015-2016.pdf.

² Cf. le commentaire de l'article 7 du projet de loi pour plus de précisions sur le contrôle de l'IRFM.

³ Ce livret est consultable au lien suivant :

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/Livret_pratique_d_information_sur_la_deontologie_du_senateur.pdf.

⁴ Loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907.

⁵ La liste des invitations déclarées par les sénateurs effectuant des déplacements financés par des organismes extérieurs est consultable au lien suivant :

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Liste2014-2016_en_ligne.pdf.

l'intéressé « *de faire cesser sans délai cette situation ou de prendre les mesures recommandées par le comité de déontologie* ».

Depuis la résolution réformant les méthodes de travail du Sénat, adoptée le 13 mai 2015 à l'initiative du président Gérard Larcher, et à l'issue des travaux du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat dont les rapporteurs étaient nos collègues Roger Karoutchi et Alain Richard, le sénateur ne respectant pas ce cadre déontologique est passible de **sanctions disciplinaires** (article 99 *ter* du Règlement). Il encourt ainsi :

- la censure, qui emporte, de droit, la privation pendant un mois du tiers de l'indemnité parlementaire de base et de la totalité de l'indemnité de fonction ;

- ou la censure avec exclusion temporaire qui peut emporter la privation pendant six mois au plus des deux tiers de l'indemnité parlementaire de base et de la totalité de l'indemnité de fonction.

Ces sanctions disciplinaires sont prononcées par le Bureau, sur proposition du Président du Sénat.

Depuis le 1^{er} juillet 2017, un **répertoire numérique** assure l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts d'une part, et les pouvoirs publics, d'autre part. Publié par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), il vise à mieux identifier l'influence des groupes d'intérêts sur l'élaboration de la norme¹. Il intègre les données figurant dans le registre des représentants d'intérêts que le Sénat a créé en 2009.

- ***Les dispositions de l'article 2 du projet de loi***

L'article 2 du projet de loi tend à réécrire l'article 4 *quater* de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958.

En premier lieu, la **définition du conflit d'intérêts** pour un parlementaire figurerait désormais dans la loi. Elle s'inspirerait de celle retenue par le Sénat dans son Instruction générale du Bureau, puisqu'il s'agirait d'une interférence entre « *un intérêt public et des intérêts privés* ». Elle différerait toutefois de celles retenues à **l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013**² et dans le règlement de l'Assemblée nationale.

¹ Article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 ».

Cf., pour plus de précisions, le rapport n° 712 (2015-2016) fait par notre collègue François Pillet, au nom de la commission des lois du Sénat. Ce rapport est consultable au lien suivant :

<http://www.senat.fr/rap/115-712-1/115-712-11.pdf>.

² Loi relative à la transparence de la vie publique.

La définition d'un conflit d'intérêts (droit en vigueur)

	Loi « <i>transparence</i> » du 11 octobre 2013	Assemblée nationale (art. 80-1 du Règlement)	Sénat (art. XX bis de l'Instruction générale du Bureau)
Champ d'application	Ministres, élus locaux, personnes chargées d'une mission de service public, membres des autorités administratives et publiques indépendantes, fonctionnaires ¹	Députés	Sénateurs
Définition du conflit d'intérêts	Toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction	Toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat	Toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général

Source : commission des lois du Sénat

Comme le souligne justement le Gouvernement dans l'étude d'impact, **l'exclusion des conflits d'intérêts entre deux intérêts publics paraît nécessaire pour les parlementaires** car, « *bien que représentants de l'ensemble de la Nation, (ils) n'en restent pas moins élus dans une circonscription territoriale. Certains d'entre eux sont également titulaires d'un mandat local. Dans ces conditions, (retenir) une définition en termes d'interférence entre l'intérêt public, dont ils sont garants en tant qu'investis d'un mandat parlementaire national, et un autre intérêt public, pourrait conduire, par exemple, un parlementaire à devoir s'abstenir systématiquement lorsque serait en débat (...) un projet dont il aurait par ailleurs à connaître dans sa circonscription ou au titre de son mandat local* »².

En deuxième lieu, l'article 2 du projet de loi tend à confier à chaque assemblée le soin de **préciser les conditions dans lesquelles les parlementaires veillent à prévenir ou à faire cesser un conflit d'intérêts**, le cas échéant après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire.

¹ Cette définition du conflit d'intérêts a été étendue aux fonctionnaires par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 33.

Comme le souligne le Conseil d'État, « ces dispositions privilégient une démarche individuelle et volontaire »¹ des parlementaires. Elles se borneraient donc à reprendre les principes énoncés par la réglementation interne des assemblées², sans rien ajouter au droit en vigueur.

En dernier lieu, l'article 2 tend à renvoyer la définition de ses conditions de mise en œuvre au **règlement de chaque assemblée** qui, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, contient des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'assemblée, à la procédure législative et au contrôle de l'action du Gouvernement³.

2. La création d'un registre public des déports dans chacune des assemblées

• La notion de déport et son application au droit parlementaire

Juridiquement, le déport conduit « la personne concernée à ne pas prendre part au traitement d'une affaire lorsqu'elle estime en conscience ne pas pouvoir la traiter avec objectivité ou lorsqu'elle estime que son impartialité serait susceptible d'être à bon droit mise en cause par les tiers sur le fondement de la théorie des apparences »⁴. Des procédures de récusation sont parfois prévues lorsque l'intéressé refuse de se déporter.

À titre d'exemple, les articles R. 721-1 et R. 721-9 du code de justice administrative disposent qu'un magistrat administratif qui « estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre membre que désigne le président de la juridiction à laquelle il appartient ». Parallèlement, l'une des parties peut solliciter le déport d'un magistrat, qui dispose alors de huit jours pour accéder à cette demande. Si le magistrat refuse de se déporter, la juridiction statue sur son éventuelle récusation.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013⁵ puis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016⁶ ont consacré l'obligation pour certains responsables publics de se déporter dans l'hypothèse où ils seraient confrontés à un conflit d'intérêts (ministres, élus locaux, membres du collège d'une autorité administrative ou publique indépendante, etc.).

Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux députés et aux sénateurs : les parlementaires sont **libres de se déporter ou non**.

¹ Conseil d'État, avis n° 393324 du 12 juin 2017.

² Cf. supra concernant la procédure de mise en œuvre par le Sénat pour prévenir et traiter un conflit d'intérêts.

³ Conseil constitutionnel, 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, décision n° 2014-705 DC.

⁴ « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique », rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, janvier 2011, p. 71.

Ce rapport est consultable au lien suivant :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000051/index.shtml>.

⁵ Loi relative à la transparence de la vie publique.

⁶ Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Comme l'a souligné notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest, « l'obligation de déport soulève, en fait comme en droit, de nombreux problèmes. En premier lieu, (...) **la mise en place d'une obligation de déport** (qui s'assimilerait, en pratique, à une véritable interdiction de voter) **viderait le mandat parlementaire d'une large partie de son contenu** : il semble ainsi difficilement imaginable qu'une autorité de déontologie, aussi légitime soit-elle, puisse interdire à un parlementaire, représentant de la souveraineté nationale, de faire ce pour quoi il a été élu (...). En outre, (...) une procédure de déport obligatoire, loin de renforcer la transparence des procédures parlementaires, **pourrait être utilisée de manière politicienne**, notamment (parce qu'elle pourrait devenir) une manière de manipuler les majorités en empêchant quelques élus de voter sur des textes ou sur des dispositions sensibles et dont l'adoption est incertaine »¹.

L'obligation de déport d'un député ou d'un sénateur semble, enfin, en totale opposition avec **l'article 27 de la Constitution** qui dispose que « tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel ».

Au Parlement, la logique du déport n'est toutefois pas inconnue.

En premier lieu, les **règles déontologiques** applicables aux parlementaires les obligent à déclarer leurs intérêts dans une fiche rendue publique² et les encouragent à en faire part à leurs collègues.

Le guide de bonnes pratiques annexé au chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau incite également les sénateurs à réaliser des « **déclarations orales d'intérêts** ». Lorsqu'ils détiennent des intérêts en lien avec le texte examiné, les membres du Sénat peuvent en faire mention au début de la réunion de commission ; cette déclaration orale est mentionnée au compte rendu.

Dans le même esprit, un sénateur pressenti pour être désigné rapporteur peut renoncer à cette fonction s'il considère que son acceptation risque de le placer dans une situation de conflit d'intérêts.

En deuxième lieu, des **sanctions disciplinaires** sont prévues contre les parlementaires qui, malgré la demande du bureau de leur assemblée, ne mettraient pas fin à une telle situation (article 99 *ter* du règlement du Sénat).

Enfin, les parlementaires peuvent décider de **se déporter de leur propre initiative** lorsqu'ils estiment être confrontés à un conflit d'intérêts, le cas échéant après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire. À titre d'exemple, le président Gérard Larcher s'est abstenu

¹ « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », *op.cit.*, p. 12.

² Les déclarations d'intérêts des parlementaires sont consultables au lien suivant : <http://www.hatop.fr/consulter-les-declarations/>.

de voter le 31 janvier 2014 sur un amendement relatif au domaine national de Chambord, dont il présidait le conseil d'administration¹.

À l'échelle internationale, la plupart des États ont adopté un régime aussi souple et pragmatique que le système français.

Les règles de déport des parlementaires : comparaisons internationales²

L'Autriche, le Danemark, les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ne prévoient aucune obligation de déport pour un parlementaire confronté à un conflit d'intérêts ; *idem* au **Parlement européen**.

Les parlementaires évaluent individuellement la situation dans laquelle ils se trouvent et peuvent décider de se retirer des débats ou de ne pas prendre part au vote. Ils doivent néanmoins informer leurs pairs et les citoyens des conflits d'intérêts auxquels ils sont confrontés.

Au Royaume-Uni, une procédure de déclaration est prévue pour chaque type d'actes³ : à titre d'exemple, au sein de la commission de la législation privée, tout parlementaire amené à examiner une proposition de loi doit signer une déclaration garantissant qu'il n'a aucun intérêt personnel sur ce texte et que les électeurs de sa circonscription n'y ont aucun intérêt local. De même, un parlementaire de la Chambre des communes doit déclarer ses intérêts personnels pour chaque amendement qu'il signe.

En Allemagne et en Suisse, la procédure de récusation des parlementaires est réservée à des cas exceptionnels, comme l'examen de la levée de leur immunité parlementaire.

Au sein de l'échantillon retenu, **seuls le Canada, l'Australie, la Suède et la Finlande prévoient des obligations de déport** pour les parlementaires confrontés à un conflit d'intérêts.

Ces dispositifs sont toutefois régis au niveau constitutionnel ou font l'objet de procédures extrêmement complexes. **En pratique, leur mise en œuvre est très rare**, les parlementaires évaluant eux-mêmes la possibilité de participer, ou non, à une discussion ou à un vote. L'obligation de déport est, enfin, interprétée très strictement : en Suède, un parlementaire membre du conseil d'administration d'un organe public peut participer à une décision lui allouant des fonds, le déport n'étant nécessaire qu'en présence d'un lien direct et personnel avec ce type de structures.

• La création de registres publics des déports

L'article 2 du projet de loi prévoit que chaque assemblée détermine les modalités de tenue d'un **registre « 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 »**.

¹ Scrutin public n° 133 de la séance du Sénat du 31 janvier 2014, dont les résultats sont consultables au lien suivant :

<https://www.senat.fr/scrutin-public/2013/scr2013-133.html>.

² Pour plus de précisions, voir, en annexe, l'étude de la division de la législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations (DIPED) du Sénat.

³ Alors que la France a privilégié la rédaction d'une déclaration d'intérêts globale que le parlementaire ne modifie qu'en cas d'évolution substantielle de sa situation.

Ce registre porterait sur l'ensemble du travail parlementaire, à savoir :

- le processus législatif (en commission, pendant les auditions, en séance publique, en commission mixte paritaire, *etc.*) ;

- les travaux de contrôle et d'évaluation des politiques publiques (au sein des commissions d'enquêtes, des missions d'information, des délégations et offices parlementaires, des groupes d'études, des groupes interparlementaires d'amitié, *etc.*).

Il recenserait les déports des parlementaires lors des votes mais également lors des travaux préparatoires et des débats.

Ce registre serait « accessible au public », chaque assemblée déterminant ses modalités de diffusion.

L'étude d'impact précise, enfin, que « *cette inscription au registre, qui vise utilement à satisfaire un objectif de transparence, sera sans incidence sur l'éventuelle appréciation de la régularité des conditions d'adoption de la loi* »¹.

Ce nouveau registre n'a **pas d'équivalent à l'échelle internationale**. Les parlements allemands et canadiens se bornent, par exemple, à inscrire le déport du parlementaire au compte rendu de la réunion ; au Parlement européen, seul le président de séance est informé des raisons d'un éventuel déport.

Votre commission a adopté l'article 2 **sans modification**.

Article 2 bis (nouveau)

(art. 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

Modalités de tenue d'un registre des déports des membres du Gouvernement

Issu de l'**amendement COM-47** de votre rapporteur, l'article 2 *bis* du projet de loi vise à créer un **registre recensant les cas de déport des membres du Gouvernement**.

L'obligation de déport pour les membres du Gouvernement confrontés à un conflit d'intérêts² est aujourd'hui prévue par l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹ *Étude d'impact du projet de loi, p. 35.*

² *Les conflits d'intérêts étant définis comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».*

Le traitement des conflits d'intérêts au sein du Gouvernement

La procédure applicable aux membres du Gouvernement est précisée, depuis 2014¹, par le **décret n° 59-178 du 22 janvier 1959** relatif aux attributions des ministres :

- lorsque le Premier ministre estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pour l'exercice de certaines de ses attributions, il les délègue au ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement ;

- lorsqu'un ministre se trouve face à une telle situation, il en informe par écrit le Premier ministre, qui exerce directement l'attribution ;

- lorsque le conflit d'intérêts concerne un membre du Gouvernement placé auprès d'un ministre, l'attribution est exercée par le ministre.

Ainsi, l'ancienne secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche a dû se déporter des dossiers relatifs au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) en 2014². Une décision similaire a été prise concernant l'actuelle ministre des solidarités et de la santé pour les dossiers relatifs à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)³.

S'inspirant de l'article 2 du projet de loi, votre commission propose de regrouper ces décrets épars de déport au sein d'un même document : **le registre des déports des membres du Gouvernement**.

Ce registre serait **accessible au public**, dans un objectif de transparence et de prévention des conflits d'intérêts. Il recenserait également les déports constatés lors du **conseil des ministres**, déports qui ne font aujourd'hui l'objet d'aucune mesure de publicité.

Votre commission a adopté l'article 2 *bis* **ainsi rédigé**.

¹ Décret n° 2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles.

² Décret n° 2014-865 du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article 2-2 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres.

³ Décret n° 2017-1088 du 29 mai 2017 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres.

TITRE II *BIS* DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

(Division et intitulés nouveaux)

Article 2 ter (nouveau)

(art. 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; art. L. 4122-8 du code de la défense ; art. 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; art. L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative ; art. L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières)

Délai de transmission d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Issu de l'**amendement COM-48** de votre rapporteur, l'article 2 *ter* du projet de loi a pour objet d'**étendre de six mois à un an le délai pendant lequel un déclarant est dispensé d'adresser une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**.

Il concerne, plus particulièrement, les membres du Gouvernement, les militaires, les fonctionnaires, les magistrats administratifs et financiers. De manière complémentaire, le nouvel article 9 *ter* du projet de loi organique prévoit une mesure similaire pour les parlementaires et les membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Comme l'a rappelé notre collègue Jean-Pierre Sueur, « *les déclarations de situation patrimoniale ont pour but de permettre la vérification de l'évolution du patrimoine des déclarants (...) afin de s'assurer qu'elle ne montre pas un enrichissement inexpliqué susceptible de révéler des faits passibles de sanctions pénales* »¹.

Il convient, ainsi, de distinguer la déclaration de situation patrimoniale produite deux mois après l'entrée en fonction du déclarant (« *déclaration d'entrée* ») et celle devant être transmise deux mois après la cessation des fonctions (« *déclaration de sortie* »).

Selon les cas, les personnes ayant établi une déclaration de situation patrimoniale depuis **moins de six mois** :

- sont **dispensées** de transmettre une nouvelle « *déclaration d'entrée* » à la HATVP ;

¹ Rapport n° 722 (2012-2013) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à la transparence de la vie publique, p. 18.
Ce rapport est consultable au lien suivant : <http://www.senat.fr/rap/l12-722/l12-7221.pdf>.

- remplissent une « *déclaration de sortie* » **simplifiée** comportant uniquement la récapitulation des revenus perçus pendant l'exercice des fonctions et une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration¹.

L'article 2 *ter* vise à **allonger de six mois à un an ce délai**, reprenant ainsi la proposition n° 1 du rapport d'activité 2016 de la HATVP². Il s'agit, selon la Haute Autorité, « *d'éviter de multiplier les exercices déclaratifs au sein d'une même année* »³.

En cas de modification substantielle de son patrimoine, le déclarant aurait toujours l'obligation de transmettre une déclaration modificative à la HATVP dans un délai de deux mois, ce qui garantit la qualité des contrôles.

Votre commission a adopté l'article 2 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 2 quater (nouveau)
(art. 6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013
relative à la transparence de la vie publique)
**Exercice direct par la Haute Autorité
pour la transparence de la vie publique
de son droit de communication**

Issu de l'**amendement COM-92 de notre collègue François Bonhomme**, l'article 2 *quater* du projet de loi tend à simplifier l'exercice du droit de communication de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans le cadre de l'exercice de ses missions.

L'article 6 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a confié à la HATVP des moyens d'enquête administrative pour s'assurer de la sincérité, de l'exhaustivité et de l'exactitude des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale qu'elle reçoit. Ce droit de communication s'exerce actuellement par une demande adressée à l'administration fiscale qui met en œuvre le droit de communication (demande d'actes à un officier de l'état civil, un notaire, un huissier, une administration, un établissement de crédit, *etc.*) pour le compte de la HATVP. Cette dernière doit recevoir les informations sollicitées dans les soixante jours suivant sa demande.

¹ Dans ce cas de figure, le déclarant n'a donc pas à établir une nouvelle liste de ses biens mobiliers et immobiliers, liste déjà consultable dans sa précédente déclaration de situation patrimoniale.

² Rapport d'activité 2016 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, avril 2017, p. 26. Ce document est consultable au lien suivant : <http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/RA2016.pdf>.

³ Dans son rapport d'activité précité, la HATVP mentionne l'exemple des personnes élues aux élections départementales de mars 2015 puis aux élections régionales de décembre 2015 : elles ont dû « adresser deux déclarations à la Haute Autorité à quelques mois d'intervalle, alors même que leur patrimoine n'avait pas, dans la grande majorité des cas, évolué de manière substantielle ».

Dans son rapport d'activité pour 2016, la HATVP relevait « *quelques difficultés de coordination de la Haute Autorité et de la DGFIP [direction générale des finances publiques]* ». Elle plaidait en faveur d'un droit de communication propre « *susceptible de limiter la redondance des procédures patrimoniales et des procédures fiscales, qui suscitent parfois l'incompréhension de déclarants confrontés à des demandes successives sur des éléments similaires* ». Sa proposition n° 6 recommandait ainsi de « *permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle* ».

Cette disposition ne confère donc aucun pouvoir supplémentaire de la HATVP mais simplifie la procédure applicable en supprimant l'intermédiation de l'administration fiscale. Cependant, ce droit de communication continuerait de s'exercer sous le contrôle du juge administratif.

Votre commission a adopté l'article 2 *quater* **ainsi rédigé.**

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES

À L'INTERDICTION DE L'EMPLOI

DE MEMBRES DE LA FAMILLE DES ÉLUS

ET DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Le **titre III** du projet de loi ordinaire vise à interdire aux membres du Gouvernement (**article 3**), aux parlementaires (**article 4**) et aux autorités territoriales (**article 5**) d'employer un membre de leur famille comme collaborateur.

Il tend, en outre, à créer un système de déclaration des emplois dits « *croisés* » dans les cabinets ministériels (emploi au cabinet d'un ministre d'un membre de la famille d'un autre ministre) et au Parlement (emploi, par un député ou sénateur, comme collaborateur parlementaire, d'un membre de la famille d'un autre député ou sénateur).

Les conséquences de ces dispositions sur les contrats en cours sont précisées à l'**article 6**.

Comme l'a rappelé le Conseil d'État en 2009, les **postes de collaborateurs** « *requièrent nécessairement, d'une part, un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action politique, auquel le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle, d'autre part, une relation de*

confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur »¹.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, l'interdiction des emplois « familiaux » s'avère nécessaire dans la mesure où « *la pratique de l'emploi de membres de leur famille par des parlementaires, mise en lumière récemment (cas d'un candidat à l'élection présidentielle qui a embauché son épouse en tant qu'assistante parlementaire lorsqu'il était député entre 1986 et 1990, puis entre 1998 et 2002, ainsi que, ponctuellement, ses deux enfants lorsqu'il était sénateur, ou bien encore, celui d'un ancien député, devenu ministre, qui a employé ses deux filles comme collaboratrices parlementaires entre 2009 et 2016), a heurté les citoyens soucieux de transparence quant à l'usage de l'argent public* »².

Le Gouvernement considère ainsi que l'objectif de « *renforcer les garanties de probité et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* » justifierait de **porter atteinte**, de manière proportionnée, à **cinq droits de valeur constitutionnelle** :

- le respect du droit à la vie privée, garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789³ ;

- la liberté contractuelle des parties, qui résulte de l'article 4 de la Déclaration⁴ ;

- l'égal accès aux emplois publics, protégé par l'article 6 de cette même Déclaration, dans le cas des collaborateurs de cabinet ministériel et des collectivités territoriales⁵ ;

- le droit à l'emploi, reconnu par le cinquième alinéa du préambule de la Constitution de 1946⁶ ;

- la libre administration des collectivités territoriales, qui repose sur l'article 72 de la Constitution⁷.

¹ Conseil d'État, 30 décembre 2009, Gouvernement de la Polynésie française, affaire n° 324565.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 45.

³ Conseil constitutionnel, 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, décision n° 99-416 DC.

⁴ Conseil constitutionnel, 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, décision n° 2000-437 DC.

⁵ Conseil constitutionnel, 14 janvier 1983, Loi relative au statut général des fonctionnaires, décision n° 82-153 DC. Ce principe ne concerne pas les collaborateurs parlementaires, qui sont régis par des contrats de droit privé (Cf. le commentaire des articles 4 et 6 du projet de loi).

⁶ Conseil constitutionnel, 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, décision n° 2001-455 DC.

⁷ Conseil constitutionnel, 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, décision n° 82-137 DC.

Article 3

(art. 10 *bis* [nouveau] de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

**Interdiction, pour un membre du Gouvernement, de recruter un membre de sa famille au sein de son cabinet -
Déclaration des « emplois croisés »**

L'article 3 du projet de loi tend, d'une part, à créer un délit spécifique pour les membres du Gouvernement comptant un membre de leur famille dans leur cabinet, d'autre part, à prévoir un dispositif de déclaration des « emplois croisés » au sein des cabinets ministériels.

1. Les collaborateurs de cabinet ministériel

• *Leur rôle et la composition des cabinets*

Les collaborateurs de cabinet ministériel **assistent le membre du Gouvernement dans l'exercice de ses attributions** – notamment lors des réunions interministérielles –, **transmettent ses orientations aux services et s'assurent de leur mise en œuvre.**

Selon le Secrétariat général du Gouvernement, les collaborateurs ministériels « *ne doivent pas s'interposer entre le ministre et ses services ni se substituer à eux. Il convient donc que les ministres s'entourent de collaborateurs dont l'efficacité et la cohésion seront d'autant plus grandes qu'ils seront peu nombreux* »¹.

Conformément à l'article 6 du décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948², les collaborateurs de cabinet ministériel sont nommés par un **arrêté ministériel publié au Journal officiel.**

Désignés par chaque membre du Gouvernement, ils doivent jouir de leurs droits civils et politiques.

Au **1^{er} août 2016**, le Gouvernement comptait **563 collaborateurs ministériels**³ dont :

- 309 fonctionnaires (146 mis à disposition, 28 détachés et 135 appartenant aux services du ministère et « affectés » par celui-ci auprès du cabinet) ;

- 254 personnels recrutés par un contrat de droit public spécifique, le « *contrat à durée gouvernementale* ».

Le Gouvernement actuel a limité le nombre des collaborateurs de cabinet ministériel à dix pour un ministre, huit pour un ministre délégué et cinq pour un secrétaire d'État. Afin de contrôler l'application de cette

¹ « Règles applicables à la fonction de membre du Gouvernement », p. 14.

² Décret portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels.

³ Source : « Personnels affectés dans les cabinets ministériels », annexe au projet de loi de finances pour 2017, p. 8.

Ce document est consultable au lien suivant : www.performance-publique.budget.gouv.fr/

nouvelle règle, les nominations de collaborateurs sont désormais soumises au Premier ministre en amont de la publication de l'arrêté de nomination¹.

- *Les règles déontologiques*

Les collaborateurs de cabinet ministériel adressent une **déclaration de situation patrimoniale** et une **déclaration d'intérêts** au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction. Ces déclarations ne sont pas rendues publiques mais la déclaration d'intérêts est transmise au supérieur hiérarchique des collaborateurs².

En outre, la **commission de déontologie de la fonction publique** émet un avis sur leur mobilité vers le secteur privé³.

- *La cessation de fonctions*

Les fonctions de collaborateur de cabinet ministériel cessent, sans indemnité, en même temps que celles du membre du Gouvernement.

Un membre du Gouvernement peut également se séparer d'un collaborateur alors qu'il est toujours en fonction. Deux cas de figure sont alors envisageables :

- le collaborateur est fonctionnaire et réintègre son administration d'origine selon les modalités de droit commun⁴ ;

- il est contractuel et est licencié par le ministère. La procédure applicable est précisée aux articles 45-2 à 56 **du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986**⁵. Le collaborateur bénéficie d'un préavis dont la durée peut atteindre deux mois lorsqu'il justifie d'une ancienneté supérieure à deux ans.

L'indemnité de licenciement versée est égale à la moitié de la rémunération de base du collaborateur pour chacune des douze premières années de services et au tiers de la même rémunération pour chacune des années suivantes, sans pouvoir excéder douze fois la rémunération de base.

Le **juge administratif** exerce un contrôle restreint sur la décision de licenciement : il se borne à vérifier que cette décision ne repose pas « *sur un*

¹ Décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels.

² Article 11 de loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

³ Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

⁴ Les fonctionnaires placés en détachement sont directement réintégrés dans leur corps d'origine, le cas échéant en surnombre.

Ceux placés à disposition sont réintégrés dès la première vacance d'emploi dans un poste correspondant à leur grade. S'ils refusent successivement trois emplois vacants, ils peuvent être licenciés de la fonction publique (Cf., à titre d'exemple, les articles 45 et 51 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

⁵ Décret relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

motif matériellement inexact ou sur une erreur de droit et (qu'elle) n'est pas entachée d'un détournement de pouvoir ». Il procède, en revanche, à un contrôle normal sur la procédure de licenciement suivie par le ministère employeur¹.

- ***L'encadrement des emplois familiaux***

Jusqu'aux décisions prises par l'actuel Gouvernement, il n'existait **aucune règle** encadrant les emplois familiaux au sein des cabinets ministériels.

Toutefois, depuis 2013, les collaborateurs ministériels remplissent une **déclaration d'intérêts** (*Cf. supra*) qui mentionne les activités professionnelles exercées par leur conjoint, leur partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou leur concubin. Des informations similaires figurent, en outre, dans la déclaration des membres du Gouvernement.

2. L'interdiction des emplois « familiaux » dans les cabinets ministériels

L'article 3 du projet de loi prévoit, tout d'abord, de créer un **délit** spécifique pour les membres du Gouvernement comptant « *une personne de leur famille* » dans leur cabinet. Ils seraient passibles d'une peine de **trois ans d'emprisonnement** et de **45 000 euros d'amende**.

Les membres du Gouvernement seraient également tenus de **rembourser les sommes versées à leur collaborateur « familial » dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État**. Toutefois rien n'interdirait, en l'état initial du texte, à un ministre d'exiger de son collaborateur le remboursement de ces sommes.

Initialement, le Gouvernement avait prévu de compléter ce dispositif en définissant, dans la loi, la notion de « *famille* ». Toutefois, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a considéré que « *le principe de la séparation des pouvoirs découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui est applicable au Gouvernement comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, n'autorise pas le législateur à intervenir dans l'organisation du Gouvernement et, en particulier, dans celle des cabinets ministériels, qui relève du pouvoir réglementaire autonome de l'article 37 de la Constitution* »².

Dès lors, suivant l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement propose de « *laisser au pouvoir réglementaire le soin de décider si l'interdiction d'employer une personne de sa famille, telle qu'elle est définie par la loi pour les parlementaires et les élus locaux, s'applique aux membres du Gouvernement, tout en maintenant dans la loi les sanctions qui leur sont applicables en cas de violation de cette interdiction* ».

¹ Tribunal administratif de Paris, 26 février 2013, Bertrand P., affaire n° 1114386.

² Conseil d'État, avis n° 393324 du 12 juin 2017.

Le 14 juin 2017, le Président de la République a pris le **décret n° 2017-1098**¹ pour **interdire les « emplois familiaux » dans les cabinets ministériels** mais également au sein du cabinet du Président de la République. Il a retenu une définition de la famille identique à celle proposée aux articles 4 et 5 du projet de loi², la violation de cette interdiction emportant l'illégalité de l'acte de nomination et, le cas échéant, la cessation de plein droit du contrat.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, *« s'il appartient exclusivement à la loi de prévoir des sanctions pénales en matière criminelle et correctionnelle et au règlement de prévoir des sanctions en matière contraventionnelle, le Conseil constitutionnel considère qu'il est possible de renvoyer à une norme inférieure, par délégation de la loi ou du règlement, la définition de certains éléments constitutifs d'une incrimination (...). Ainsi, la loi peut se borner à fixer le cadre général de la répression ainsi que les peines applicables et renvoyer au règlement le soin de préciser le champ d'application et certains éléments de l'infraction »*³.

Le Gouvernement s'appuie ainsi sur deux décisions du Conseil constitutionnel :

- en **1982**, le Conseil constitutionnel a admis l'existence en **droit du travail** de peines correctionnelles ou contraventionnelles prononcées à l'encontre des personnes méconnaissant les stipulations de conventions ou d'accords collectifs négociés entre les employeurs et les salariés⁴. Aujourd'hui codifiée à l'article L. 2263-1 du code du travail, cette peine n'est toutefois applicable *« qu'en vertu d'une disposition législative expresse dans une matière déterminée »* ;

- en **2011**, le Conseil constitutionnel a accepté que le pouvoir réglementaire définisse les *« substances ou plantes classées comme stupéfiants »* et dont la consommation par un **conducteur de véhicule** à moteur est punie de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende⁵. En l'espèce, il a considéré que *« l'infraction (était) constituée dès lors que l'usage de produits ou de plantes classés comme stupéfiants est établi par une analyse sanguine »* et que ce critère objectif excluait *« l'arbitraire et l'imprécision dans la répression »*.

Votre commission ne partage pas cette analyse juridique et a adopté l'amendement COM-49 de son rapporteur pour définir, au niveau de la loi, la « famille » des membres du Gouvernement.

¹ Décret relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement.

² Cf. le commentaire des articles 4 et 5 du projet de loi pour plus de précisions.

³ Étude d'impact du projet de loi, p. 47 et 48.

⁴ Conseil constitutionnel, 10 novembre 1982, Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail, décision n° 82-145 DC.

⁵ Conseil constitutionnel, 9 décembre 2011, M. Jérémy M. [Conduite après usage de stupéfiants], décision n° 2011-204 QPC.

En effet, le **principe de légalité des délits et des peines** – mentionné aux articles L. 111-2 et L. 111-3 du code pénal – revêt une valeur constitutionnelle rappelée de manière « *ancienne, constante et abondante* » par le Conseil constitutionnel¹.

Aux « *termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée ; il en résulte la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* »².

Le Conseil constitutionnel a ainsi **censuré la définition de l'inceste** comme une agression commise « *au sein de la famille sur la personne d'un mineur par un ascendant, un frère, une sœur ou par toute autre personne, y compris s'il s'agit d'un concubin d'un membre de la famille, ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait* ». Il a considéré, en effet, que le législateur « *ne pouvait, sans méconnaître le principe de légalité des délits et des peines, s'abstenir de désigner précisément les personnes qui doivent être regardées, au sens de cette qualification, comme membres de la famille* »³.

Dans le commentaire de sa décision, le Conseil constitutionnel a précisé que « *définir l'inceste implique indirectement une définition de la famille. (...) La référence à la notion de famille ne pouvait apparaître comme répondant aux critères de précision de la loi pénale. On ne pouvait retenir, comme le soutenait le Gouvernement dans ses observations, qu'elle vise toutes les personnes qui présentent un lien de parenté ou d'alliance. Une telle définition permettrait une extension indéfinie du champ de l'incrimination. (...) Le code civil prohibe le mariage jusqu'au troisième degré en ligne collatérale. En droit pénal, c'est au législateur de fixer également une limite. Il ne pouvait pas déléguer au juge le pouvoir de le faire en fonction des circonstances* »⁴.

Sur le même fondement, le Conseil constitutionnel a récemment censuré l'édition de sanctions pénales relatives à la méconnaissance, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives ou déontologiques. Il a considéré qu'en « *édicte des délits réprimant la méconnaissance d'obligations dont le contenu n'est pas défini par la loi, mais par le bureau de chaque assemblée parlementaire, le législateur avait méconnu le principe de légalité des délits et des peines* »⁵.

Dès lors, il apparaît indispensable de définir, au sein de l'article 3 du projet de loi, la « famille » des membres du Gouvernement.

¹ Conseil constitutionnel, commentaire de la décision précitée n° 2011-204 QPC du 9 décembre 2011, p. 5.

² Conseil constitutionnel, 20 janvier 1981, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, décision n° 80-127 DC.

³ Conseil constitutionnel, 16 septembre 2011, M. Claude N. [Définition des délits et crimes incestueux], décision n° 2011-163 QPC.

⁴ Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2011-163 QPC précitée, p. 9 à 11.

⁵ Conseil constitutionnel, 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, décision n° 2016-741 DC.

L'**amendement COM-49** précité prévoit, en outre, qu'**aucune restitution des sommes** versées à un collaborateur « familial » ne peut être exigée de ce dernier, par parallélisme avec les dispositions de l'article 4 relatives aux collaborateurs parlementaires. **Seul le membre du Gouvernement concerné serait donc tenu de rembourser ces sommes.**

3. La déclaration des « emplois croisés » dans les cabinets ministériels

L'article 3 du projet de loi prévoit, enfin, un système de déclaration des « **emplois croisés** » (emploi par un membre du Gouvernement d'un membre de la famille d'un autre membre du Gouvernement) et non leur interdiction.

Comme le souligne l'étude d'impact, « *poser une interdiction au-delà du cercle familial proche apparaissait excessif au regard notamment des libertés et droits constitutionnels (droit au respect de la vie privée, liberté contractuelle)* »¹.

Les « emplois croisés » au sein des cabinets ministériels seraient déclarés, par les collaborateurs, à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans des conditions fixées par décret (nouvel article 10 *bis* de la loi n° 2013-907 du 22 octobre 2013²). Il s'agirait ainsi d'une **procédure d'information ad hoc de la HATVP**, qui ne rendrait pas ces données publiques.

En outre, la HATVP pourrait faire usage de son **pouvoir d'injonction** prévu à l'article 10 de la loi n° 2013-907 précitée : elle pourrait enjoindre à un membre du Gouvernement se trouvant en situation de conflit d'intérêts de faire cesser cette situation puis décider de rendre son injonction publique. Cette prérogative de la HATVP ne serait toutefois pas applicable au Premier ministre, conformément à ce même article 10 de la loi n° 2013-907, ni au membre du cabinet ministériel concerné par cet éventuel conflit d'intérêts.

Enfin, le titulaire de cet « *emploi croisé* » informerait de ce lien familial le membre du Gouvernement dont il est le collaborateur.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a souhaité améliorer ce dispositif déclaratif (amendement COM-50).

Elle a prévu, en premier lieu, que le collaborateur concerné **déclare ce lien familial « sans délai »** à la HATVP, par parallélisme des formes avec le système de déclaration retenu pour le Parlement à l'article 4.

Elle s'est référée, en deuxième lieu, à la définition de la notion de « famille » – telle que définie précédemment – pour mieux déterminer le périmètre de ce dispositif déclaratif.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 49.

² Loi relative à la transparence de la vie publique.

Elle a, en dernier lieu, **précisé et renforcé le pouvoir d'injonction de la HATVP** : celui-ci ne doit pas uniquement s'appliquer aux membres du Gouvernement (comme le laisse à penser le projet de loi initial) mais également aux collaborateurs qui se trouveraient dans une situation de conflit d'intérêts.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

(art. 8 bis [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Interdiction, pour un parlementaire, de recruter un membre de sa famille comme collaborateur - Déclaration des « emplois croisés »

L'article 4 du projet de loi tend, d'une part, à interdire aux députés et aux sénateurs d'embaucher un membre de leur famille comme collaborateur parlementaire et, d'autre part, à créer un dispositif de déclaration des « emplois croisés ».

1. Les collaborateurs parlementaires

• *Leur rôle*

Comme l'indique l'article 102 bis du règlement du Sénat, « *les sénateurs peuvent employer sous **contrat de droit privé** des collaborateurs qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les employeurs directs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs* ».

Les **tâches** confiées aux collaborateurs sont très **variées** en fonction des besoins des parlementaires. Elles peuvent consister en des missions de secrétariat ou de tenue d'agenda, la rédaction de discours ou encore la préparation de propositions de loi ou d'amendements.

Comme l'a souligné notre collègue Jean-Pierre Sueur, « *chacun d'entre nous le sait : nous ne pourrions assumer notre tâche de sénateur si nous ne pouvions nous appuyer sur le travail important des collaborateurs parlementaires* »¹.

Chaque parlementaire a la qualité d'employeur : il recrute librement ses collaborateurs – seul le baccalauréat, ou quinze années d'expérience professionnelle, étant obligatoire – **et organise leur activité**.

À titre d'exemple, la jurisprudence a rappelé que « *les députés de l'Assemblée nationale sont avant tout des personnes physiques qui, dans le cadre de leur mandat, peuvent employer des salariés de droit privé. (...) De façon générale, il n'est pas contesté que ce contrat est conclu intuitu personae, et plus précisément que les conditions d'exercice de l'activité du collaborateur sont négociées avec le*

¹ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 15 juillet 2013.

parlementaire qui décide notamment de la rémunération, de l'implantation géographique, à Paris ou sur la circonscription, de son salarié, et par conséquent de la nature même de son travail »¹.

Il n'existe, par conséquent, **aucune unité de direction** entre les collaborateurs parlementaires, les députés et sénateurs ne constituant ni une unité économique et sociale² ni une entreprise au sens du code du travail.

Chaque sénateur dispose d'un **crédit mensuel de 7 638,95 euros** pour la rémunération brute de base de son équipe, qui peut comprendre jusqu'à cinq collaborateurs.

Au total, le Sénat compte environ 900 collaborateurs parlementaires, dont la rémunération mensuelle moyenne s'élevait à 3 244 euros au 1^{er} juin 2017.

Les collaborateurs parlementaires ne sont pas des fonctionnaires ; leur activité est régie par un **contrat de travail**³. Ils sont soumis aux règles de **droit privé** du code du travail et de la protection sociale ainsi qu'aux **règles complémentaires fixées par le bureau et le conseil de questure de chaque assemblée**.

Au Sénat, la gestion administrative des collaborateurs est assurée par l'**Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS)**, dont la présidente est notre collègue Françoise Cartron.

- **Les règles déontologiques**

Le chapitre XXI de l'Instruction générale du Bureau (IGB) du Sénat précise que les « *collaborateurs des sénateurs ne peuvent bénéficier des prérogatives liées au mandat parlementaire ou accomplir des actes liés à l'exercice de ce mandat* ».

Depuis 2013, **le nom des collaborateurs est mentionné au sein de la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires**⁴. Consultable sur le site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ce document précise le nom des collaborateurs, leur employeur (en cas de cumul d'activités) et une description succincte de leur activité professionnelle.

La **liste des collaborateurs parlementaires** est également disponible et régulièrement mise à jour sur le site internet de chaque assemblée⁵.

¹ Tribunal d'instance du 7^{ème} arrondissement de Paris, 2002, Union syndicale des collaborateurs parlementaires (USCP).

² Cour de cassation, chambre sociale, 18 février 2004, UNSA-USCP, affaire n° 02-60.567. En droit du travail, une unité économique et sociale correspond à un groupe de sociétés distinctes mais entretenant des liens si étroits qu'elles peuvent être considérées comme une entreprise unique.

³ Cour administrative d'appel de Paris, 17 décembre 1992, Garel.

⁴ Article L.O. 135-1 du code électoral.

⁵ S'agissant du Sénat, cette liste est consultable au lien suivant : http://www.senat.fr/pubagas/liste_senateurs_collaborateurs.pdf.

• ***L'encadrement des emplois « familiaux »***

Depuis la fin des **années 70**, le Sénat encadre l'emploi par les parlementaires de membres de leur famille.

Les règles actuelles datent de 1995¹ et prévoient :

- qu'un sénateur ne peut employer qu'un **seul membre de sa famille, entendue comme comprenant son conjoint, ses ascendants et ses descendants directs ainsi que les conjoints de ceux-ci** ;

- que la **rémunération de cet emploi « familial » est plafonnée** au tiers du crédit collaborateur et non aux deux tiers comme pour les autres collaborateurs, quel que soit son temps de travail (soit environ 2 550 euros par mois). Toutefois, si ce collaborateur « familial » justifie d'un domicile fiscal distinct, sa rémunération peut être majorée de 25 %.

2. L'interdiction des emplois « familiaux » auprès des parlementaires

L'article 4 du projet de loi prévoit d'interdire à un parlementaire d'employer² un membre de sa famille en tant que collaborateur parlementaire.

Cette interdiction s'inspirerait du droit en vigueur dans plusieurs parlements occidentaux.

L'interdiction des emplois « familiaux » : comparaisons internationales³

À l'échelle internationale, les parlements du **Canada** et des **États-Unis** prohibent l'emploi, par les parlementaires, de membres de leur famille.

L'**Allemagne**, l'**Autriche**, le **Parlement européen** et le **Royaume-Uni** n'interdisent pas explicitement l'emploi de collaborateurs « familiaux » mais prohibent l'utilisation de fonds publics pour les rémunérer. Au Royaume-Uni, cette interdiction est entrée en vigueur au 1^{er} avril 2017 mais n'a pas d'effet rétroactif : elle ne s'applique pas aux 151 membres de la Chambre des communes (sur 650) qui employaient un collaborateur « familial » avant cette date.

Le **périmètre de la notion de « famille » diffère d'un Parlement à l'autre**. La définition proposée par l'article 4 du projet de loi est comparable à celle des États-Unis. Elle est moins large qu'en Autriche et qu'au Royaume-Uni mais plus étendue qu'au Canada et qu'au Parlement européen

¹ Arrêté du Bureau n° 95-190 du 12 décembre 1995.

² La définition exacte du collaborateur parlementaire est renvoyée au règlement de l'assemblée concernée. Cf., pour le Sénat, l'article 102 bis précité du règlement.

³ Pour plus de précisions, voir, en annexe, l'étude de la division de la législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations (DIPED) du Sénat.

Parlement	Périmètre de l'emploi « familial »
Canada	. Père, mère, frères, sœurs, conjoint, enfants et petits-enfants du parlementaire ; . Conjoint d'un enfant du parlementaire
États-Unis	Père, mère, enfants, frères, sœurs, oncles, tantes, cousins germains, neveux, nièces, conjoint, beaux-parents, beaux-fils, beaux-frères, demi-frères du parlementaire
Autriche	Parents ou liés au parlementaire en ligne directe ou collatéraux jusqu'au 3° degré inclus, conjoint et partenaire de PACS du parlementaire
Parlement européen	Conjoint, partenaire stable non matrimonial, parents, enfants, frères et sœurs du parlementaire
Royaume-Uni	. Conjoint, partenaire de PACS, concubin du parlementaire ; . parents, enfants, grands-parents, petits-enfants, frères et sœurs, oncles, tantes, neveux du parlementaire ou de son conjoint, partenaire de PACS ou concubin ; . personnes morales avec lesquelles le parlementaire possède un lien

Source : commission des lois du Sénat

Au sens de l'article 4 du projet de loi, la notion de « famille » engloberait :

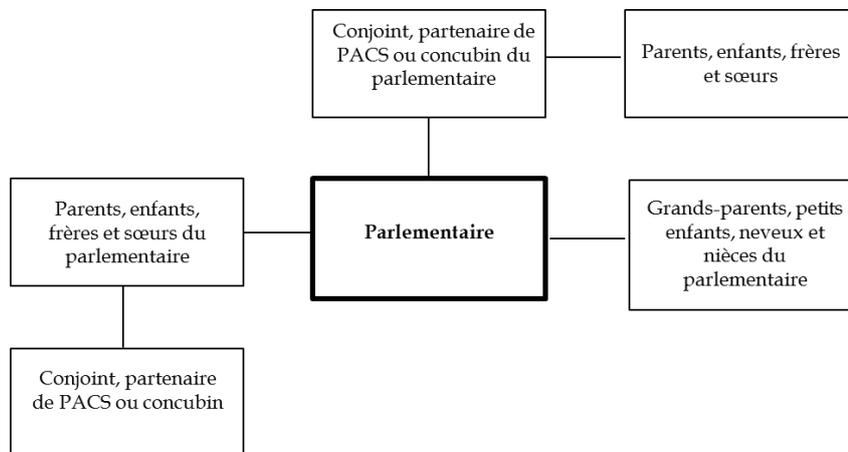
1° le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou le concubin du parlementaire ;

2° ses parents, enfants, frères et sœurs ainsi que leur conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin ;

3° ses grands-parents, ses petits-enfants et les enfants de ses frères et sœurs ;

4° les parents, enfants et frères et sœurs de son conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin.

L'emploi « familial » au sens de l'article 4 du projet de loi



Source : commission des lois du Sénat

Sur le plan pratique, il pourrait s'avérer compliqué de vérifier les liens familiaux de chaque collaborateur, sauf à multiplier les justificatifs (actes de naissance de toute la famille et copie des livrets de famille sur trois générations).

La violation de cette interdiction d'employer un membre de sa famille comme collaborateur parlementaire conduirait à **l'annulation du contrat par le juge judiciaire**. Comme le rappelle l'étude d'impact, « *la nullité a un effet rétroactif, le contrat annulé est donc censé n'avoir jamais existé* »¹ ; le collaborateur parlementaire « familial » conserverait les sommes perçues mais ne pourrait revendiquer aucune indemnité de licenciement.

Cette disposition ne s'appliquerait qu'aux contrats de collaborateur conclus après la publication de la loi, l'article 6 prévoyant une mesure transitoire pour les contrats en cours.

Par ailleurs, **le parlementaire ne respectant pas cette interdiction :**

- **devrait rembourser à son assemblée les sommes versées** en vertu du contrat d'un collaborateur « familial », dans les conditions fixées par le règlement de chaque assemblée. Aucune restitution entre les parties ne serait possible, le parlementaire ne pouvant pas solliciter le remboursement de ces sommes auprès de son collaborateur ;

- **s'exposerait à « d'autres sanctions », notamment disciplinaires**, prévues par le **règlement** de chaque assemblée ;

- serait passible d'une **peine de trois ans d'emprisonnement** et de **45 000 euros d'amende**.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 52.

Au 1^{er} juillet 2017, le Sénat comptait **59 collaborateurs « familiaux »** (soit environ 6 % de l'effectif total de collaborateurs), **au sens de l'arrêté du Bureau de 1995** précité (ce qui comprend les conjoints de sénateurs, leurs ascendants et leurs descendants directs ainsi que les conjoints de ceux-ci). **La définition, plus large, de la famille proposée par l'article 4 pourrait, selon des premières estimations qui restent à confirmer, concerner 90 collaborateurs de sénateurs**, qu'il conviendrait donc de licencier en suivant la procédure fixée à l'article 6.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a précisé que la définition des modalités de remboursement, par les parlementaires, des sommes versées pour des emplois « familiaux » relève de la compétence du **bureau de chaque assemblée** et non de leur règlement (**amendement COM-51**).

En effet, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le contenu de ce règlement se limite à l'organisation et au fonctionnement de l'assemblée, à la procédure législative et au contrôle de l'action du Gouvernement¹.

Votre commission a également **supprimé une référence trop imprécise à « d'autres sanctions »** qui pourraient être prononcées, par les assemblées, à l'encontre des parlementaires employant un membre de leur famille.

Enfin, elle a remplacé la notion de « *nullité du contrat* » par celle de « *cessation de plein droit* », par parallélisme des formes avec les dispositions prévues à l'article 5 pour les collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales.

3. La déclaration des « emplois croisés » auprès des parlementaires

L'article 4 du projet de loi prévoit, enfin, un système de déclaration des « **emplois croisés** » qui couvre l'hypothèse où :

- un parlementaire (un sénateur par exemple) emploie un membre de la famille d'un collègue de la même assemblée (un sénateur en l'occurrence) ;

- un parlementaire (un sénateur par exemple) emploie un membre de la famille d'un collègue de l'autre assemblée (un député en l'occurrence).

Les collaborateurs parlementaires concernés par cette déclaration auraient l'obligation d'**informer « sans délai » de cette embauche la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** ainsi que le **parlementaire dont il est le collaborateur**.

Les conditions de mise en œuvre de ce régime déclaratif seraient définies par le règlement de chaque assemblée.

¹ Conseil constitutionnel, 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, décision n° 2014-705 DC.

Lors de son audition, **le président de la HATVP s'est interrogé sur l'efficacité de ce dispositif**. En effet, au nom la séparation des pouvoirs, la prévention et le traitement des conflits d'intérêts parlementaires relèvent des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, avec l'appui de l'organe chargé de la déontologie, et non de la HATVP.

En adoptant l'amendement COM-52 de son rapporteur, votre commission a ainsi prévu, pour plus d'efficacité, que les « emplois croisés » soient déclarés auprès du bureau de chaque assemblée, et non de la HATVP.

Cet amendement tend également à rappeler la compétence du bureau (et non du règlement des assemblées) pour déterminer les modalités de fonctionnement de ce nouveau régime déclaratif.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

(art. 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Interdiction, pour une autorité territoriale, de recruter un membre de sa famille comme collaborateur

L'article 5 du projet de loi vise à interdire aux autorités territoriales d'embaucher un membre de leur famille comme collaborateur de cabinet.

Mentionnée par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984¹, « *l'autorité territoriale* » est l'employeur des agents publics locaux. Dépourvue de définition précise dans la loi, cette notion correspond, concrètement, aux présidents des assemblées délibérantes (maires, présidents du conseil départemental, présidents du conseil régional), aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux présidents des établissements publics administratifs (EPA) locaux. La France compte environ 50 000 autorités territoriales².

1. Les collaborateurs de cabinet au niveau territorial

• Leur rôle

Les collaborateurs de cabinet remplissent **quatre missions** au sein des collectivités territoriales, des EPCI et des EPA locaux³ : conseiller l'exécutif territorial, préparer les décisions à partir des analyses réalisées par les services, assurer la liaison avec les interlocuteurs extérieurs (médias,

¹ Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 54.

³ Source : « Notions clés sur les collaborateurs de cabinet », Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), 2014, p. 1. Ce document est consultable au lien suivant : http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/fiche_29_vademecum_kit_elections_2014_v2_18.02.14.pdf.

services déconcentrés de l'État, etc.) ainsi qu'une veille institutionnelle et juridique.

Ils bénéficient d'un **contrat de droit public** régi par le décret n° 88-145 du 15 février 1988¹. Lorsqu'ils sont fonctionnaires, les collaborateurs sont détachés de leur poste d'origine ou sont placés en disponibilité.

L'autorité territoriale **recrute librement** ses collaborateurs et décide des conditions et des modalités d'exécution de leurs tâches².

Les conditions générales de recrutement des collaborateurs sont comparables à celles applicables aux agents non titulaires de la fonction publique : jouissance des droits civiques, absence de mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire incompatible avec l'exercice des fonctions, position régulière au regard du code du service national de l'État³ et respect de la limite d'âge dans la fonction publique (67 ans)⁴. Il n'existe, en revanche, aucune condition de diplôme, de grade ou d'expérience pour ce type de recrutements.

Au niveau territorial, la création des postes de cabinet est soumise à la **décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement**, l'effectif maximum des cabinets étant également encadré par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987⁵. À titre d'exemple, l'effectif maximum du cabinet est fixé à une personne pour les communes dont la population est inférieure à 20 000 habitants et à trente-et-une personnes lorsque la population dépasse deux millions d'habitants⁶.

Au total, **les cabinets des collectivités territoriales, des EPCI et des EPA locaux emploient 2 242 collaborateurs**, dont 1 494 à l'échelle communale, 327 au niveau intercommunal, 297 dans les départements et 124 dans les régions⁷.

- **Les règles déontologiques**

Dans les deux mois suivant leur entrée en fonction, les directeurs, les directeurs adjoints et les chefs de cabinet des départements, des régions, de certaines communes et de certains EPCI à fiscalité propre⁸ remplissent une

¹ Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

² Article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

³ Décret n° 88-145 du 15 février 1988 précité.

⁴ Conseil d'État, 8 novembre 2000, Département de la Corse-du-Sud, affaire n° 209322.

⁵ Décret relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

⁶ Cf. les pages 37 et 38 de l'étude d'impact pour plus de précisions sur l'effectif maximum des cabinets au niveau territorial.

⁷ Étude d'impact du projet de loi, p. 55.

⁸ Sont concernés les communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales est supérieur à 5 millions d'euros.

déclaration de situation patrimoniale et une **déclaration d'intérêts**. Ils la transmettent au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et, dans le cas des déclarations d'intérêts, à leur autorité hiérarchique¹. Ces déclarations ne sont pas rendues publiques.

Le nom des collaborateurs figure, en outre, au sein des déclarations d'intérêts des élus locaux, consultables sur le site internet de la HATVP.

Ces collaborateurs sont également soumis au contrôle de la **commission de déontologie de la fonction publique** lorsqu'ils aspirent à une mobilité vers le secteur privé.

Enfin, le code électoral prévoit des mécanismes d'**inéligibilité** applicables aux collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales, des EPCI et des EPA locaux. À titre d'exemple, le directeur de cabinet, le directeur adjoint de cabinet et le chef de cabinet d'une commune en poste au moment de l'élection municipale ne sont pas autorisés à se présenter à celle-ci².

- *L'absence d'encadrement des emplois « familiaux »*

Il n'existe, en l'état du droit, **aucun encadrement des emplois « familiaux »** au sein des cabinets des collectivités territoriales, des EPCI et des EPA locaux.

L'étude d'impact ne précise pas le nombre d'emplois « familiaux » recensés au sein de ces structures.

Dans les faits, l'embauche de collaborateurs « familiaux » paraît peu fréquente au niveau territorial, notamment face au risque de qualification en **prise illégale d'intérêts**³. Une réponse ministérielle de 2010 précise, à titre d'exemple, que « *s'agissant du cas où un maire souhaiterait recruter un parent, la voie contractuelle et celle du recrutement direct sans concours sont indissociables d'un risque pénal résultant de l'intérêt moral qu'aurait ce maire à recruter un membre de sa famille* »⁴.

¹ Article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

² Article L. 231 du code électoral.

³ L'article 432-12 du code pénal définit la prise illégale d'intérêts comme « 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 ».

⁴ Réponse du ministre de l'intérieur en date du 17 août 2010 à la question écrite n° 75550 de M. François Grosdidier.

2. L'interdiction des emplois « familiaux » dans les postes de cabinet au niveau territorial

L'article 5 du projet de loi prévoit d'**interdire à une autorité territoriale d'employer un membre de sa famille comme collaborateur de cabinet** (article 110 de la loi n° 84-53 précitée)¹.

Ce dispositif reprend celui qui serait applicable aux collaborateurs parlementaires au titre de l'article 4 du projet de loi :

- le périmètre retenu pour la notion de « *famille* » serait identique ;
- l'autorité territoriale employant illégalement un membre de sa famille serait punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

La violation de cette interdiction emporterait, en outre, la **cessation de plein droit du contrat** du collaborateur concerné.

Enfin, un décret en Conseil d'État déterminerait les modalités selon lesquelles l'autorité territoriale rembourserait les sommes indûment versées à un collaborateur.

Contrairement aux cabinets ministériels et aux collaborateurs parlementaires, il ne serait pas **nécessaire de déclarer les « emplois croisés »** au sein des cabinets des autorités territoriales (emploi d'un membre de la famille d'une autorité territoriale dans le cabinet d'une commune voisine).

En effet, d'après l'étude d'impact, « *le signalement à la Haute Autorité (pour la transparence de la vie publique) des embauches croisées est (...) sans objet au sein des collectivités territoriales puisque seule l'autorité territoriale peut recruter des collaborateurs de cabinet ; cette disposition serait inapplicable et disproportionnée pour les recrutements croisés entre les différentes collectivités territoriales (environ 50 000 employeurs territoriaux sont autorisés par la loi à recruter des collaborateurs de cabinet) »*².

Votre commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-53** de son rapporteur et l'article 5 **ainsi modifié**.

¹ Le dernier alinéa de l'article 5 du projet de loi prend en compte la fusion de la commune et du département de Paris à compter du 1^{er} janvier 2019, conformément à la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 47.

Article 6

**Modalités d'entrée en vigueur des modalités du licenciement
des collaborateurs « familiaux » de parlementaires
ou d'autorités territoriales**

L'article 6 prévoit la cessation, dans un **déla**i de deux mois à compter de publication de la loi, des contrats de **collaborateurs « familiaux » de parlementaires et d'autorités territoriales** lorsqu'ils ont été conclus avant l'entrée en vigueur des interdictions énoncées aux articles 4 et 5.

Cet article ne concerne **pas les membres de cabinets ministériels**, dont le régime relève du pouvoir règlementaire¹. Les modalités de cessation de leur contrat ont d'ailleurs été prévues par l'article 2 du décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017² : leur licenciement prendra effet dans un délai de deux mois (soit avant le 14 août 2017) ; ils bénéficieront des indemnités de licenciement prévues par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986³. Il s'agit, en pratique, d'une hypothèse relativement peu probable, compte tenu de la nomination récente des collaborateurs de cabinet ministériel et des annonces faites par le Gouvernement en matière d'interdiction des emplois « familiaux ».

D'une manière générale, le Conseil d'État a rappelé dans son avis que les « *atteintes portées à des situations contractuelles légalement acquises doivent être justifiées par un motif impérieux d'intérêt général et (...) ne doivent pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles* »⁴.

En l'espèce, le Conseil d'État a reconnu l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général (accroître les garanties de probité des responsables publics) tout en mettant en exergue « *l'importance de l'atteinte portée à la situation des personnes qui occupent les emplois en cause* ».

Le Gouvernement a ainsi suivi la proposition du Conseil d'État en fixant, dans le texte déposé au Sénat, à deux mois le délai de cessation de ces contrats (contre un mois dans la version transmise au Conseil d'État).

1. Le licenciement des collaborateurs parlementaires

• *La procédure de droit commun*

En l'état du droit, les collaborateurs parlementaires sont recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI). Les éventuels

¹ Cf. le commentaire de l'article 3 du projet de loi pour plus de précisions.

² Décret relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement.

³ Décret relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Cf. infra pour plus de précisions sur ce décret.

⁴ Avis n° 393324 du Conseil d'État du 12 juin 2017.

Le Conseil d'État s'appuie plus particulièrement sur les deux décisions suivantes du Conseil constitutionnel : décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France, et décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

contentieux relèvent du conseil des prud'hommes et non du juge administratif, puisque les collaborateurs parlementaires sont des salariés de droit privé des députés et sénateurs¹.

Le contrat se poursuit en cas de réélection du parlementaire employeur ; il est rompu **lorsque le parlementaire quitte ou perd son mandat** (démission, décès, non réélection, élection dans une autre assemblée parlementaire, etc.), cet évènement constituant une cause réelle, sérieuse et *ad hoc* de licenciement.

Ce type de licenciements correspond à une « *cessation automatique des relations contractuelles de travail* » et ne nécessite pas de démontrer l'existence d'une faute commise par le collaborateur. Dès lors, « *la rupture revêt la nature d'une résiliation unilatérale qui n'est nullement abusive ; (...) en décider autrement conduirait à limiter la faculté personnelle de tout parlementaire de mettre fin à son mandat et ainsi à méconnaître l'article 27 de la Constitution du 4 octobre 1958 prohibant le mandat impératif* »².

Cette procédure n'est **pas assimilable à un licenciement économique**, l'exercice d'un mandat parlementaire ne constituant pas une activité économique ou une entreprise au sens du code du travail³.

Le licenciement d'un collaborateur peut, enfin, être prononcé pour **motif personnel** dans les conditions prévues par le droit commun (insuffisance professionnelle notamment).

En toute hypothèse, le collaborateur licencié dispose d'un **préavis régi par les règles de droit commun**. Sa durée s'élève à :

- **deux mois** pour un collaborateur « *non cadre* » et **trois mois** pour un collaborateur « *cadre* » justifiant d'une ancienneté de services continus d'au moins deux ans ;

- **un mois** pour tout collaborateur qui justifie d'une ancienneté comprise entre six mois et moins de deux ans.

Le collaborateur dont l'ancienneté est inférieure à six mois ne bénéficie pas, pour sa part, de préavis.

Au Sénat, l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS) met à la disposition des collaborateurs licenciés différents outils d'accompagnement : bilan de compétence, bilan d'étape professionnel, partenariat privilégié avec l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) et accompagnement par un cabinet d'outplacement.

¹ Cour d'appel de Grenoble, 2 juin 1986, Gisèle Halimi c/ Pierre Bourdereau, affaire n° 2128/85.

² Cour d'appel de Paris, 23 juin 1987, Claude Wolff c/ Christine Arnal.

³ Cour de cassation, 20 octobre 1988, Alain Chaudron c/ Josy Moinet.

À la rupture de leur contrat, les collaborateurs parlementaires perçoivent les indemnités prévues par le droit commun. Au total, le **coût du licenciement** d'un collaborateur de sénateur est estimé à **26 000 euros**, charges comprises ; il est intégralement supporté par le Sénat.

Les indemnités perçues à la rupture du contrat

Outre le salaire du mois en cours, les collaborateurs parlementaires qui sont licenciés alors qu'ils bénéficiaient d'un CDI¹ perçoivent les indemnités suivantes :

- **l'indemnité de licenciement**, dont le montant ne peut pas être inférieur à un cinquième d'un mois de salaire multiplié par le nombre d'années d'ancienneté. Au-delà de dix ans d'ancienneté, il faut y ajouter deux quinzièmes d'un mois de salaire par année supplémentaire (article L. 1234-9 du code du travail) ;

- **l'indemnité compensatrice de préavis**, lorsque les collaborateurs n'exécutent pas leur préavis, notamment en cas de dispense par l'employeur. Son montant est calculé en tenant compte de la durée du préavis non effectuée (article L. 1234-5 du même code). Le versement de cette prime est de droit lorsque le parlementaire quitte ou perd son mandat² ;

- **l'indemnité compensatrice de congés payés**, dont le montant est calculé à partir de la fraction de congés que le collaborateur n'a pas pris (article L. 3141-28 du même code).

- **Le dispositif ad hoc prévu par l'article 6 du projet de loi**

L'article 6 du projet de loi tend à instaurer un dispositif *ad hoc* de licenciement des collaborateurs « familiaux » actuellement en fonction auprès des parlementaires. Ces contrats de droit privé **prendraient fin, « de plein droit », dans un délai de deux mois après la publication de la loi.**

Dans une optique de **sécurité juridique**, le projet de loi tend à préciser que la rupture de ces contrats serait fondée sur une « *cause réelle et sérieuse* ». Cette disposition s'inspire de dispositifs de licenciement *ad hoc* déjà adoptés par le législateur, notamment pour les accords de préservation et de développement de l'emploi (APDE)³.

À compter de la publication de la loi, le parlementaire disposerait d'un délai maximum de **quinze jours pour notifier** le licenciement à son collaborateur « familial ».

Il devrait lui remettre, dans le même délai, les documents prévus par le code du travail : un certificat de travail, un solde de tout compte et une attestation d'assurance chômage. Il n'aurait, en revanche, pas à **organiser un**

¹ Plus rare, le licenciement de collaborateurs parlementaires en CDD implique de leur verser l'ensemble des salaires restant à courir jusqu'au terme prévu de leur contrat.

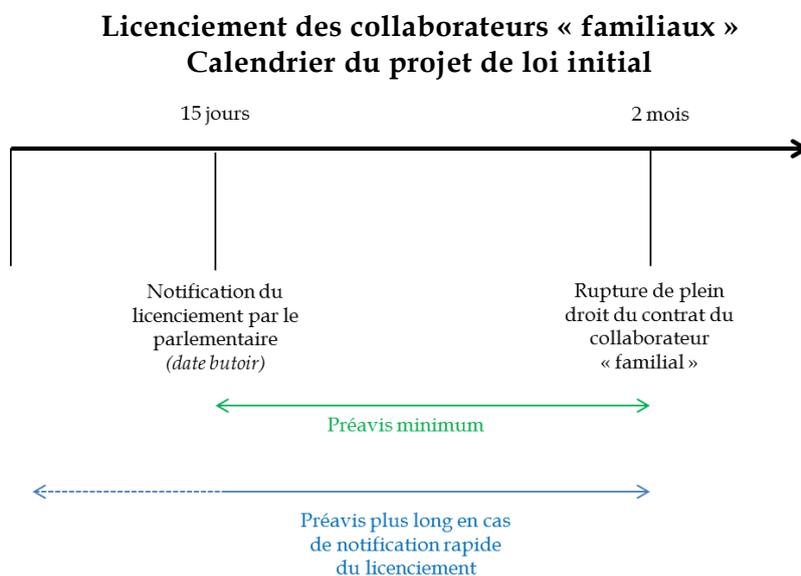
² Le collaborateur n'étant matériellement pas en mesure, dans cette hypothèse, d'exécuter son préavis.

³ Lorsque le salarié refuse de prendre part à un accord de préservation et de développement de l'emploi (APDE), l'employeur peut engager une procédure de licenciement fondée sur ce motif spécifique (article L. 2254-2 du code du travail).

entretien préalable au licenciement, la cessation du contrat étant imposée par la loi.

Le contrat du collaborateur « familial » prendrait automatiquement fin dans un délai de deux mois à compter de la publication de la loi. Le collaborateur bénéficierait, en conséquence, d'un **préavis** compris entre deux mois moins un jour¹ et un mois et demi², quelles que soient son ancienneté et la durée de préavis prévue par son contrat.

À titre transitoire, les parlementaires ne seraient pas responsables sur le plan pénal de l'emploi d'un collaborateur familial pendant les deux mois qui suivent la publication de la loi.



Source : commission des lois du Sénat

Le collaborateur licencié bénéficierait des indemnités prévues par le code du travail (indemnité de licenciement, indemnité compensatrice de préavis et indemnité compensatrice de congés payés) ; ces indemnités seraient supportées par chaque assemblée « dans les conditions fixées » par leur règlement.

Au total, les licenciements induits par l'article 6 du projet de loi pourraient représenter un coût de **2,34 millions** pour le Sénat³.

¹ Dans l'hypothèse où le parlementaire notifie le licenciement dès le lendemain de la publication de la loi.

² Le parlementaire disposant de quinze jours à compter de la publication de la loi pour notifier le licenciement à son collaborateur « familial ».

³ En prenant l'hypothèse que 90 collaborateurs seraient concernés par l'interdiction des emplois « familiaux » prévue à l'article 4 du projet de loi et que le coût moyen d'un licenciement s'élève à 26 000 euros (Cf. le commentaire de l'article 4).

• *La position de votre commission*

Votre commission considère que le délai de deux mois prévu par l'article 6 n'est pas assez long, notamment au regard de la nécessité pour les collaborateurs « familiaux » d'organiser leur réinsertion professionnelle.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a d'ailleurs mis en exergue « *l'importance de l'atteinte portée à la situation des personnes qui occupent les emplois en cause* »¹. De même, l'atteinte aux contrats en cours doit être proportionnée au motif d'intérêt général poursuivi.

Dès lors, sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté **l'amendement COM-54 tendant à allonger le délai de licenciement des collaborateurs « familiaux » actuellement en fonction** :

- le parlementaire disposerait de deux mois pour notifier ce licenciement (contre quinze jours dans le projet de loi initial) ;

- les collaborateurs parlementaires seraient ensuite autorisés à exécuter leur préavis (trois mois maximum). Ils percevraient, dans le cas contraire, l'indemnité compensatrice de préavis prévue par le code du travail.

Sur le plan technique, ce même amendement COM-54 substitue au terme de « publication » de la présente loi celui, plus aisé à déterminer, de « **promulgation** ».

Il précise, dans un souci de sécurité juridique, que le licenciement des collaborateurs « familiaux » repose sur un **motif « spécifique »** prévu par la loi.

Il s'inspire, en outre, du code du travail pour détailler le mode de notification de la décision de licenciement (**lettre recommandée avec demande d'avis de réception**).

Cet amendement **supprime également la référence au règlement des assemblées**, dont le contenu doit se limiter à l'organisation et au fonctionnement de l'assemblée, à la procédure législative et au contrôle de l'action du Gouvernement².

Enfin, sur proposition de notre collègue Catherine Procaccia et avec l'avis favorable de son rapporteur, votre commission a repris les principes de l'article L. 1225-4 du code du travail en **interdisant le licenciement d'une salariée en état de grossesse**. Cette interdiction couvrirait l'intégralité des périodes de suspension du contrat de travail auxquelles elle a droit au titre du congé de maternité, qu'elle use ou non de ce droit, et au titre des congés payés pris immédiatement après le congé de maternité ainsi que pendant les dix semaines suivant l'expiration de ces périodes (**amendement COM-99**).

¹ Conseil d'État, avis n° 393324 du 12 juin 2017.

² Conseil constitutionnel, 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, décision n° 2014-705 DC.

2. La cessation de fonction des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales

- *La procédure de droit commun*

Le **contrat de droit public** des collaborateurs de cabinet dans les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les établissements publics administratifs (EPA) locaux n'est pas renouvelé lorsque l'autorité territoriale quitte ou perd son mandat (non réélection, démission, décès, *etc.*). Le collaborateur concerné ne bénéficie pas d'une indemnité de licenciement mais uniquement d'une indemnité compensatrice de congés payés.

En cours de mandat, l'autorité territoriale peut également « *mettre librement fin* » aux fonctions de ses collaborateurs de cabinet¹. Dans cette hypothèse, la procédure applicable est définie par le **décret n° 88-145 du 15 février 1988**². Elle s'inspire des dispositions du code du travail en prévoyant l'organisation d'un entretien préalable au licenciement, la notification de la décision par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et la transmission d'un certificat de travail.

Le collaborateur licencié perçoit, sauf lorsqu'il est fonctionnaire³, une **indemnité de licenciement** et une **indemnité compensatrice de congés payés**. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui a prononcé le licenciement.

La durée du préavis est fixée à huit jours pour le collaborateur justifiant d'une ancienneté de six mois, à un mois pour une ancienneté égale ou supérieure à six mois et inférieure à deux ans, et à deux mois pour une ancienneté égale ou supérieure à deux ans. **Aucune indemnité compensatrice de préavis** n'est toutefois prévue pour les agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

En cas de contentieux, l'affaire est portée devant le juge administratif, qui exerce un contrôle restreint sur la décision de licenciement mais un contrôle normal sur la procédure suivie par l'employeur⁴.

¹ Article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

² Décret pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. L'application de ce décret aux collaborateurs de cabinet a été confirmée par l'arrêt Département de Tarn-et-Garonne du Conseil d'État en date du 15 janvier 2001, (affaire n° 190897).

³ Le fonctionnaire bénéficiant d'une garantie de réintégration dans son administration d'origine (Cf. le commentaire de l'article 3 du projet de loi pour plus de précisions).

⁴ Cf. à titre d'exemple, l'arrêt suivant : Conseil d'État, 28 décembre 2001, commune de Saint-Jory, affaire n° 22518. Si l'autorité territoriale peut « librement mettre fin » au contrat d'un collaborateur de cabinet, cette disposition « ne fait pas obstacle à ce que le juge de l'excès de pouvoir contrôle que (cette décision) ne repose pas sur un motif inexact ou une erreur de droit et n'est pas entachée de détournement de pouvoir ».

- *Le dispositif ad hoc prévu par l'article 6 du projet de loi*

Comme pour les collaborateurs parlementaires, l'article 6 du projet de loi prévoit un dispositif *ad hoc* pour le licenciement des collaborateurs « familiaux » employés au cabinet d'une autorité territoriale et dont le contrat a été conclu avant la publication de la loi.

L'autorité territoriale disposerait de quinze jours à compter de cette publication pour notifier le licenciement, qui prendrait effet de plein droit dans un délai de **deux mois**.

La durée du préavis du collaborateur serait donc comprise entre deux mois moins un jour et un mois et demi, quels que soient son ancienneté et le préavis prévu par son contrat.

À titre transitoire, les autorités territoriales ne seraient pas responsables, sur le plan pénal, de l'emploi d'un collaborateur familial pendant les deux mois qui suivent la publication de la loi.

Les règles de droit commun - et donc le décret n° 88-145 du 15 février 1988 - **s'appliqueraient en ce qui concerne les documents à remettre aux collaborateurs licenciés et leurs indemnités.**

- *La position de votre commission*

Comme pour les collaborateurs parlementaires, votre commission a **allongé le délai de licenciement des collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales**, pour leur permettre d'organiser leur réinsertion professionnelle (deux mois de notification puis exécution du préavis) (**amendement COM-55 du rapporteur**).

Sur le plan technique, elle a substitué au terme de « *publication* » de la présente loi celui, plus aisé à déterminer, de « *promulgation* ».

S'inspirant du code du travail, votre commission a également détaillé le mode de notification de la décision de licenciement (lettre recommandée avec demande d'avis de réception).

Enfin, à l'initiative de notre collègue Catherine Procaccia, votre commission a **interdit le licenciement, au niveau local, d'une collaboratrice familiale en état de grossesse (amendement COM-99 précité)**.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 6 bis (nouveau)

Accompagnement des collaborateurs parlementaires licenciés

Issu de l'**amendement COM-127** de votre rapporteur, l'article 6 *bis* du projet de loi tend à **mieux accompagner les collaborateurs parlementaires licenciés pour un motif autre que personnel**.

Il concernerait principalement les licenciements des collaborateurs parlementaires en fin de mandat et les licenciements du fait de la loi des collaborateurs « familiaux ».

Le licenciement des collaborateurs parlementaires n'étant pas assimilé à un licenciement pour motif économique¹, ils ne bénéficient pas des dispositifs - protecteurs - d'accompagnement prévus pour ce type de cessation de contrat.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a souhaité mieux accompagner les collaborateurs parlementaires dans leur reconversion professionnelle.

Elle s'est inspirée de l'article 22 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016² pour créer un dispositif *ad hoc* **reprenant les principes du contrat de sécurisation professionnelle** prévu aux articles L. 1233-65 à L. 1233-70 du code du travail.

Les collaborateurs parlementaires licenciés pour un motif autre que personnel pourraient ainsi choisir entre :

- percevoir leur indemnité de préavis ;
- ou bénéficier de ce **dispositif spécifique mis en œuvre par Pôle emploi et qui comporterait, notamment, un bilan de compétence, un accompagnement personnalisé et des périodes de formation.**

Votre commission a adopté l'article 6 *bis* ainsi rédigé.

TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES À L'INDEMNITÉ DES MEMBRES DU PARLEMENT

Article 7

(art. 4 *sexies* [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Définition par chaque assemblée parlementaire des règles relatives au remboursement des frais de mandat de ses membres

L'article 7 du projet de loi prévoit que chaque assemblée parlementaire fixe les règles relatives au remboursement des **frais de mandat de ses membres**, dans la limite de plafonds qu'elle détermine et sur présentation de justificatifs.

¹ Cf. le commentaire de l'article 4 du projet de loi pour plus de précisions.

² Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi travail », dont l'article 22 crée un dispositif d'accompagnement spécifique pour les salariés refusant de souscrire à un accord de préservation ou de développement de l'emploi.

Ce système de contrôle aurait vocation à **se substituer à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)**, aujourd'hui mentionnée à l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale.

1. L'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)

- *Sa fonction et son montant*

L'indemnité représentative de frais de mandat est une **allocation forfaitaire** spécifiquement destinée à couvrir les frais inhérents à l'exercice du mandat parlementaire. Elle se distingue de l'indemnité parlementaire¹, contrairement à l'indemnité de fonction qui en constitue une composante.

Elle est assujettie à la CSG et à la CRDS et indexée sur le point d'indice de la fonction publique. Son montant mensuel est plafonné par l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale au montant brut cumulé de l'indemnité parlementaire de base et de l'indemnité de fonction, soit 7 041, 75 euros brut au 1^{er} mars 2017.

Le **montant** de l'IRFM est **fixé par le bureau de chaque assemblée** dans la limite de ce plafond et, **au Sénat, celui-ci s'élève à 6 109,89 euros nets**.

Couvrant des frais inhérents à l'exercice du mandat, l'IRFM n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu, conformément au principe posé par l'article 81 du code général des impôts pour les allocations spéciales de ce type².

- *Le contrôle de l'utilisation et de la gestion de l'IRFM*

Plusieurs dispositions encadrent l'utilisation de l'IRFM, même si l'article 81 précité du code général des impôts dispose que les allocations spéciales pour frais sont « *toujours réputées utilisées conformément à leur objet et ne peuvent donner lieu à aucune vérification de la part de l'administration (fiscale)* ».

L'**article L. 52-8-1 du code électoral** prévoit, tout d'abord, « *qu'aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* ».

À titre d'exemple, un candidat ne peut utiliser son IRFM comme apport personnel pour financer sa campagne, sous peine de rejet de son compte de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne

¹ Conseil constitutionnel, 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, *décision n° 2015-712 DC*.

² Dans la même logique, le remboursement des frais de mandat des élus locaux et des représentants français au Parlement européen n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu (article 81 du code général des impôts pour les élus locaux ; articles 12 et 20 de la décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 pour les députés européens).

et des financements politiques (CNCCFP) ou par le juge électoral¹ ; *idem* concernant la prise en charge des coûts de fonctionnement du local de campagne².

En outre, lors de l'examen des **déclarations de situation patrimoniale** de fin de mandat, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) vérifie que l'IRFM n'a pas servi à accroître le patrimoine personnel du parlementaire³. Dans le cas contraire, elle peut formuler « *toute appréciation (...) qu'elle estime utile* » sur sa déclaration de situation patrimoniale, voire saisir le juge pénal lorsqu'elle soupçonne la commission d'une infraction pénale.

Le bureau de chaque assemblée a également défini les **dépenses éligibles** à l'indemnité représentative de frais de mandat ainsi que ses principes de gestion. Au Sénat, ces règles sont fixées par le chapitre XX *sexies* de l'Instruction générale du Bureau et un guide d'utilisation de l'IRFM qui lui est annexé⁴.

S'agissant des dépenses éligibles, le guide fixe une liste non exhaustive de « *dépenses en relation directe avec l'exercice du mandat parlementaire* » et donc imputables sur l'IRFM : les frais liés à la permanence et à l'hébergement du sénateur, les frais de déplacement du sénateur et de ses collaborateurs, les frais de documentation et de communication, les frais de représentation et de réception, les frais de formation du sénateur et de ses collaborateurs et la participation aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire. À l'inverse, l'utilisation de l'IRFM pour acquérir un bien immobilier est interdite depuis le 1^{er} janvier 2016.

Ces dispositions sont complétées par la **doctrine du comité de déontologie parlementaire**. En 2016, ses membres ont été saisis à seize reprises sur les conditions d'utilisation de l'IRFM et ont « *régulièrement rappelé la nécessité d'un lien direct de la dépense envisagée avec l'exercice du mandat parlementaire* ».

Ils ont précisé, à titre d'exemple, que l'IRFM peut permettre de rémunérer des prestataires de services pour la conception graphique d'une lettre d'information ou la réalisation d'un site internet. À l'inverse, l'IRFM ne peut servir à verser une prime exceptionnelle aux collaborateurs parlementaires. En effet, « *la réglementation du Sénat (...), d'une part, ne permet*

¹ Conseil constitutionnel, 1^{er} mars 2013, Deuxième circonscription de la Haute-Vienne, élections législatives des 10 et 17 juin 2012, décision n° 2012-4715 AN.

² Conseil d'État, Liste « Ensemble, portons une nouvelle ambition pour Villiers », élections municipales dans la commune de Villiers-sur-Marne de mars 2014, affaire n° 388442.

³ Source : Rapport d'activité 2016 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, avril 2017, p. 58-61. Ce document est consultable au lien suivant :

<http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/RA2016.pdf>.

⁴ Ces documents sont consultables au lien suivant :

<https://www.senat.fr/reglement/reglement79.html#toc310>.

pas d'abonder ce crédit collaborateur par l'IRFM et, d'autre part, prévoit qu'il ne peut en être fait usage aux fins de versement d'une gratification bénévole »¹.

En termes de gestion, l'IRFM est versée sur un **compte bancaire spécifique**, distinct de celui sur lequel est versée l'indemnité parlementaire, et strictement dédié à sa gestion. Par souci de traçabilité, le guide d'utilisation précise que les virements opérés à partir du compte IRFM, « *sans être proscrits, doivent répondre à des nécessités précises et faire l'objet d'une attention particulière* ». De même, « *si les nécessités de l'exercice courant du mandat parlementaire justifient le règlement de certaines dépenses en espèces, les retraits effectués sur le compte doivent rester limités* ».

Enfin, **le montant de l'IRFM que le sénateur n'a pas utilisé (reliquat) est reversé au Sénat à la fin de son mandat².**

La prise en charge des frais de mandat : comparaisons internationales³

L'Allemagne, la Finlande et le Parlement européen possèdent un système comparable à la France : une indemnité forfaitaire et non fiscalisée est versée aux parlementaires ; les catégories de dépenses éligibles sont préalablement définies.

L'indemnité finlandaise varie en fonction du lieu d'habitation du parlementaire. La Finlande est l'un des seuls États, avec le Royaume-Uni, dans lequel les reçus et comptes des parlementaires font l'objet d'un droit de communication de la part des citoyens.

L'Italie présente un système mixte, l'indemnité de frais de mandat combinant une part forfaitaire et une part versée sur présentation de justificatifs de dépenses.

En Norvège et au Royaume-Uni, le principe retenu est celui du remboursement aux frais réels des dépenses engagées dans l'exercice du mandat.

Le Royaume-Uni se singularise par la création, en 2009, de **l'autorité indépendante pour les règles de conduite parlementaires (IPSA)⁴**, chargée de gérer la rémunération, les pensions et la couverture des frais de mandat des membres de la Chambre des communes (et non de la Chambre des lords).

Concrètement, le parlementaire britannique demande à l'IPSA, dans un délai de 90 jours, le remboursement de ses frais de fonction et fournit un justificatif pour chacune de ces dépenses. **Chaque jour**, l'IPSA traite et vérifie la conformité de **155 demandes de remboursement**. Dans un souci de bonne gestion des deniers publics, elle met en œuvre **sept méthodes alternatives au remboursement** (prêts, avances, cartes de crédits, etc.)

¹ Source : rapport d'activité du comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année 2015-2016, octobre 2016, p. 6 à 8, 24 et 26. Ce rapport est consultable au lien suivant : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Rapport_Activite_2015-2016.pdf.

² En cas de décès du sénateur, le trésorier du Sénat notifie à la succession la demande de reversement de ce reliquat.

³ Pour plus de précisions, voir, en annexe, l'étude de la division de la législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations (DIPED) du Sénat.

⁴ Le collège de l'IPSA comprend cinq membres nommés par la Reine d'Angleterre, dont un ancien juge de haut rang, une personne qualifiée pour exercer les fonctions d'auditeur public national et un ancien membre de la Chambre des communes.

L'IPSA publie, pour chaque parlementaire, un **registre des demandes reçues, le montant global des remboursements et les postes de dépenses (logement, transport, etc.)**. Depuis un arrêt de la *Cour of Appeal* d'avril 2015, elle a l'obligation de rendre publics, sur demande d'un tiers, les reçus et justificatifs afférents à n'importe quelle demande individuelle de remboursement, acceptée ou refusée, émise par un parlementaire. Pour l'année parlementaire 2015-2016, elle a ainsi publié près de 1 300 justificatifs.

Le budget 2015-2016 de l'IPSA s'est élevé à 203 millions d'euros, montant qui inclut les indemnités versées aux parlementaires. **Ses frais de gestion administrative sont de 7 millions d'euros et elle bénéficie de l'appui de 79 collaborateurs à temps plein.**

En sus de l'IRFM, les assemblées ont mis en place des dispositifs de **prise en charge de frais spécifiques** de leurs membres (frais de transport, de téléphone et d'acquisition ou de renouvellement de matériels informatiques principalement).

2. Un nouveau système de remboursement des frais de mandat

- *Les dispositions de l'article 7 du projet de loi*

L'article 7 tend à insérer un nouvel article 4 *sexies* dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires afin de prévoir que chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles les **frais de mandat** réellement exposés par chaque député et sénateur leur sont « *remboursés, dans la limite de plafonds (que l'assemblée) détermine, sur présentation de justificatifs de ces frais* ».

Selon l'étude d'impact, il s'agit de renforcer l'encadrement de la prise en charge des frais de mandat « *en substituant à un versement a priori d'une somme mensuelle soumise à des conditions d'utilisation fixées par les assemblées un remboursement a posteriori sur présentation de justificatifs. Le remboursement sur la base de justificatifs permettra à chaque assemblée de contrôler que les frais engagés correspondent bien à des frais de mandat et d'éviter une confusion entre le traitement du parlementaire et cette indemnité. Afin de préserver l'autonomie des assemblées, celles-ci décideront des éléments constitutifs des frais de mandat et fixeront un plafond de remboursement* »¹.

La procédure proposée pour couvrir les frais de mandat des députés et des sénateurs serait la suivante :

a) chaque assemblée définirait, comme aujourd'hui, des catégories de **dépenses éligibles** au remboursement des frais de mandat et fixerait des plafonds de dépense, l'emploi du pluriel étant justifié par la possible coexistence, comme aujourd'hui, de plusieurs dispositifs distincts de prise en charge des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire ;

¹ *Étude d'impact du projet de loi, p. 64.*

b) le parlementaire procéderait à la dépense en **avançant les fonds** sur ses deniers personnels ;

c) il devrait transmettre, dans un délai préalablement défini, un **justificatif** aux services de son assemblée qui contrôleraient que la dépense correspond bien au remboursement d'un frais de mandat ;

d) après vérification, chaque assemblée **rembourserait** les dépenses de frais de mandat de ses membres.

L'étude d'impact précise que les assemblées seraient seules compétentes pour garantir la bonne application de ces nouvelles modalités de remboursement des frais de mandat. En effet, « *des remboursements de frais ne constituent pas des revenus imposables et n'ont donc pas à être déclarés à l'administration fiscale. Par ailleurs, celle-ci ne dispose pas d'un droit de vérification à l'égard des assemblées. Il est donc exclu qu'elle apprécie si les remboursements de frais du mandat assurés par les assemblées correspondent réellement à des dépenses relatives à l'exercice du mandat* »¹.

En conséquence, l'administration fiscale ne pourrait en aucun cas, lors de la déclaration d'impôt du parlementaire, requalifier un frais de mandat en un « avantage en nature », sous peine d'attenter au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires qui en découle.

Cette interprétation a d'ailleurs été confirmée par le Conseil d'État dans son avis n° 393324 du 12 juin 2017² et par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP)³.

D'une manière générale, **votre rapporteur regrette que l'étude d'impact reste trop imprécise concernant la mise en œuvre concrète de ce nouveau dispositif et les coûts induits pour les assemblées, qui s'élèvent à 7 millions d'euros pour l'IPSA.** Elle présuppose d'ailleurs explicitement que « *la dépense mensuelle par parlementaire devrait être légèrement inférieure au montant actuel de l'indemnité représentative des frais de mandat, du fait d'une probable déperdition (absence de demande de remboursement, perte de justificatif...)* ».

Cette étude est même erronée lorsqu'elle affirme que l'IPSA contrôle les 1 600 parlementaires britanniques : cette autorité administrative ne contrôle que les membres de la Chambre des communes (650 députés), et

¹ *Étude d'impact du projet de loi, p. 65.*

² « Si l'administration fiscale devait être amenée à porter une appréciation sur le caractère réel de frais ayant donné lieu au remboursement ou sur leur nature de frais de mandat, alors que les autorités compétentes des assemblées parlementaires ont, dans les conditions qu'elles ont déterminées conformément à la loi organique, considéré que ces frais devaient être remboursés, le dispositif risquerait de porter atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ».

³ *Dans une contribution écrite transmise le 28 juin 2017 à votre rapporteur, la DGFIP confirme que « l'administration des finances publiques ne tient pas de droit de contrôle sur les assemblées conformément au principe de séparation des pouvoirs ».*

non ceux de la Chambre des lords¹, soit un nombre de parlementaires inférieur au nombre total de députés (577) et de sénateurs (348).

- *La position de votre commission*

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a souhaité **préciser et simplifier le dispositif de contrôle des frais de mandat proposé à l'article 7, sans remettre en cause son économie générale (amendement COM-56) et en maintenant la double exigence de plafonds et de justificatifs.**

Il s'agit, en premier lieu, de prévoir qu'il revient au **bureau** de chaque assemblée, **après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire**, de définir les conditions de prise en charge, par l'assemblée dont ils sont membres, des frais de mandat réellement exposés par les députés et sénateurs.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, le contenu des règlements de chaque assemblée se limite, en effet, à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée nationale ou du Sénat, à la procédure législative et au contrôle de l'action du Gouvernement² ; il exclut donc la gestion des frais de mandat.

Les **bureaux** des assemblées constituent des organes pluralistes, au sein desquels doivent être représentés l'ensemble des groupes politiques. Leurs instructions générales sont publiées et définissent, à l'heure actuelle, les règles d'utilisation de l'IRFM (*Cf. supra*).

La **consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire** est de nature à apporter une garantie supplémentaire en vue d'une définition adaptée des conditions de prise en charge des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire.

En second lieu, l'amendement adopté par votre commission tend à prévoir que les frais exposés par les députés et sénateurs pour l'exercice de leur mandat parlementaire sont « *pris en charge* », et non « *remboursés* », par l'assemblée dont ils sont membres, **en maintenant la double exigence de plafonds et de justificatifs.**

En imposant aux parlementaires de faire l'avance de frais qui peuvent être importants, comme par exemple la location d'une permanence en circonscription, la rédaction retenue par le projet de loi est susceptible d'entraver, à l'excès, l'exercice du mandat parlementaire.

¹ *Étude d'impact du projet de loi, p. 65 et 66.*

² *Conseil constitutionnel, 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, décision n° 2014-705 DC.*

Le système britannique, souvent pris en exemple, a prévu un système de remboursement très complexe, qu'il a fallu tempérer en prévoyant sept méthodes alternatives au remboursement (prêts, avances, cartes de crédits, *etc.*).

En outre, en contraignant les assemblées à mettre en place un contrôle *a priori* de l'ensemble des demandes de remboursement des frais de mandat parlementaire, la rédaction de l'article 7 va à l'encontre de l'objectif d'une bonne gestion des deniers publics, eu égard au nombre considérable de factures à traiter - plusieurs dizaines de milliers par an. **Dans le seul cas du Sénat, un contrôle *a priori* des frais de mandat pourrait nécessiter l'emploi de plusieurs dizaines d'équivalents temps plein supplémentaires en fonction de la méthode retenue.**

À titre de comparaison, au Royaume-Uni, l'IPSA, emploie 79 personnes et ses frais de gestion s'élèvent à 7 millions d'euros (*Cf. supra*). La mise en œuvre de **contrôles *a posteriori*** des frais de mandat pourrait apparaître, à ce stade, plus efficiente qu'un contrôle *a priori* mais il reviendra au bureau de chaque assemblée de décider.

La rédaction retenue par votre commission permet donc de **concilier la double exigence d'un contrôle rigoureux**, qu'il soit *a priori* ou *a posteriori*, et d'une nécessaire souplesse de gestion, par le biais d'avances ou de remboursements, dans la prise en charge des frais du mandat parlementaire.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 7 bis (nouveau)

(art. 80 *undecies* du code général des impôts)

Fiscalisation des indemnités de fonction complémentaires versées à certaines autorités des assemblées parlementaires

L'article 7 *bis* du projet de loi vise à soumettre à l'impôt sur le revenu les indemnités de fonction complémentaires versées à certaines autorités des assemblées parlementaires (présidents, vice-présidents, questeurs, secrétaires, *etc.*).

Il est issu de **l'amendement COM-122** de nos collègues Bernard Saugey, Jean-Léonce Dupont et Dominique Bailly, questeurs du Sénat.

Le régime indemnitaire des parlementaires

1. L'indemnité parlementaire

Députés et sénateurs perçoivent une **indemnité parlementaire**. Relevant de la loi organique¹, elle comprend trois éléments :

- **l'indemnité parlementaire de base**, équivalente à la moyenne du traitement le plus bas (lettre A) et du traitement le plus haut (lettre G) des fonctionnaires classés dans la catégorie hors échelle (conseillers d'État, préfets, directeurs d'administration centrale)² ;

- **l'indemnité de résidence**, également accordée à tous les agents de la fonction publique, qui représente 3 % du montant mensuel brut de l'indemnité parlementaire de base³ ;

- **l'indemnité de fonction**, égale à 25 % des deux précédentes⁴.

Au 1^{er} mars 2017, le montant **brut** mensuel de l'indemnité parlementaire s'élève à **7 209,74 euros** et se décompose de la façon suivante : 5 599,80 euros pour l'indemnité parlementaire de base, 167,99 euros pour l'indemnité de résidence, 1 441,95 euros pour l'indemnité de fonction.

Ce montant est revalorisé, comme le traitement des fonctionnaires, en suivant le **point d'indice de la fonction publique**.

À l'instar des prélèvements opérés sur les traitements et salaires, l'indemnité parlementaire est soumise à diverses **retenues** : contribution sociale généralisée (C.S.G) et contribution au remboursement de la dette sociale (C.R.D.S) ; contribution exceptionnelle de solidarité (1 % du traitement affecté aux travailleurs privés d'emploi⁵) ; cotisations de sécurité sociale ; cotisations de retraite.

Le **net** mensuel perçu par les sénateurs s'élève, en conséquence, à **5 423,18 euros** au 1^{er} mars 2017. Ce montant est majoré, le cas échéant, des prestations familiales, équivalentes à celles du régime des salariés.

D'une manière générale, l'indemnité parlementaire de base, l'indemnité de résidence et, depuis la loi de finances pour 2017⁶, l'indemnité de fonction sont soumises à **l'impôt sur le revenu** suivant les règles fiscales de droit commun.

À de rares exceptions près (professeurs d'université et pensions allouées à titre de récompense nationale notamment), **l'indemnité parlementaire « est exclusive de toute rémunération publique »**⁷.

¹ L'article 25 de la Constitution dispose qu'une « loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités ».

² Article 1^{er} de l'ordonnance organique n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

³ Article L. 136-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article 2 de l'ordonnance organique n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée.

⁵ Loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

⁶ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁷ Article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 précitée.

À titre d'exemple, l'indemnité parlementaire ne peut être cumulée avec un solde de congé spécial alloué à un ancien gouverneur de la France d'outre-mer (Conseil d'État, 20 mars 1974, Bourges, affaire n° 86426).

Par ailleurs, un parlementaire ne peut cumuler son indemnité parlementaire et les indemnités afférentes à d'autres mandats électifs que dans la limite d'une fois et demie le montant brut de l'indemnité parlementaire de base, soit 8 399,70 euros au 1^{er} mars 2017. **Un parlementaire ne peut donc percevoir plus de 2 799,90 euros au titre de ses mandats locaux¹.**

2. Les indemnités de fonction complémentaires

En complément de l'indemnité parlementaire, des indemnités destinées à compenser les **sujétions attachées à l'exercice de certaines fonctions** sont attribuées aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, aux vice-présidents, aux Questeurs, aux secrétaires du Bureau, aux présidents de groupe, aux présidents de commission, aux rapporteurs généraux des commissions des finances et des affaires sociales et aux présidents de délégation.

Dénommées « *indemnités spéciales* » à l'Assemblée nationale et « *indemnités de fonction complémentaires* » au Sénat, elles ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu.

Leur montant est fixé par le bureau de chaque assemblée, dans la limite de 1,5 fois le montant cumulé de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fonction, soit 10 562,63 euros au 1^{er} mars 2017².

Au Sénat, le montant brut mensuel de ces indemnités de fonction complémentaires est de 7 166,49 euros pour le Président, 4 196,07 euros pour les Questeurs, 2 061,99 euros pour les vice-présidents du Bureau, les présidents de groupe politique, les présidents de commission et les rapporteurs généraux, 1 903,37 euros pour les présidents de délégation et 706,56 euros pour les secrétaires du Bureau.

En l'état du droit, les **indemnités de fonction complémentaires** sont soumises à la CSG et à la CRDS, conformément à l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale.

Contrairement à l'indemnité parlementaire, elles n'entrent pas en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu des députés et des sénateurs.

Dès lors, l'article 7 *bis* du projet de loi vise à soumettre ces indemnités de fonction complémentaires à **l'impôt sur le revenu** à compter du 1^{er} janvier 2018.

Votre commission a adopté l'article 7 *bis* **ainsi rédigé.**

¹ Cette somme s'entend déduction faite des versements obligatoires aux régimes d'assurance-maladie et d'assurance-vieillesse.

² Article L. 136-2 du code de la sécurité sociale.

TITRE IV BIS DISPOSITIONS RELATIVES À LA SITUATION FISCALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

(Division et intitulés nouveaux)

Article 7 ter (nouveau)

(art. 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013
relative à la transparence de la vie publique)

Extension du champ de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement

Issu d'un **amendement COM-57 de votre rapporteur**, l'article 7 *ter* du projet de loi vise à étendre le champ des impositions susceptibles de faire l'objet d'une vérification de situation fiscale à l'égard des membres du Gouvernement.

L'article 9 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit la vérification systématique de la situation fiscale des membres du Gouvernement à compter de leur nomination. Ce contrôle se limite en droit à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune.

L'article 2 du projet de loi organique prévoit la délivrance d'une attestation relative à la situation fiscale d'un parlementaire et l'article 13 du projet de loi l'étend aux représentants français au Parlement européen. Cette attestation, même si elle n'équivaut pas à une vérification de la situation fiscale de ces élus, a un champ d'application plus large puisqu'elle porte sur l'ensemble des impositions dont ils sont redevables.

Par cohérence, votre commission a donc prévu d'inclure l'ensemble des impositions dont les membres du Gouvernement sont redevables dans le champ de la procédure de vérification de situation fiscale qui s'applique d'ores et déjà à eux.

Votre commission a adopté l'article 7 *ter* **ainsi rédigé**.

TITRE V
DISPOSITIONS RELATIVES
AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

CHAPITRE I^{ER}
DISPOSITIONS APPLICABLES
AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES

Article 8

(art. 11, 11-1, 11-2, 11-3, 11-3-1 (nouveau), 11-4, 11-5, 11-7, 11-8, 11-9, 11-10 [nouveau] et 19 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie publique, art. 10 de la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats)

Encadrement des prêts consentis à des partis et groupements politiques, modalités de certification des comptes des partis et groupement politiques, information de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives au financement de la vie politique

L'article 8 du projet de loi modifie le régime juridique des partis et groupements politiques fixé par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

S'il procède à une large réécriture de cette loi, il conserve l'essentiel du régime actuel en le complétant par cinq mesures principales. Il ne remet pas non plus en cause les avancées introduites, à l'initiative du Sénat, par la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.

Ces modifications s'appliqueraient à compter du 1^{er} janvier 2018 ou, lorsqu'elles concernent les comptes des partis et groupements politiques, à compter de l'exercice ouvert en 2018. Elles s'appliqueraient sur l'ensemble du territoire national.

Votre commission a adopté un **amendement COM-58 de son rapporteur** visant à corriger une erreur de référence et apporter des modifications rédactionnelles. Elle a également harmonisé, au sein de la loi du 11 mars 1988, la référence à la notion de « *partis et groupements politiques* » alors que, par omission, certaines dispositions, tant du projet de loi que de la législation actuelle, ne visent que les partis politiques, sans réelle justification.

1. Le recueil de l'ensemble des ressources d'un parti ou groupement politique par un mandataire financier (1°, 2°, 3° et 8° du I)

Chaque parti ou groupement politique est tenu de désigner un mandataire financier qui peut être soit une association de financement, soit une personne physique.

La désignation de l'association de financement est subordonnée à l'agrément de la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), tandis que celle d'une personne physique est effectuée par écrit auprès de la préfecture du siège du parti ou groupement politique.

Actuellement, le mandataire a l'obligation de recueillir, sur un compte bancaire ou postal unique qu'il a ouvert, les **dons** des personnes physiques reçus, ceux des personnes morales étant proscrits.

Les autres ressources financières du parti ou du groupement politique sont versées directement au parti ou groupement bénéficiaire, généralement par l'entremise d'un trésorier. Il est proposé de modifier les articles 11, 11-1, 11-2 et 11-8 de la loi du 11 mars 1988 pour **imposer le recueil par le mandataire financier de l'ensemble des ressources financières versées aux partis et groupements politiques.**

Cette modification ne paraît pas contraire à la liberté d'administration des partis et groupements politiques, protégée par l'article 4 de la Constitution, dès lors que l'institution de ce mandataire financier a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel¹ et qu'il s'agit simplement d'étendre son champ d'intervention.

La portée de cette mesure demeure limitée. En effet, elle n'améliore pas la transparence financière des partis et groupements politiques puisque l'ensemble des ressources financières sont déjà retracées dans le compte annuel, déposé par ces derniers auprès de la CNCCFP et publié par elle. Néanmoins, elle assure une « unité de caisse » auprès du mandataire financier qui, à la différence d'un mandataire financier pour une campagne électorale, n'est pas soumis à une série d'incompatibilités mais est librement choisi par le parti ou groupement politique.

2. L'encadrement des prêts consentis aux partis et groupements politiques par les personnes physiques (4° du I)

À la différence des dons, aucune disposition législative n'encadre actuellement les prêts consentis par des personnes physiques à un parti ou groupement politique (avis du Conseil d'État, 9 février 2017, n° 392602).

La seule restriction à cette faculté résulte de l'article L. 511-5 du code monétaire et financier qui interdit à une personne physique de procéder à

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990.

« des opérations de crédit à titre habituel ». En revanche, « aucun plafonnement du montant ou de la durée du prêt ne peut a priori être imposé, en l'absence de toutes dispositions en ce sens ».

L'article 8 du projet de loi tend à insérer un nouvel article L. 11-3-1 au sein de la loi du 11 mars 1988 pour encadrer cette activité.

Outre le rappel de l'obligation de ne consentir des prêts qu'à titre occasionnel, reprise de l'article L. 511-5 du code monétaire et financier, cet article prévoirait deux types de limitation, les premières tenant aux caractéristiques du prêt consenti, les secondes à l'information du prêteur.

D'une part, le prêt ne pourrait excéder une durée de cinq ans, ni un plafond dont le montant est renvoyé à un décret en Conseil d'État. De même, un décret en Conseil d'État fixerait « les conditions d'encadrement du prêt consenti » en vue d'écarter le risque d'un don déguisé. Une personne physique pourrait en effet être tentée de contourner l'interdiction qui lui est faite de ne pas accorder un don annuel supérieur à 7 500 euros en ne recherchant pas le remboursement d'un prêt, ce qui s'apparenterait à un don dissimulé.

D'autre part, le parti ou groupement politique devrait porter à la connaissance du prêteur des informations sur les caractéristiques du prêt (taux d'intérêt, montant total du prêt, durée, modalités et conditions de remboursement du prêt) et informer le prêteur « des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur », ce qui vise le risque de requalification de son prêt en don. Si le montant non remboursé restait supérieur au plafond légal autorisé de dons, le prêteur pourrait alors être poursuivi en application de l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988.

En outre, le parti ou groupement politique emprunteur serait tenu d'informer annuellement la CNCCFP de l'état de remboursement du prêt accordé et de lui adresser une copie du contrat de prêt.

Souscrivant à ce dispositif, votre commission a adopté un **amendement COM-59 de son rapporteur** afin de préciser que la copie du contrat de prêt serait transmise l'année de sa conclusion et que l'état de remboursement du prêt serait joint en annexe des comptes de campagne.

3. La limitation des prêts consentis par les personnes morales aux partis et groupements politiques (a et c du 5° du I)

Actuellement, les personnes morales sont soumises à des restrictions plus fortes que les personnes physiques en matière de dons et de prêts.

Elles ne peuvent effectuer un don à un parti ou groupement politique. Par conséquent, il leur est également interdit d'accorder à un parti ou groupement politique un prêt qui, par ses caractéristiques ou le défaut de remboursement, constituerait un don déguisé en méconnaissance de la règle précédente (avis du Conseil d'État, 9 février 2017, n° 392602). En outre, comme pour les personnes physiques, les personnes morales peuvent

consentir un prêt à un parti ou groupement politique à titre occasionnel mais seuls les établissements de crédit ou les sociétés de financement peuvent exercer cette activité à titre habituel.

Par dérogation, seuls les partis et groupements politiques ne sont pas soumis à ces interdictions de financement et peuvent donc financer librement un autre parti ou groupement politique par la voie du don ou du prêt.

Désormais, cette faculté de consentir un prêt serait réservée aux partis et groupements politiques français ainsi qu'aux établissements de crédit et 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.

Par principe, les personnes morales de droit étranger se verraient interdire d'être prêteuses à un parti ou groupement politique, au même titre qu'elles sont actuellement interdites de don. Le Gouvernement fonde cette restriction sur l'article 4 de la Constitution, qui impose aux partis et groupements politiques de « *respecter les principes de la souveraineté nationale* », et la lutte contre une éventuelle ingérence étrangère par la voie du financement.

Une exception demeurerait, pour les seuls prêts en faveur des partis ou groupements politiques, lorsqu'ils sont accordés par un établissement de crédit ou une société de financement et que l'un ou l'autre a son siège social au sein de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Cette concession répond aux engagements internationaux de la France qui l'obligent à assurer dans ces espaces une liberté de circulation des capitaux et des services difficilement compatible avec une distinction fondée sur l'établissement du siège social en dehors ou à l'intérieur du territoire français.

Votre commission a adopté un **amendement COM-63 de son rapporteur** tendant à éviter la remise en cause des contrats de prêt consentis par des personnes physiques et des personnes morales avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles.

4. Les obligations d'information de la CNCCFP (b du 5° du I)

Le don d'une personne physique à un parti ou groupement politique donne lieu à la délivrance par le bénéficiaire d'un reçu au donataire. Ce reçu permet au donataire d'obtenir le crédit d'impôt que lui ouvre l'article 200 du code général des impôts, à hauteur des deux tiers du montant du don.

Votre commission a adopté un **amendement COM-60 de son rapporteur** afin d'étendre cette délivrance de reçu aux cotisations dès lors qu'elles seraient désormais également perçues par le mandataire financier.

En application de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, seuls les dons supérieurs à 3 000 euros mentionnent actuellement l'identité du

bénéficiaire du don. Cette règle serait étendue à tous les dons, quel que soit leur montant.

Parallèlement, depuis 2013, la CNCCFP est informée annuellement par les partis et groupements politiques des dons et cotisations qu'ils reçoivent. Le projet de loi prévoit d'ajouter à la liste des donataires et cotisants la mention des montants versés, qui est déjà prévue par voie réglementaire¹.

5. L'établissement et la publication des comptes annuels des partis et groupements politiques (7° du I)

Tout parti ou groupement politique doit tenir une comptabilité, s'il bénéficie d'un mode de financement prévu aux articles 8 à 11-4 de la loi du 11 mars 1988 (don, cotisation, aide publique, etc.), ce qui inclut désormais les emprunts (prévus à l'article 11-3-1 créé par l'article 8 du projet de loi).

L'article 8 du projet de loi dispose que cette **comptabilité** serait **tenue selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables**. Cette précision est destinée à assurer une uniformisation bienvenue des comptes déposés par les partis et groupements politiques. Certes, il existe actuellement un avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques qui fixe des principes à respecter par les commissaires aux comptes dans leur mission de certification. Toutefois, le Haut-Commissariat au commissariat aux comptes a rappelé, dans un avis de 2011, que « *ce référentiel comptable n'intègre pas le principe d'image fidèle* » et que le rapport de gestion n'est pas obligatoire (avis 2011-21 du 28 novembre 2011).

Pour exposer les particularités de la mission des commissaires aux comptes sur les comptes des partis et groupements politiques liées notamment à leur régime juridique propre et à leur référentiel comptable, la compagnie nationale des commissaires aux comptes a publié un avis technique du 19 avril 2012.

Dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014, notre collègue Gaëtan Gorce appelait de ses vœux une homogénéisation de la présentation comptable des partis et groupements politiques, estimant – exemples à l'appui – que « *l'absence de cadre précis et contraignant rend le contrôle imparfait* »². Votre commission se félicite donc que cette préconisation trouve une traduction législative qui faciliterait et renforcerait le contrôle des commissaires aux comptes.

En outre, **le périmètre de consolidation des comptes des partis et groupements politiques serait étendu**. Actuellement, cette comptabilité comprend, outre les comptes du parti ou groupement, ceux des organismes,

¹ III de l'article 11-2 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990.

² Avis n° 162 (2013-2014) de M. Gaëtan Gorce, au nom de la commission des lois, 21 novembre 2013 : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-21/a13-162-21.html>.

sociétés ou entreprises « satellites ». Ces derniers sont intégrés si le parti ou groupement en question :

- détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ;

- exerce un « *pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* ».

Dorénavant, les comptes du parti ou du groupement s'étendraient à ceux des « *organisations territoriales du parti ou du groupement politique* » de manière à disposer d'une comptabilité exhaustive.

Ces comptes continueraient à être arrêtés chaque année et certifiés par un ou deux commissaires aux comptes¹ avant d'être transmis avant le 1^{er} juillet de l'année suivante à la CNCCFP.

À l'initiative du Sénat, en vertu de la loi du 6 mars 2017, les comptes des partis et groupements politiques devront comporter, à compter des comptes de l'année 2018, des annexes relatives aux prêts souscrits et aux flux financiers avec les candidats.

Les comptes et leurs annexes sont publiés par la CNCCFP chaque année, sous réserve des mentions protégées par la loi. En l'état actuel de la rédaction de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, cette **publication au *Journal officiel*** est « sommaire ». Il est proposé qu'elle soit désormais **intégrale**.

En adoptant un **amendement COM-61 de son rapporteur**, votre commission a souhaité **rendre possible cette publication par d'autres moyens que la publication au *Journal officiel* et obligatoire le recours à l'« *open data* » afin de permettre la réutilisation de ces informations selon les règles de droit commun prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration**.

6. La création, l'extension et le renforcement de sanctions pénales relatives au financement de la vie politique (6° et 9° du I)

L'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 punit actuellement d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende la violation des règles relatives aux dons aux partis et groupements politiques.

L'article 8 du projet de loi tend à prévoir une extension du champ des infractions et une aggravation du quantum des peines encourues :

- les peines encourues seraient portées à 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende ;

- elles seraient applicables en cas de manquement aux nouvelles règles relatives aux prêts consentis par les personnes physiques

¹ À l'initiative du Sénat, à compter des comptes arrêtés pour l'année 2018, la certification d'un seul commissaire aux comptes est possible si les ressources du parti ou groupement politique concerné sont inférieures à 230 000 euros par an.

(article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988) ou les personnes morales (article 11-4 de la même loi).

L'absence de communication à la CNCCFP par les partis et groupements politiques des informations qui devraient l'être en vertu des articles 11-4 et 11-7 de la loi du 11 mars 1988 (liste des donateurs et cotisants ainsi que les montants de ces derniers, informations relatives aux emprunts souscrits ou consentis, pièces comptables ou justificatifs, etc.) serait également punie de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Par exception, il est prévu de punir l'absence de transmission à la CNCCFP des informations relatives aux prêts consentis par une personne physique (copie du contrat de prêt avec des personnes physiques et état de remboursement de ces prêts) d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Il est apparu à votre commission que cette différence de sanctions pénales n'était pas cohérente au regard d'une gravité équivalente des faits incriminés. Aussi, a-t-elle adopté un **amendement COM-62 de son rapporteur** pour prévoir un quantum de peines identique - 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende - pour l'ensemble des infractions résultant du défaut de transmission à la CNCCFP.

En outre, votre commission a souhaité sanctionner réellement l'omission de tenue d'une comptabilité et son défaut de transmission à la CNCCFP par un parti ou groupement politique. Actuellement, la seule sanction encourue en cas de violation de cette obligation est la suspension pour une durée maximale de trois ans du versement de l'aide publique pour le parti ou groupement politique et de la déduction fiscale pour les donateurs à ce parti ou groupement. Ces sanctions ne s'appliquent cependant qu'à compter de l'année suivante.

Ce dispositif présente plusieurs limites puisque le parti ou groupement politique peut en effet recevoir des dons ouvrant droit à déduction fiscale pendant encore six mois après l'absence de dépôt. Pour certains partis ou groupements, ces sanctions sont même sans effet pratique puisque le parti, créé à l'occasion d'une campagne électorale ou d'un autre évènement politique, est « mis en sommeil ». Les sanctions qui le frappent sont ainsi sans incidence puisque les fonds ont pu être déjà reversés à un autre parti ou groupement politique.

Votre commission a donc adopté un **amendement COM-35 de notre collègue Hugues Portelli** instituant une sanction pénale à l'encontre du dirigeant de fait ou de droit du parti ou groupement qui n'aurait pas rempli ces obligations. En outre, pour lever toute ambiguïté, cet amendement rend obligatoire la tenue d'une comptabilité pour tous les partis et groupements politiques, y compris donc les éventuels « micro-partis » qui ne bénéficient ni de l'aide publique, ni de dons ou cotisations de personnes physiques.

Votre commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS APPLICABLES AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES

Article 9

(art. L. 52-7-1 [nouveau], L. 52-8, L. 52-10, L. 52-12, L. 113-1, L. 388, L. 392, L. 393, L. 558-37, L. 558-46 et L. 562 du code électoral et art. 15 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales)

Encadrement des prêts consentis à des candidats, information de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives aux campagnes électorales

L'article 9 du projet de loi a pour objet d'étendre les modifications introduites à l'article 8 pour encadrer le financement des partis et groupements politiques¹ aux campagnes électorales en vue d'un scrutin ainsi qu'aux actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens dans le cadre d'un référendum d'initiative partagée prévu à l'article 11 de la Constitution². Ces modifications s'appliqueraient à compter du 1^{er} janvier 2018, sur l'ensemble du territoire national.

Dans le cadre des campagnes électorales et de recueil des soutiens, les prêts consentis par les personnes physiques seraient encadrés (information du prêteur, durée maximale de cinq ans, caractéristiques fixées par décret, etc.) et, parmi les personnes morales, seuls les établissements de crédit et les sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ainsi que les partis et groupements politiques seraient autorisés à consentir un prêt.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) serait informée annuellement de l'état de remboursement du prêt et serait destinataire d'une copie du contrat de prêt en annexe du compte de campagne.

L'information de la CNCCFP sur l'identité des donateurs contribuant au financement d'une campagne électorale est actuellement limitée aux dons supérieurs à 3 000 euros. Le projet de loi prévoit la **transmission à la CNCCFP de la liste complète des donateurs, avec les**

¹ Cf. commentaire de l'article 8 du projet de loi.

² Une proposition de loi « référendaire » déposée par au moins un cinquième des membres du Parlement, députés et sénateurs confondus, peut être soumise, après examen du Conseil constitutionnel, au recueil de soutiens de la part des électeurs qui, s'il réunit le dixième de ceux-ci au niveau national, oblige à son examen au Parlement, faute de quoi elle sera soumise à référendum par le président de la République.

montants de leurs dons, afin de renforcer son contrôle sur le respect des plafonds légaux de don pour les personnes physiques.

Enfin, **les sanctions pénales seraient renforcées** en cas de violation des règles relatives aux campagnes électorales.

Actuellement, l'article L. 113-1 du code électoral réprime la violation des règles applicables au financement d'une campagne électorale (dépassement des plafonds légaux, non-respect des formalités d'établissement des comptes de campagne, minoration volontaire d'éléments comptables au compte de campagne, *etc.*) mais aussi au déroulement de cette campagne (affichages et publicités commerciales illégaux, diffusion d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit, *etc.*) Ces infractions sont punies actuellement d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Il est proposé :

- d'élever, comme pour les infractions en matière de financement illégal de la vie politique, ces quantums de peine à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende ;

- d'étendre le champ des infractions à la violation des nouvelles règles applicables aux prêts consentis par des personnes physiques (créées à l'article L. 52-7-1 du code électoral) ou par des personnes morales (instituées à l'article L. 52-8 du code électoral).

Par symétrie avec l'infraction constituée en cas de défaut de transmission à la CNCCFP des informations relatives aux prêts accordés aux partis et groupements politiques, est prévue la création d'une infraction similaire pour les candidats à raison des mêmes faits. Par dérogation, cette infraction ne serait également sanctionnée que d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

Votre commission a adopté un **amendement COM-65 de son rapporteur** afin d'harmoniser, comme à l'article 8 du projet de loi, les sanctions pénales en retenant un quantum de peines de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende pour l'ensemble de ces infractions.

De même, votre commission a adopté un **amendement COM-10 de notre collègue Jean-Pierre Grand** visant à préciser les indications obligatoires devant figurer sur les documents d'appel aux dons des candidats dans le cadre de leur campagne électorale. Actuellement, ces documents doivent faire mention des dispositions des articles L. 52-8 et L. 113-1 du code électoral, permettant aux donateurs de connaître les limitations légales à ces dons. Compte-tenu des ajouts apportés à ces dispositions, il a paru préférable de préciser les dispositions de ces articles devant continuer de figurer sur ces documents.

En outre, votre commission a adopté un **amendement COM-64 de son rapporteur** apportant des modifications rédactionnelles. Elle a prévu également des coordinations outre-mer en insérant à l'article L. 393 du code électoral une disposition générale de manière à assurer la conversion en francs Pacifique du montant des sanctions pécuniaires prononcées au titre de ce code, sur le modèle de l'article 711-3 du code pénal.

Votre commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié**.

Article 9 bis (nouveau)

(art. L. 52-6 et L. 52-6-1 [nouveau] du code électoral)

Facilitation de l'ouverture et du fonctionnement du compte bancaire ou postal pour une campagne électorale

Issu de l'**amendement COM-66 rectifié de votre rapporteur**, l'article 9 *bis* du projet de loi vise à faciliter l'ouverture et le fonctionnement d'un compte bancaire ou postal pour le mandataire du candidat ou d'une liste de candidats à une élection.

En application des articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral, le mandataire d'un candidat à une élection, qu'il soit une personne physique - dénommé « mandataire financier » - ou une association de financement électorale, est tenu d'ouvrir un compte retraçant l'ensemble des opérations financières. La méconnaissance de cette obligation peut conduire, le cas échéant, au rejet du compte par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Le « droit au compte » pour le mandataire financier d'un candidat à une élection est actuellement garanti pour les mandataires financiers - et non les associations de financement électorale - à l'article L. 52-6 du code électoral. Il permet, en cas de refus par un établissement de crédit, de solliciter la Banque de France afin qu'elle désigne un établissement chargé d'ouvrir un compte pour recueillir les fonds de la campagne électorale.

Le président de la CNCCFP a fait état, lors de son audition par votre rapporteur, de difficultés de mise en œuvre de cette procédure : certains établissements de crédit refusant d'ouvrir ce compte ne délivrent pas d'attestation de refus permettant au mandataire d'engager la procédure vis-à-vis de la Banque de France. En outre, lorsque le compte est ouvert, certains établissements de crédit offriraient des services si réduits au mandataire qu'ils ne lui permettraient pas de remplir son office. A ainsi été cité l'exemple d'un compte ne permettant que des virements et un nombre extrêmement limité de remises de chèques, alors qu'ils sont le moyen privilégié pour un mandataire de recueillir les dons effectués en vue de la campagne électorale du candidat ou de la liste de candidats.

Pour donner son effectivité au droit au compte bancaire pour les campagnes électorales, sont prévues deux mesures inspirées des règles

s'appliquant, à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, au « droit au compte » des particuliers.

D'une part, en cas de refus, l'établissement de crédit serait tenu de communiquer au mandataire - qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une association de financement électorale - les motifs du refus, gratuitement et par écrit. Cette formalisation du refus permettrait au mandataire de solliciter la Banque de France pour qu'elle désigne un établissement de crédit. En outre, afin d'éviter des manœuvres dilatoires, d'autant plus préjudiciables que la campagne électorale est entamée et que le candidat engage des dépenses, il est prévu qu'au terme d'un délai de quinze jours à compter de la demande d'ouverture de compte, le silence gardé par l'établissement de crédit saisi vaudrait refus, ce qui permettrait également au mandataire de se tourner vers la Banque de France. La preuve de l'écoulement de ce délai pourrait être rapportée par la production de l'avis de réception remis à la suite d'un envoi par lettre recommandée.

D'autre part, il est prévu qu'un décret prévoit les prestations de base qui doivent être proposées lors de l'ouverture d'un compte par un établissement de crédit qu'il s'agisse de celui sollicité par le mandataire ou de celui désigné par la Banque de France.

Votre commission a adopté l'article 9 *bis* **ainsi rédigé.**

CHAPITRE II BIS DISPOSITIONS RELATIVES À LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

(Division et intitulé nouveaux)

Article 9 ter (nouveau)

(art. L. 52-14 du code électoral)

Assistance de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par des magistrats financiers

Issu de l'**amendement COM-67 de votre rapporteur**, l'article 9 *ter* du projet de loi vise à permettre à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de bénéficier du concours de magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes en activité ou honoraires pour l'exercice de ses missions.

Le Gouvernement envisageait initialement de prévoir la certification par la Cour des comptes des comptes annuels des partis et groupements politiques dès lors que leurs ressources excéderaient un certain montant.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a souligné les difficultés d'une telle disposition. En effet, le rôle de la Cour des comptes et son articulation avec la mission de la CNCCFP n'étaient pas précisément déterminés par le texte alors qu'au regard de l'article 4 de la Constitution, les partis et groupements politiques ne pourraient pas faire l'objet d'un contrôle de gestion. Il est d'ailleurs actuellement prévu, à l'article 10 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, que « *les partis et groupements politiques bénéficiaires [de l'aide publique] ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes* ».

En outre, la disposition envisagée était susceptible d'être contraire aux règles de l'Union européenne, dès lors que le monopole accordé à la Cour des comptes en vue de la certification des comptes de certains partis ou groupements politiques porterait atteinte à la liberté de prestation de services.

Pour ces raisons, le Gouvernement a renoncé à cette disposition.

Lors de son audition, le président de la CNCCFP, M. François Logerot, et le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, ont fait état de leurs réserves face à cette proposition.

C'est pourquoi votre commission n'a pas jugé utile de rechercher une solution de nature à rétablir l'intervention de la Cour des comptes. Toutefois, pour renforcer les moyens humains à la disposition de la CNCCFP dont dépend le contrôle du respect des obligations actuelles et nouvelles s'imposant aux partis politiques, votre commission a souhaité permettre à la commission de faire appel, de manière non exclusive, à des rapporteurs choisis parmi les magistrats des juridictions financières, en activité ou honoraires. Sur le modèle des règles applicables à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) prévues au V de l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013, ces rapporteurs seraient choisis par le Premier président de la Cour des comptes après avis du président de la CNCCFP.

De cette manière, la CNCCFP pourrait s'appuyer sur l'expertise et les garanties statutaires d'indépendance des magistrats financiers pour l'exercice de ses missions, étant entendu que la définition des missions octroyées à ces rapporteurs serait déterminée par la CNCCFP, sous l'autorité de son président.

Votre commission a adopté l'article 9 *ter* **ainsi rédigé**.

CHAPITRE III ACCÈS AU FINANCEMENT ET PLURALISME

Article 10

(art. 16-1 [nouveau] de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988
relative à la transparence financière de la vie politique)

Création, missions et prérogatives du médiateur du financement des candidats et des partis politiques

L'article 10 du projet de loi institue un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques. Seraient fixées au niveau législatif les règles relatives à ses missions, sa nomination et ses prérogatives, leurs modalités d'application étant renvoyées à un décret en Conseil d'État. Il pourrait agir sur l'ensemble du territoire national.

Votre commission a adopté un **amendement COM-68 de précision rédactionnelle présenté par son rapporteur**, visant également à insérer ce dispositif au sein d'un nouvel article 16-1 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

1. Les missions et prérogatives du médiateur (I, II, II bis, II ter, IV et V).

L'objectif recherché est de faciliter le dialogue entre les candidats et partis ou groupements politiques et leurs prêteurs privilégiés, les établissements de crédit, afin de favoriser l'accès au crédit pour le financement des campagnes électorales et des activités politiques.

La création du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques s'inspire de l'institution en 2008, par un « accord de place » reconduit à échéances régulières depuis, d'un médiateur du crédit pour les entreprises.

Cette mesure apparaît comme une contrepartie à la restriction apportée par les articles 8 et 9 du projet de loi aux possibilités de prêt par une personne physique ou morale.

Le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques serait investi uniquement d'une mission de conciliation, à l'exclusion de tout pouvoir coercitif à l'égard des établissements de crédit. Sa mission serait facilitée par deux moyens :

- il ne pourrait pas se voir opposer le secret professionnel protégé par l'article L. 511-33 du code monétaire et financier, généralement connu sous le nom de « secret bancaire » ;

- les constatations qu'il pourrait faire ou les déclarations qu'il pourrait recueillir dans le cadre de sa mission seraient couvertes par le secret qui, dans le cadre d'une action civile, ne pourrait être levé qu'avec l'accord des parties.

Il présenterait un rapport périodique au Parlement pour dresser un bilan de son activité et formuler des recommandations dans son périmètre d'activité. Adoptant un **amendement COM-13 de notre collègue Jean-Pierre Grand**, votre commission a précisé que le rythme de dépôt de ce rapport serait annuel.

La saisine du médiateur serait ouverte aux candidats et aux partis ou groupements politiques ayant vu rejetée une demande de prêt. Le médiateur pourrait alors engager une procédure de médiation avec les établissements ayant préalablement opposé un refus, qui demeureraient libres d'apprécier les garanties de solvabilité du candidat ou du parti ou groupement politique. Selon l'étude d'impact, « *le médiateur du crédit fonde son analyse sur le seul risque de crédit* ».

Votre commission a souscrit à la création d'un tel médiateur au regard du succès rencontré par la médiation opérée par son homologue depuis 2008 entre les établissements financiers et les entreprises. Elle a d'ailleurs souhaité, sur la proposition de son rapporteur, étendre sa mission aux difficultés rencontrées par un mandataire financier ou une association de financement de parti ou groupement politique en matière d'ouverture du compte bancaire ou postal ainsi que pour son fonctionnement (**amendement COM-69 du rapporteur**). Il interviendrait en matière de campagnes électorales comme de financement des partis ou groupements politiques. Dans ce dernier cas, le médiateur pourrait être saisi de cas relatifs à des prestations liées au compte ouvert qui seraient insatisfaisantes pour assurer le financement de la campagne électorale : accès limité aux moyens de paiement, nombre limité de chèques pouvant être encaissés, etc.

Par cohérence, votre commission a modifié sa dénomination en « **médiateur du financement des candidats et des partis politiques** » de manière à prendre en compte cette seconde mission (**amendement COM-69**).

2. Les modalités de désignation du médiateur (III)

Le médiateur serait nommé pour un mandat de six ans non renouvelable. Pour asseoir sa légitimité, il serait nommé par le président de la République après avis du gouverneur de la Banque de France et des commissions permanentes compétentes du Parlement en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Votre commission n'a pas remis en cause cette procédure de nomination mais a adopté un **amendement COM-70 de son rapporteur** qui a supprimé une mention de la commission compétente pour l'entendre préalablement à sa nomination dans la mesure où la désignation de la commission permanente compétente relève de la loi du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution que modifie justement l'article 11 du projet de loi. En outre, elle a transformé l'avis simple du **gouverneur de la Banque de France** sur cette nomination en

un **pouvoir de proposition** de ce dernier, évitant ainsi un « doublon » avec l'avis des commissions parlementaires. Le gouverneur de la Banque de France dresserait ainsi une liste de trois noms parmi lesquels le président de la République devrait choisir le médiateur, ce qui permettrait de renforcer les garanties de qualification devant présider au choix du médiateur.

Votre commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié**.

Article 11

(tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

Désignation de la commission permanente compétente pour examiner la candidature à la fonction de médiateur du financement des candidats et des partis politiques

L'article 11 du projet de loi tend à indiquer la commission permanente appelée à émettre un avis, après une audition publique, au sein de chaque assemblée parlementaire, sur la nomination du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques. Il confie cette mission à la commission compétente en matière de lois électorales – soit la commission des lois – en complétant le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Cette disposition découle de l'ajout de cette fonction à la liste de celles soumises à la procédure du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution par l'article 10 du projet de loi organique.

Votre commission a approuvé cette disposition, sous réserve de l'adoption d'un **amendement COM-71 rédactionnel de son rapporteur**.

Votre commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

Article 12 (supprimé)

Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de la création d'une « banque de la démocratie »

L'article 12 du projet de loi tend à habiliter, dans les conditions fixées à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour instaurer un dispositif assurant le financement des campagnes électorales et de la vie politique. Le Gouvernement disposerait d'un délai de douze mois à compter de la publication de la loi pour édicter ces règles, à charge pour lui de déposer un projet de loi de ratification dans le délai de trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

Cet article a vocation à créer et à mettre en œuvre la « *banque de la démocratie* » annoncée le 1^{er} juin par l'ancien garde des sceaux, M. François

Bayrou. Il s'agit de remédier aux difficultés croissantes rencontrées par les partis et groupements politiques et les candidats pour obtenir des prêts, difficultés qui pourraient être aggravées par les restrictions posées aux articles 8 et 9 du projet de loi concernant les prêts consentis par les personnes physiques et morales. Le dispositif proposé couvrirait les « *prêts, avances ou garanties* ».

À ce stade, l'habilitation laisse ouverte la question de la forme juridique de ce dispositif. Il pourrait autant s'agir d'un établissement de crédit créé *ex nihilo* ou adossé à un établissement existant – comme la Caisse des dépôts et consignations qui a été évoquée – que d'un mécanisme de financement sans personnalité morale et géré par un établissement existant.

Une fois ce choix effectué, le pouvoir réglementaire aurait à déterminer les règles de fonctionnement du dispositif. La liberté du Gouvernement n'est encadrée que par l'objectif de concilier « *des conditions garantissant à la fois l'impartialité des décisions prises, en vue d'assurer le pluralisme de la vie politique, et la viabilité financière du dispositif mis en place* ». L'habilitation comme l'étude d'impact demeurent muettes sur les moyens envisagés pour y parvenir. Lors de son audition au Sénat, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a précisé qu'« *une mission va d'ailleurs être confiée à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances pour étudier les conditions de mise en place de cette structure* ».

Saisi *in extremis* de cette disposition, le Conseil d'État a eu l'occasion de regretter son impréparation. Déplorant une étude d'impact « *beaucoup trop sommaire* », il a souligné dans son avis qu'« *en raison de la très grande indétermination des choix du Gouvernement qui demande au Parlement une habilitation à légiférer avant même d'avoir fait procéder à une étude préalable de faisabilité, il ne lui est possible d'apprécier l'adéquation de la mesure envisagée au regard des objectifs annoncés* ».

L'étude d'impact revendique un « *champ d'habilitation (...)* *volontairement large* » rendant possibles plusieurs options. Or, cette habilitation est de nature à conduire à porter atteinte à des principes constitutionnels tels que l'égalité devant la loi des candidats et des partis ou groupements politiques ou la garantie des expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. Ces exigences constitutionnelles imposent, si la puissance publique entend intervenir dans le financement de la vie politique, qu'elle respecte un principe de neutralité et d'impartialité dans ses choix. Il n'est pourtant apporté aucune précision sur les conditions de cette impartialité. Si l'étude d'impact évoque la nécessité de mécanismes « *indépendants de toute pression de l'autorité politique* » et évoque l'éventualité d'un « *comité chargé d'examiner les demandes sur la base de seuls critères de solvabilité* », ces garanties ne sont pas reprises au sein de l'habilitation.

Ces insuffisances sont de nature à rendre cette habilitation contraire à l'article 38 de la Constitution dans la mesure où, si le domaine d'intervention est précisé, les finalités des mesures susceptibles d'être prises sont incertaines.

Le Conseil constitutionnel a récemment durci sa jurisprudence lorsque l'habilitation est susceptible de porter atteinte à un principe constitutionnel¹.

La rédaction actuelle de l'habilitation ne met en mesure ni le Parlement, ni le Conseil constitutionnel, s'il était saisi, de s'assurer que les mesures prises dans le cadre de l'habilitation respecteraient les principes constitutionnels applicables.

À titre d'exemple, les décisions d'accord ou de refus seraient-elles prises sur la base de critères financiers ou en fonction de la représentativité électorale du candidat ou du parti ou groupement politique ? Reposeraient-elles, le cas échéant, sur une combinaison de ces deux types de critères ? Des interrogations similaires existent sur l'articulation de ce dispositif avec la création d'un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques : la saisine de ce dernier serait-elle un préalable obligatoire au bénéfice du dispositif envisagé ? Enfin, quels types de recours gracieux et contentieux seraient prévus ?

Dans ces conditions, votre commission a adopté **trois amendements COM-72, COM-132 et COM-15 de suppression, proposés respectivement par son rapporteur, la commission des finances et notre collègue Jean-Pierre Grand.**

Votre commission a **supprimé** l'article 12.

TITRE VI DISPOSITIONS RELATIVES AUX REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Article 13

Transmission par l'administration fiscale au président de la HATVP d'une attestation concernant la situation fiscale d'un représentant français au Parlement européen - Extension aux représentants français au Parlement européen des incompatibilités relatives à l'exercice de fonctions de conseil

L'article 13 du projet de loi vise à rendre applicables aux représentants français au Parlement européen le dispositif de transmission par l'administration fiscale d'une attestation de situation fiscale concernant

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017.

les députés et sénateurs (**article 2 du projet de loi organique**) et les nouvelles incompatibilités prévues pour mieux encadrer l'exercice par les parlementaires de fonctions de conseil (**articles 3 à 8 du projet de loi organique**).

1. La délivrance d'une attestation de situation fiscale

Sur le modèle de l'article 2 du projet de loi organique, un représentant français au Parlement européen, dans le mois suivant son entrée en fonction, recevrait de l'administration fiscale une attestation relative au respect de ses obligations fiscales en matière de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable.

Comme pour les parlementaires nationaux, l'attestation porterait uniquement sur le respect des obligations de déclaration et de paiement et couvrirait l'ensemble des impositions, nationales comme locales, dont est redevable le représentant au Parlement européen. Cette procédure n'équivaut donc pas à une vérification de situation fiscale et ne permet pas d'exclure la découverte ultérieure d'un manquement du représentant au Parlement européen à ses obligations fiscales dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal de droit commun. C'est pourquoi cette attestation « *ne constitue[rait] pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale* » du représentant au Parlement européen.

La procédure prévue est identique à celle applicable aux parlementaires nationaux sous deux réserves :

- le rôle du bureau de l'assemblée concernée serait assuré par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;

- la démission d'office serait prononcée par le Conseil d'État, juge de l'élection des représentants français au Parlement européen, en lieu et place du Conseil constitutionnel, compétent pour juger des seuls recours dirigés contre l'élection des députés et des sénateurs.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-74** afin de **préciser et simplifier cette procédure**, dans la même mesure que celle applicable aux parlementaires nationaux.

Dans ce cadre, le président de la HATVP ne serait destinataire que des attestations de non-conformité délivrées par l'administration fiscale à l'égard d'un représentant au Parlement européen et à la condition que le juge n'ait pas été saisi, à cette date, d'une contestation relative aux obligations fiscales en cause. En effet, dans ce dernier cas, l'absence de paiement de tout ou partie des impositions dont le parlementaire serait redevable résulterait de l'existence d'un litige avec l'administration fiscale sur le bien-fondé de l'imposition ou du recouvrement. Cette précision a paru à votre commission de nature à préserver l'effectivité du droit au recours garanti à chaque élu comme contribuable.

De même, la transmission d'une attestation de non-conformité au président de la HATVP serait précédée d'une phase d'échanges avec le représentant au Parlement européen. Ce dernier serait invité par l'administration fiscale à lui présenter ses observations pour, éventuellement, éclairer les constatations de cette dernière, ce qui permettrait d'assurer le caractère contradictoire de la procédure. Le représentant au Parlement européen serait également invité à régulariser sa situation s'il admettait les manquements à ses obligations fiscales.

Le représentant au Parlement européen disposerait d'un délai d'un mois, au terme duquel l'administration fiscale, si elle confirmait l'attestation de non-conformité précédemment délivrée, la transmettrait au président de la HATVP.

Comme le bureau de chaque assemblée, le président de la HATVP disposerait bel et bien d'un pouvoir d'appréciation mais limité à la vérification de la réalité du manquement du représentant au Parlement européen aux obligations de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable. Si cette situation de non-conformité était avérée, alors le président de la HATVP serait tenu de saisir le Conseil d'État.

Saisi par le président de la HATVP, le Conseil d'État aurait, comme le Gouvernement le propose, la faculté de mettre fin au mandat du représentant au Parlement européen. Afin d'éviter tout risque d'incompétence négative, cet amendement encadre le pouvoir d'appréciation du Conseil d'État en réservant cette possibilité au cas où il constaterait un manquement d'une particulière gravité.

Votre commission a également opté pour qualifier cette cessation du mandat de déchéance plutôt que de démission d'office, les effets restant identiques.

2. Les incompatibilités parlementaires

L'article 7 de l'Acte du 20 septembre 1976¹ permet **l'extension des incompatibilités applicables aux députés et aux sénateurs aux représentants français au Parlement européen.**

Sur ce fondement, l'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977² prévoit ainsi que « *les articles L.O. 139, L.O. 140, L.O. 142 à L.O. 150 et L.O. 152 du code électoral sont applicables aux représentants (français) au Parlement européen* ».

Ces derniers disposent de trente jours pour mettre fin à une éventuelle situation d'incompatibilité. Dans le cas contraire, tout électeur peut saisir le Conseil d'État ; le représentant au Parlement européen est réputé renoncer à son mandat lorsque le juge administratif constate une incompatibilité.

¹ Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

² Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

L'article 13 du projet de loi ordinaire tend, par conséquent, à appliquer aux représentants français au Parlement européen les nouvelles incompatibilités prévues par le projet de loi organique¹.

Le **I de l'article 13** prévoit la mention, dans la **déclaration d'intérêts et d'activités** de ces représentants, des participations directes ou indirectes leur conférant le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de conseils.

Le **2° de son II** prévoit que les représentants français au Parlement européen disposent de **trois mois** pour céder les participations leur conférant le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de prestations de conseils ou pour en confier la gestion à un tiers.

Comme pour les députés et les sénateurs, ce délai serait plus long que la période de trente jours accordée aux parlementaires pour régulariser d'éventuelles incompatibilités professionnelles. Il s'agit, en l'espèce, de prendre en compte l'ampleur des démarches administratives à réaliser².

Adoptant la même logique qu'à l'article 7 du projet de loi organique, votre commission a pris soin de distinguer l'interdiction d'acquiescer, au cours du mandat, le contrôle d'une structure dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de conseils, d'une part, et l'interdiction, sous certaines conditions, de continuer d'exercer le contrôle d'une telle structure, d'autre part.

Dans le premier cas, l'interdiction serait d'application immédiate à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Dans le second cas, le parlementaire disposerait de trois mois pour régulariser sa situation (**amendement COM-73 du rapporteur**).

Le **3° du II de l'article 13** « *relève le compteur* » de la loi n° 77-729 précitée du 7 juillet 1977 pour garantir **l'application outre-mer** de l'ensemble de ces dispositions.

Votre commission a adopté l'article 13 **ainsi modifié**.

Article 14

Modalités d'entrée en vigueur de la modification des déclarations d'intérêts et d'activités et des incompatibilités parlementaires

L'article 14 du projet de loi tend à préciser les modalités d'entrée en vigueur de la modification des déclarations d'intérêts et d'activités et des incompatibilités parlementaires prévue, pour les représentants français au Parlement européen, par l'article 13.

¹ Cf. les commentaires des articles 3 à 8 du projet de loi organique pour plus de précisions.

² Cf. le commentaire de l'article 7 du projet de loi organique pour plus de précisions.

Il vise, tout d'abord, à ce que ces représentants modifient leur **déclaration d'intérêts et d'activités** dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi afin d'y inclure les informations relatives aux participations leur conférant le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de conseils **(I)**.

Concernant les **incompatibilités** applicables aux représentants français au Parlement européen, l'article 14 suit une démarche similaire à celle de l'article 12 du projet de loi organique (applicable aux députés et aux sénateurs), en distinguant :

- les incompatibilités opposables dès l'entrée en vigueur de la loi **(premier alinéa du III)** ;

- celles pour lesquelles les représentants français au Parlement européen disposeraient de trois mois à compter cette entrée en vigueur pour régulariser leur situation **(deuxième alinéa du III)** ;

- celles applicables à compter du prochain renouvellement du Parlement européen prévu en mai 2019 **(IV)**.

Ces dispositions seraient applicables en Polynésie française, dans les Iles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie **(V)**.

**L'entrée en vigueur des incompatibilités
(représentants français au Parlement européen)**

Disposition	Article du code électoral concerné <i>(par renvoi de l'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977)</i>	Entrée en vigueur
Obligation de compléter sa déclaration d'intérêts et d'activités en mentionnant le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » dans la fourniture de conseils	Art. L.O. 135-1	Trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi
Interdiction de diriger une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » à conseiller les sociétés, entreprises, établissements ou organismes « sensibles » mentionnés à l'article L.O. 146 du code électoral	Art. L.O. 146, 8°	À compter de l'entrée en vigueur de la loi avec, ensuite, un délai de mise en conformité de trois mois
Interdiction d'exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début du mandat	Art. L.O. 146-1, 1°	À compter de l'entrée en vigueur de la loi
Interdiction de poursuivre une activité de conseil initiée moins d'un an avant l'entrée en fonction du parlementaire	Art. L.O. 146-1, 2°	À compter du prochain renouvellement du Parlement européen (mai 2019)

Disposition	Article du code électoral concerné <i>(par renvoi de l'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977)</i>	Entrée en vigueur
Interdiction de fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes « sensibles » mentionnés à l'article L.O. 146 du code électoral	Art. L.O. 146-1, 3°	À compter de l'entrée en vigueur de la loi avec, ensuite, un délai de mise en conformité de trois mois
Interdiction d'acquérir le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » dans la fourniture de conseils	Art. L.O. 146-2, premier alinéa	À compter de l'entrée en vigueur de la loi
Interdiction d'exercer le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » dans la fourniture de conseils, si ce contrôle a été acquis moins d'un an avant l'entrée en fonction du parlementaire	Art. L.O. 146-2, 1°	À compter du prochain renouvellement du Parlement européen (mai 2019)
Interdiction d'exercer le contrôle dans une structure dont l'activité consiste « <i>principalement</i> » à conseiller les sociétés, entreprises, établissements ou organismes « sensibles » mentionnés à l'article L.O. 146 du code électoral	Art. L.O. 146-2, 2°	À compter de l'entrée en vigueur de la loi avec, ensuite, un délai de mise en conformité de trois mois
Interdiction aux parlementaires qui bénéficiaient de la dérogation « <i>professions libérales</i> » de débiter une fonction de conseil qui n'était pas la leur avant l'entrée en vigueur de la loi	Ancien art. L.O. 146-1 du code électoral, alinéa 2	À compter de l'entrée en vigueur de la loi

Source : commission des lois du Sénat

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté **l'amendement COM-75** pour améliorer la rédaction de l'article 14 et corriger des erreurs matérielles.

Votre commission a adopté l'article 14 **ainsi modifié**.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Article 1^{er}

(art. 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962
relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel,
art. 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016
rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales
des Français établis hors de France)

Publicité et contrôle de la déclaration de situation patrimoniale du Président de la République - Déclaration d'intérêts et d'activités des candidats à l'élection à la présidence de la République

L'article 1^{er} du projet de loi organique tend à instaurer un dispositif de contrôle de la déclaration de situation patrimoniale du président de la République à l'issue de son mandat.

Cet article tend également à prévoir l'application des modifications apportées par le projet de loi en matière de financement des campagnes électorales à la campagne pour l'élection du président de la République.

1. La publication et le contrôle de la déclaration de situation patrimoniale du président de la République

Conformément à l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962¹, les candidats à l'élection présidentielle doivent remplir une déclaration de situation patrimoniale² et la transmettre, sous pli scellé, au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures (soit, pour l'élection de 2017, 38 jours avant le premier tour). Dans le cas contraire, leur candidature est déclarée nulle par le Conseil constitutionnel.

¹ Loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

² Le patrimoine évalué est celui détenu par le candidat à la date du premier jour du troisième mois précédant le premier tour de scrutin (article 9-1 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel).

Depuis la loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988¹, le président de la République est également tenu de déposer une déclaration de situation patrimoniale à l'issue de son mandat². Les documents correspondants sont publiés au *Journal officiel*, mais ne font l'objet d'aucun contrôle.

Le Conseil constitutionnel transmet ensuite ces déclarations de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui les rend publiques sur son site internet au moins quinze jours avant le premier tour.

Le délai de consultation de ces documents dépend alors de l'issue du scrutin.

Délais de consultation des déclarations de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle

	Délais de consultation
Candidats dont la candidature n'est pas validée par le Conseil constitutionnel	Aucun (déclaration non publique)
Candidats éliminés au premier tour de l'élection	Jusqu'à la proclamation des résultats du premier tour
Candidat éliminé au second tour	Jusqu'à la proclamation des résultats du second tour
Candidat élu	Jusqu'à la fin du sixième mois suivant la fin de son mandat

Source : commission des lois du Sénat

À l'issue de son mandat, le président de la République doit remplir une nouvelle déclaration de situation patrimoniale.

Deux cas de figure sont alors envisageables :

- si le président exerce ses fonctions jusqu'au terme normal de son mandat, la déclaration doit être déposée deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat ;

- s'il démissionne, la déclaration doit être déposée au plus tard un mois après cette démission.

La déclaration de situation patrimoniale « de fin de mandat » est transmise à la HATVP et publiée au *Journal officiel* dans les huit jours.

Par dérogation, les déclarations de situation patrimoniale des candidats et du président de la République sortant ne font pas l'objet de

¹ Loi relative à la transparence financière de la vie politique.

² Il n'est, à l'inverse, pas soumis à une obligation de déclaration d'intérêts.

contrôle de la part de la HATVP. Cette dernière se borne à retirer des éléments personnels, non mis à la disposition du public, comme les adresses personnelles de la personne soumise à déclaration, les noms des membres de sa famille, la localisation géographique des biens (sauf le nom du département) ou, en cas d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis.

Lors de l'examen du projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique¹ en 2013, le Parlement a tenté de renforcer le contrôle de la déclaration de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle et du candidat élu en permettant à la HATVP, après avoir entendu l'intéressé, de formuler des appréciations sur :

- l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration des candidats, y compris celle du président de la République candidat à un second mandat, en amont de l'élection ;

- l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration du président de la République à l'issue de son mandat ou sur une éventuelle « *évolution de situation patrimoniale pour laquelle [la HATVP] ne dispose pas d'explications suffisantes* ».

Ces deux dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel au motif qu'« *en retenant que la Haute autorité peut assortir la publication de la déclaration, qui intervient au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin de toute appréciation qu'elle estime utile (...), le législateur a conféré à cette autorité le pouvoir d'intervenir dans la campagne électorale, dans les derniers jours de celle-ci, dans des conditions qui pourraient porter atteinte à l'égalité devant le suffrage* »².

Afin de tenir compte de cette censure, l'article 1^{er} du projet de loi organique prévoit d'instaurer un contrôle par la HATVP de la seule déclaration de situation patrimoniale de « fin de mandat » du président de la République en l'assortissant de deux réserves :

- le dépôt de cette déclaration serait avancé de deux mois de manière à l'éloigner du début de la campagne électorale ; il interviendrait donc entre quatre et trois mois avant la fin du mandat présidentiel plutôt que de deux à un mois avant celle-ci ;

- l'avis de la HATVP serait rendu public 15 plus tard, après qu'elle aurait invité l'intéressé à présenter ses observations, mais se limiterait aux appréciations portées sur la variation de la situation patrimoniale du chef de l'État depuis son entrée en fonction.

¹ Dont est issue la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

² Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique, décision n° 2013-675 DC.

Dans ces conditions, l'avis de la HATVP ne serait rendu public, au plus tard, que 75 jours avant l'échéance du mandat présidentiel et 40 jours avant le premier tour du scrutin. En effet, en application de l'article 7 de la Constitution, le scrutin peut avoir lieu jusqu'à 35 jours avant l'échéance du mandat présidentiel en cours.

Les déclarations de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle continueraient à ne faire l'objet d'aucun contrôle de la HATVP.

Si elle a approuvé les dispositions proposées, votre commission a adopté un **amendement COM-35 de son rapporteur** ayant pour objet de **préciser que la publicité de la déclaration de situation patrimoniale de « fin de mandat » du président de la République et de l'avis de la HATVP dont elle serait assortie serait assurée selon les modalités en vigueur pour les déclarations de situation patrimoniale déposées par les autres déclarants, notamment les parlementaires, auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**. En seraient ainsi retirées les mentions relatives à la vie privée du chef de l'État (adresse personnelle, identité et informations relatives à des tiers, *etc.*).

2. L'application des modifications apportées par le projet de loi en matière de financement des campagnes électorales à la campagne pour l'élection du président de la République

En application des articles 6 et 7 de la Constitution, les règles relatives à la campagne pour l'élection du président de la République relèvent du domaine de la loi organique. Les dispositions applicables sont donc celles du code électoral dans la version « cristallisée » à la date indiquée à l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

L'article 1^{er} du projet de loi organique tend à actualiser ce compteur pour étendre à la campagne électorale en vue de l'élection du président de la République **les modifications apportées par le projet de loi en matière de financement des campagnes électorales**¹.

Ce faisant, il a également pour effet de rendre applicables à la campagne précédant l'élection présidentielle les modifications législatives intervenues depuis la publication de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle. Il en est ainsi des règles de publication des informations relatives aux emprunts contractés en annexe des comptes de campagne, introduites à l'article L. 52-12 du code électoral par la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.

Le II de l'article 1^{er} du projet de loi organique prend en compte la modification de l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962 qui interviendra postérieurement à l'entrée en vigueur du présent texte, et au plus tard le

¹ Cf. *commentaire de l'article 9 du projet de loi*.

31 décembre 2019, en application de l'article 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France. Il modifie ainsi l'article 3 de ladite loi organique n° 2016-1047 pour y insérer la référence à la présente loi organique.

Votre commission a adopté un **amendement COM-91 de son rapporteur** de manière à assurer une coordination rendue nécessaire par la modification, par l'article 9 *bis* du projet de loi, de l'article L. 52-6 du code électoral, auquel renvoie l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

TITRE I^{ER} BIS DISPOSITIONS RELATIVES AUX MEMBRES DU GOUVERNEMENT

(Division et intitulés nouveaux)

Article 1^{er} bis (nouveau)

(art. 5 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution)

Limitation de la durée de versement de l'indemnité consécutive à la cessation des fonctions gouvernementales

Issu de l'**amendement COM-4 rectifié de notre collègue Jean-Pierre Grand**, l'article 1^{er} *bis* du projet de loi organique tend à préciser les conditions de versement de l'indemnité dont bénéficient les anciens membres du Gouvernement.

L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 dispose actuellement qu'un ancien membre du Gouvernement perçoit, à compter de la cessation de ses fonctions gouvernementales, une indemnité d'un montant égal au traitement qui lui était alloué en sa qualité de membre du Gouvernement à la condition qu'il n'ait pas retrouvé une activité rémunérée. Depuis 2013, la durée de versement est de trois mois, contre six mois auparavant.

Dans un souci d'équité, votre commission a souhaité préciser que la durée de versement ne peut excéder la durée des fonctions gouvernementales. En cas d'exercice de ces fonctions pour une durée inférieure à trois mois, la durée de versement de l'indemnité serait alors égale à la durée d'exercice des fonctions gouvernementales.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} *bis* **ainsi rédigé**.

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX PARLEMENTAIRES

CHAPITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ ET INÉLIGIBILITÉS

Article 2

(art. L.O. 136-4 (nouveau) du code électoral)

Transmission par l'administration fiscale aux parlementaires et au bureau de chaque assemblée parlementaire d'une attestation concernant la situation fiscale des parlementaires et nouvelle possibilité de démission d'office du mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel

L'article 2 du projet de loi organique tend à instituer une procédure visant à s'assurer qu'un parlementaire, à la date de son entrée en fonction, ne méconnaît pas ses obligations fiscales en matière de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable. Il crée pour les députés un nouvel article L.O. 136-4 au sein du code électoral, rendu applicable aux sénateurs par l'article L.O. 296 du code électoral.

Même s'il n'institue ni une inéligibilité, ni une incompatibilité, ce mécanisme se rattache à la compétence que le législateur organique tient de l'article 25 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a ainsi admis que relevaient de la loi organique les règles relatives aux déclarations de situation patrimoniale des parlementaires dès lors que la méconnaissance de cette règle pouvait se traduire par la perte du mandat parlementaire¹.

Il est prévu que l'administration fiscale délivre à chaque parlementaire une attestation relative à sa situation dans le mois suivant son entrée en fonction. Suggérée par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi organique, la notion d'entrée en fonction permet de prendre en compte les parlementaires dont le mandat débute avec leur élection et ceux, remplaçants et suivants de liste, appelés en cours de mandat à remplacer, de manière temporaire ou définitive, le parlementaire élu.

L'attestation porterait uniquement sur le respect des obligations de déclaration et de paiement et couvrirait l'ensemble des impositions, nationales comme locales, dont est redevable le parlementaire. Cette procédure ne correspond donc pas à la vérification de situation fiscale applicable aux membres du Gouvernement, à compter de leur nomination,

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988.

en vertu de l'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. L'attestation ne serait délivrée qu'au vu des informations détenues par l'administration fiscale, sans appeler de diligences supplémentaires de sa part pour s'assurer du respect des obligations déclaratives du parlementaire. De même, l'attestation ne vaudrait qu'à la date de sa délivrance.

La délivrance d'une attestation de conformité n'exclurait donc pas la découverte ultérieure d'un manquement du parlementaire à ses obligations fiscales dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal de droit commun. C'est pourquoi cette attestation « *ne constitue[rait] pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale* » du parlementaire.

L'attestation serait adressée au parlementaire concerné et au bureau de l'assemblée à laquelle il appartient. En cas de manquement à ses obligations déclaratives et de paiement des impositions dont il est redevable, le parlementaire devrait régulariser sa situation « sans délai ». S'il était en litige avec l'administration fiscale, ce qui expliquerait par exemple l'absence de paiement de tout ou partie d'un impôt, il ne serait pas tenu de se mettre en conformité dans l'attente d'une décision juridictionnelle définitive.

En cas de situation de non-conformité, il incomberait au bureau de saisir à son tour le Conseil constitutionnel afin qu'il prononce la démission d'office du député ou du sénateur de son mandat parlementaire. Conformément à la recommandation du Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi organique, le Conseil constitutionnel disposerait d'un pouvoir d'appréciation et non d'une compétence liée.

La rédaction du projet de loi organique est en revanche plus ambiguë sur l'existence ou non d'un pouvoir d'appréciation du bureau de chaque assemblée, informé d'une situation de non-conformité d'un député ou d'un sénateur, pour en saisir le Conseil constitutionnel. Selon les indications communiquées à votre rapporteur, l'intention des rédacteurs de ces dispositions était de prévoir une compétence liée du bureau de chaque assemblée, qui n'irait pas sans soulever des interrogations constitutionnelles.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-36** afin de **préciser et simplifier cette procédure**, en conservant l'esprit qui a guidé le Gouvernement dans sa rédaction.

Les bureaux des assemblées ne seraient destinataires que des attestations de non-conformité délivrées par l'administration fiscale à l'égard d'un député ou d'un sénateur et à la condition que le juge n'ait pas été saisi, à cette date, d'une contestation relative aux obligations fiscales en cause. En effet, dans ce dernier cas, l'absence de paiement de tout ou partie des impositions dont le parlementaire serait redevable résulterait de l'existence d'un litige avec l'administration fiscale sur le bien-fondé de l'imposition ou du recouvrement. Cette précision a paru à votre commission de nature à

préserver l'effectivité du droit au recours garanti à chaque parlementaire comme contribuable.

De même, la transmission d'une attestation de non-conformité au bureau de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient serait précédée d'une phase d'échanges avec l'intéressé. Ce dernier serait invité par l'administration fiscale à lui présenter ses observations pour, éventuellement, éclairer les constatations de cette dernière, ce qui permettrait d'assurer le caractère contradictoire de la procédure. Le parlementaire serait également invité à régulariser sa situation s'il admettait les manquements à ses obligations fiscales.

Le parlementaire disposerait d'un délai d'un mois, au terme duquel l'administration fiscale, si elle confirmait l'attestation de non-conformité précédemment délivrée au parlementaire, la transmettrait au bureau de l'assemblée à laquelle il appartient.

Votre commission a souhaité clarifier le rôle du bureau : ce dernier disposerait bel et bien d'un pouvoir d'appréciation mais limité à la vérification de la réalité du manquement du parlementaire à des obligations de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable. Si cette situation de non-conformité était avérée, alors le bureau serait tenu de saisir le Conseil constitutionnel.

Saisi par le bureau d'une assemblée, le Conseil constitutionnel aurait alors, comme le Gouvernement le propose, la faculté de mettre fin au mandat du parlementaire. Afin d'éviter tout risque d'incompétence négative, cet amendement encadre le pouvoir d'appréciation du Conseil constitutionnel en réservant cette possibilité au cas où il constaterait un manquement d'une particulière gravité.

Votre commission a également opté pour qualifier cette cessation du mandat parlementaire de déchéance, comme à l'article L.O. 136 du code électoral, plutôt que de démission d'office, les effets restant identiques.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 2 bis (nouveau)

(art. L.O. 132 du code électoral)

**Extension des cas d'inéligibilité
pour l'élection des députés et des sénateurs**

Issu d'un **amendement COM-27 de notre collègue Jacques Bigot**, l'article 2 *bis* du projet de loi organique complète l'article L.O. 132 du code électoral relatif aux inéligibilités en vigueur pour l'élection des députés et rendu applicable par l'article L.O. 296 du même code à l'élection des sénateurs. La fixation des inéligibilités relatives au mandat parlementaire relève de la loi organique en application de l'article 25 de la Constitution.

Sont ainsi inéligibles, jusqu'à un an après l'exercice de leurs fonctions, les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs des établissements publics dont l'organe délibérant est composé majoritairement de représentants des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités (région, département, collectivité à statut particulier, communes de plus de 20 000 habitants, communautés de communes de plus de 20 000 habitants, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles). Pour être éligible, le candidat doit avoir quitté l'une de ces fonctions au moins un an avant le jour du premier tour de scrutin. En outre, cette inéligibilité est limitée aux fonctions exercées dans un ressort comprenant la circonscription dans laquelle le candidat se présente.

Votre commission a estimé qu'il était juste d'étendre cette inéligibilité aux mêmes fonctions exercées au sein de sociétés publiques locales et de sociétés d'économie mixte dont les actionnaires majoritaires sont des collectivités territoriales. Cette inéligibilité s'appliquerait sous les mêmes conditions de temps et d'espace.

En effet, les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte locales peuvent exercer des missions analogues à celles des établissements publics locaux. Dès lors, il paraît délicat de faire dépendre l'éligibilité d'un candidat à la seule forme juridique de l'organisme au sein duquel il exerce ses fonctions.

Votre commission a adopté l'article 2 *bis* ainsi rédigé.

CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX INCOMPATIBILITÉS

Le **chapitre II** du projet de loi organique vise à encadrer plus strictement l'exercice d'activités de conseil par un député ou un sénateur en créant de nouvelles incompatibilités parlementaires.

Il concerne tous les modes d'exercice des activités de conseil, qu'il s'agisse de la direction ou du contrôle capitalistique d'une entreprise de ce secteur (**articles 4, 6 et 7**) ou des prestations de conseil fournies à titre individuel par les parlementaires (**article 5**).

Il tend, en outre, à mieux identifier d'éventuels conflits d'intérêts (**article 3**) et à en tirer les conséquences en matière de démission d'office des députés et des sénateurs (**article 8**).

Les modalités d'**entrée en vigueur** du chapitre II sont fixées à l'**article 12** du projet de loi organique.

Ses dispositions sont, en outre, étendues aux représentants français au Parlement européen par l'article 13 du projet de loi ordinaire.

Les incompatibilités parlementaires

Les incompatibilités correspondent à l'impossibilité pour un parlementaire de cumuler son mandat électif, d'une part, et certaines fonctions mentionnées aux articles L.O. 137 à L.O. 153 du code électoral, d'autre part¹.

En vertu de l'**article 25 de la Constitution**², les incompatibilités applicables aux députés et aux sénateurs sont définies par la loi organique ; elles sont interprétées de façon stricte, dans la mesure où elles portent atteinte à l'exercice d'un mandat électif³. Leur champ d'application a été étendu, par la loi ordinaire⁴, aux **représentants français au Parlement européen**, comme le permet l'article 7 de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct⁵.

Contrairement aux inéligibilités, les incompatibilités n'empêchent pas l'élection du candidat ; elles lui imposent toutefois d'opérer un choix entre des fonctions incompatibles.

Le code électoral prévoit **trois catégories** d'incompatibilités parlementaires :

- les incompatibilités avec d'autres fonctions publiques électives

À titre d'exemple, le mandat d'un député cesse de plein droit lorsqu'il est élu sénateur ou représentant au Parlement européen (articles L. O. 137 et L. O. 137-1 du code électoral). La loi organique n° 2014-125 et la loi n° 2014-126⁶ du 14 février 2014 ont renforcé cette catégorie d'incompatibilités en interdisant le cumul de fonctions exécutives locales (maire, président d'un conseil départemental, etc.) avec le mandat parlementaire⁷ (articles L. O. 141 et L.O. 141-1 du même code).

¹ Ces articles sont insérés dans le titre II, « Dispositions spéciales à l'élection des députés », du code électoral. Ils sont rendus applicables aux sénateurs par un renvoi opéré à l'article L.O. 297 du même code.

² « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités ».

³ Conseil constitutionnel, 18 octobre 1977, Examen de la compatibilité de certaines fonctions avec l'exercice du mandat parlementaire (Monsieur Marcel Dassault, député), décision n° 77-5 I.

⁴ Article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁵ Article selon lequel « chaque État membre peut étendre (aux parlementaires européens) les incompatibilités applicables sur le plan national ».

⁶ Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

⁷ Cette loi organique s'applique à compter du renouvellement des assemblées, soit en juin 2017 pour l'Assemblée nationale et en septembre 2017 pour le Sénat.

- les incompatibilités avec des fonctions publiques non électives

L'exercice d'une activité de fonctionnaire ou d'agent non titulaire de la fonction publique est aussi incompatible avec le mandat parlementaire, sauf pour les professeurs titulaires de chaires ou chargés de directions de recherches et, en Alsace-Moselle, les ministres des cultes et les délégués du Gouvernement dans l'administration des cultes (article L.O. 142 du code électoral).

Ces incompatibilités ont pour finalité, comme l'a rappelé notre collègue Gérard Longuet, de « *mettre le parlementaire à l'abri de la pression de l'État* »¹ et, plus largement, de son administration d'origine.

En pratique, les fonctionnaires élus parlementaires sont **placés en disponibilité d'office** et sont réintégrés dans leur administration, à l'issue de leur mandat, dès la première vacance d'emploi dans un poste correspondant à leur grade (article L.O. 151-1 du même code).

- les incompatibilités avec d'autres activités professionnelles, notamment dans le secteur privé

L'exercice de certaines professions est également incompatible avec le mandat parlementaire. À titre d'exemple, pendant son mandat, un parlementaire ne peut pas être directeur général d'une entreprise nationale (articles L.O. 145 et L.O. 146 du même code).

Comme l'a souligné notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest, « *en prohibant l'exercice de certaines activités ou professions, (ces dispositions) empêchent les parlementaires de dépendre financièrement de certains intérêts privés pour leurs revenus. L'incompatibilité s'avère donc un mécanisme très efficace de prévention des conflits d'intérêts* »².

• Les fonctions de conseil

Le code électoral mentionne déjà, en son article L.O. 146-1, la notion de « *fonctions de conseil* » - pour interdire à tout parlementaire de commencer à exercer une activité de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat - mais ne la définit pas.

D'après notre ancien collègue député Jean-Jacques Urvoas, « *chacun s'accorde à reconnaître qu'il n'y a pas de définition juridique de la notion de conseil et, si vous avez lu le rapport, vous avez pu constater que, faute de mieux, j'avais repris la définition du dictionnaire Le Robert, selon lequel le conseil est une activité professionnelle consistant à mettre ses connaissances à la disposition de ceux qui en font la demande* »³.

Cette notion a également fait l'objet d'interprétations jurisprudentielles, le Conseil constitutionnel considérant que des fonctions de gérant d'une entreprise unipersonnelle ayant pour objet « *la mise en place*

¹ *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 25 juillet 2013.*

² « *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires* », rapport n° 518 (2010-2011) fait au nom du groupe de travail sur les conflits d'intérêts de la commission des lois du Sénat, p. 85. Ce rapport est consultable au lien suivant : <http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf>.

³ *Compte rendu de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du mardi 18 juin 2013.*

de l'organisation et du développement commercial » d'autres sociétés constituaient une activité de conseil¹.

Dans son avis sur le projet de loi organique, le Conseil d'État précise, en outre, que « les fonctions de conseil dont le projet renforce l'encadrement englobent la notion de représentation d'intérêts »², définie comme « l'activité (...) d'influer sur la décision publique »³.

Enfin, les « fonctions de conseil » incluent les **professions réglementées** – et notamment celles d'avocat ou d'expert-comptable –, à la différence des « activités de consultant » mentionnées à l'article L.O. 135-1 du code électoral.

D'après l'étude d'impact, l'activité de conseil nécessite une attention particulière en matière de prévention des conflits d'intérêts : elle recouvrirait, en effet, « des prestations de nature hétéroclite, rémunérées, au profit d'une clientèle également très diverse. Or cette clientèle a nécessairement des intérêts propres qui ne peuvent se confondre avec l'intérêt général, lequel doit être au cœur de la mission d'un parlementaire. Les prestations de conseil rendues par un parlementaire à ses clients sont donc susceptibles, dans certains cas, d'affecter ou de donner l'apparence d'affecter l'exercice de son mandat »⁴.

• **Le contrôle des incompatibilités parlementaires par le Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel contrôle de manière approfondie les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les activités professionnelles.

Il s'assure que chaque incompatibilité est « justifiée, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration (des droits de l'homme et du citoyen) de 1789, par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts »⁵. Le Conseil constitutionnel concilie, de même, les incompatibilités parlementaires avec la liberté d'entreprendre des députés et des sénateurs.

Dans son avis précité, le Conseil d'État a considéré que les dispositions du chapitre II du projet de loi organique, « qui n'instituent pas une interdiction générale de l'exercice de fonctions de conseil mais s'appliquent à des situations dans lesquelles les risques de confusion ou de conflits d'intérêts sont avérés, n'excèdent pas ce qui est nécessaire à la prévention de tels risques ».

¹ Conseil constitutionnel, 12 juillet 2011, Situation de M. Jean-Charles Taugourdeau, député, au regard du régime des incompatibilités parlementaires, décision n° 2011-29 I.

² Conseil d'État, avis n° 393323 du 12 juin 2017.

³ Article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁴ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 19.

⁵ Conseil constitutionnel, 13 février 2014, Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, décision n° 2014-689 DC.

Article 3

(art. L.O. 135-1 du code électoral)

Mention dans la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires des participations leur conférant le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « principalement » dans la fourniture de conseils

L'article 3 du projet de loi organique tend à **compléter la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires** en prévoyant une mention relative aux participations directes ou indirectes leur conférant le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste « principalement » dans la fourniture de conseils.

1. La déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires

La déclaration d'intérêts et d'activités des députés et des sénateurs permet, dans un objectif de prévention des conflits d'intérêts, d'identifier les intérêts qu'ils détiennent ainsi que leurs activités professionnelles ou d'intérêt général.

Conformément à l'article L.O. 135-1 du code électoral, cette déclaration doit être **adressée dans les deux mois suivant l'entrée en fonction** du parlementaire :

- au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui la publie sur son site internet¹ ;

- et au bureau de l'assemblée concernée, qui utilise ce document pour vérifier que le parlementaire n'est pas confronté à une situation d'incompatibilité².

Toute modification substantielle des intérêts ou des activités du parlementaire donne lieu, dans un délai de deux mois, à la transmission d'une nouvelle déclaration.

La déclaration d'un député ou d'un sénateur fait ainsi apparaître « *la liste des intérêts détenus* » à la date de son élection et dans les cinq années précédentes, « *ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver* ».

¹ Article L.O. 135-2 du code électoral.

Les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires sont consultables au lien suivant : <http://www.hatvp.fr/consulter-les-declarations/>.

² Article L.O. 151-2 du code électoral.

Cf. le commentaire de l'article 8 du projet de loi organique pour plus de précisions sur le contrôle des incompatibilités parlementaires par le bureau de chaque assemblée.

Le contenu de la déclaration d'intérêts et d'activités

Le contenu de la déclaration d'intérêts des parlementaires est fixé par **l'article L.O. 135-1 du code électoral** et est précisé par le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013¹.

Il comprend :

1° les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ;

2° les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;

3° les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années ;

4° les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou lors des cinq dernières années ;

5° les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ;

6° les activités professionnelles exercées à la date de l'élection par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

7° l'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

8° *[dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013]*² ;

9° les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ;

10° les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux ;

11° les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le député envisage de conserver durant l'exercice de son mandat.

En l'état du droit, la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires ne comprend qu'une seule information d'ordre patrimonial³ : la détention, à la date de l'élection, de participations financières directes dans le capital d'une société.

¹ Décret relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

² Initialement, le législateur avait souhaité que la déclaration d'intérêts des parlementaires mentionne les « autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ». La considérant trop imprécise, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition.

³ Ce type d'informations étant prioritairement inclus dans la déclaration de situation patrimoniale de l'élu.

2. L'ajout d'une nouvelle information d'ordre patrimonial au sein de la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires

L'article 3 du projet de loi organique tend à modifier le 8° de l'article L.O. 135-1 du code électoral pour mentionner une information complémentaire au sein de la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires.

La déclaration mentionnerait désormais « *les participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de conseils* ». Cette rédaction inclurait dans son périmètre le contrôle de fait et par personne interposée de ce type de structures.

L'article 3 s'inscrit dans un système plus large de mise en œuvre d'une nouvelle incompatibilité parlementaire :

- l'**article 6** prévoit un régime d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de conseils ;

- l'**article 8** donnerait au bureau de chaque assemblée les moyens de contrôler cette incompatibilité à partir de la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires¹. Le bureau pourrait, le cas échéant, saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il constate l'incompatibilité et déclare démissionnaire d'office un parlementaire qui n'aurait pas régularisé sa situation dans un délai de trente jours.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette nouvelle mention dans la déclaration d'intérêts et d'activités doit être justifiée par un **motif d'intérêt général** (la prévention et le traitement des conflits d'intérêts) et ne pas porter une atteinte disproportionnée au **droit à la vie privée** des parlementaires.

Cette première exigence semble respectée, le Conseil constitutionnel ayant admis que l'insertion d'éléments encore plus larges dans la déclaration de situation patrimoniale (valeurs mobilières, immeubles bâtis, *etc.*) était justifiée par l'objectif d'intérêt général de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci².

Les dispositions de l'article 3 doivent, en outre, être suffisamment précises au regard du principe de **légalité des délits et des peines** : une personne remplissant une déclaration d'intérêts doit être en mesure de connaître les informations devant y figurer, un délit spécifique étant prévu

¹ Ce qui justifie d'inclure cette nouvelle information dans la déclaration d'intérêts et d'activités (transmise au bureau de l'assemblée concernée et au président de la HATVP) et non dans la déclaration de situation patrimoniale (uniquement transmise au président de la HATVP).

² Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique, décision n° 2013-675 DC.

en cas de déclaration incomplète¹. À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel n'a pas admis que la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires comporte un chapitre intitulé, de manière trop imprécise, « *autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* »².

Outre le fait que la notion de « *conseil* »³ n'est pas définie par le code électoral, votre rapporteur s'est interrogé sur l'adverbe « *principalement* » auquel se réfère l'article 3.

Il constate toutefois que le Conseil constitutionnel a admis l'usage de cet adverbe en droit des incompatibilités – qui fait l'objet d'interprétations strictes –, un parlementaire ne pouvant pas, depuis 2013⁴, exercer des activités dans « *les sociétés ayant principalement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne* » (article L.O. 146 du code électoral)⁵.

Sollicité par votre rapporteur, le Gouvernement précise que plusieurs critères pourraient être utilisés pour déterminer le caractère « *principal* » d'une activité : chiffre d'affaires (critère le plus simple et le plus usité), nature des actifs ou des investissements, composition de la clientèle, nombre de salariés affectés à l'activité, *etc.*).

Votre commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-37** de son rapporteur et l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

(art. L.O. 146 du code électoral)

Extension de l'incompatibilité parlementaire applicable aux fonctions de direction exercées au sein d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme

L'article 4 du projet de loi organique tend à rendre incompatibles le mandat parlementaire, d'une part, et les fonctions de direction au sein d'une société, d'une entreprise ou d'organisme dont l'activité consiste « *principalement* » à fournir des conseils aux structures mentionnées à l'article L.O. 146 du code électoral, d'autre part.

1. L'incompatibilité prévue à l'article L.O. 146 du code électoral

En l'état du droit, l'**article L.O. 146 du code électoral** prévoit une incompatibilité entre le mandat de parlementaire et des fonctions de

¹ Le fait, pour un parlementaire, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts et activités ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article L.O. 135-1 du code électoral).

² Conseil constitutionnel, décision n° 2013-675 DC précitée.

³ Cf. *supra*.

⁴ Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-675 DC précitée.

direction¹ dans des sociétés, entreprises, établissements et organismes considérés comme « sensibles ».

Sont concernées les structures dont **l'activité est liée ou susceptible d'être liée à l'action publique** (travaux publics, sociétés d'économie mixte, etc.) **ou dont le mode de financement présente un risque particulier de conflit d'intérêts** (entreprises subventionnées, sociétés ayant principalement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne, etc.). À titre d'exemple, il n'est pas permis à un parlementaire d'exercer une fonction de direction dans une société par actions simplifiée (SAS) de gestion des domaines skiables ou dans une société foncière².

Cette incompatibilité **s'étend à la direction de fait** et par personne interposée des structures mentionnées à l'article L.O. 146 du code électoral³. Il est également interdit à tout parlementaire d'accepter, au cours de son mandat, une fonction de membre de leur conseil d'administration ou de surveillance (article L.O. 147 du même code).

**Sociétés, entreprises, établissements et organismes visés
par l'incompatibilité prévue à l'article L.O. 146 du code électoral⁴**

1° les sociétés, entreprises ou établissements jouissant, sous forme de garanties d'intérêts, de subventions ou, sous forme équivalente, d'avantages assurés par l'État ou par une collectivité publique sauf dans le cas où ces avantages découlent de l'application automatique d'une législation générale ou d'une réglementation générale ;

2° les sociétés ayant principalement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne, ainsi que les sociétés civiles autorisées à faire publiquement appel à l'épargne et les organes de direction, d'administration ou de gestion de ces sociétés ;

3° les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger ;

¹ Sont énumérées les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, de directeur général délégué et de gérant.

² Conseil constitutionnel, 22 décembre 2015, Situation de M. Michel Bouvard, sénateur, au regard du régime des incompatibilités parlementaires, décision n° 2015-33 I et Conseil constitutionnel, 14 décembre 2010, Situation de Monsieur Philippe Marini, sénateur, au regard du régime des incompatibilités parlementaires, décision n° 2010-28 I.

³ La direction de fait s'entendant comme « une participation à la conduite générale de l'entreprise active, régulière et comportant prise de décisions ».

Conseil constitutionnel, 18 octobre 1977, Examen de la compatibilité de certaines fonctions avec l'exercice du mandat parlementaire (M. Marcel Dassault, député), décision n° 77-5 I.

⁴ Dans sa version résultant de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

4° les sociétés ou entreprises à but lucratif dont l'objet est l'achat ou la vente de terrains destinés à des constructions, quelle que soit leur nature, ou qui exercent une activité de promotion immobilière ou, à titre habituel, de construction d'immeubles en vue de leur vente ;

5° les sociétés dont plus de la moitié du capital est constituée par des participations de sociétés, entreprises ou établissements visés aux 1° à 4° ;

6° les sociétés et organismes exerçant un contrôle effectif sur une société, une entreprise ou un établissement mentionnés aux 1° à 4° ;

7° les sociétés d'économie mixte.

Comme l'a souligné notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest, cette incompatibilité prévient « *de façon radicale tout conflit d'intérêts entre l'intérêt général et des intérêts privés, dès lors que le parlementaire ne peut avoir aucun intérêt personnel dans la direction des sociétés concernées* »¹.

2. L'ajout d'une nouvelle incompatibilité

L'article 4 du projet de loi organique tend à créer une nouvelle incompatibilité : **un parlementaire ne pourrait plus exercer de fonctions de direction dans des sociétés, entreprises ou organismes dont l'activité consiste « principalement »² à fournir des conseils aux structures mentionnées à l'article L.O. 146 du code électoral.**

Afin d'assurer la constitutionnalité du dispositif, les parlementaires conserveraient la possibilité de diriger une société, une entreprise ou un organisme ne conseillant pas les structures « sensibles » de l'article L.O. 146 précité ou ne les conseillant qu'occasionnellement.

En effet, comme le note l'étude d'impact, dans une société de grande taille « *une prestation de conseil isolée peut être tout à fait marginale. Elle est de ce fait difficile à identifier et nécessiterait la mise en place d'un dispositif interne de vérification spécifique permettant de classer les clients en fonction des critères d'activité au regard de l'article L.O. 146. Il serait alors difficile d'exiger des dirigeants de toute société d'anticiper l'éventualité d'un conseil occasionnel à une de ces entités pour se déporter en amont de ses fonctions* »³.

Votre commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-38** de son rapporteur et l'article 4 **ainsi modifié**.

¹ « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », rapport n° 518 (2010-2011) fait au nom du groupe de travail sur les conflits d'intérêts de la commission des lois du Sénat, p. 25. Ce rapport est consultable au lien suivant : <http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf>.

² Pour l'analyse de l'adverbe « principalement », voir le commentaire de l'article 3 du projet de loi organique.

³ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 25.

Article 5

(art. L.O. 146-1 du code électoral)

**Extension de l'incompatibilité parlementaire
relative aux activités de conseil exercées à titre individuel**

L'article 5 du projet de loi organique tend à étendre le périmètre de l'incompatibilité prévue par l'article L.O. 146-1 du code électoral pour les activités de conseil exercées à titre individuel par les parlementaires.

1. L'encadrement, depuis 1995, des activités de conseil exercées à titre individuel par les parlementaires

• *L'interdiction de débiter une activité de conseil qui n'était pas la sienne avant le début du mandat*

Issu de la loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995¹, le premier alinéa de l'**article L.O. 146-1 du code électoral** interdit à un parlementaire de commencer à exercer, après le début de son mandat, une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant l'élection.

Un député ou un sénateur ne respectant pas cette interdiction est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel, selon la procédure définie aux articles L.O. 151-2 à L.O. 151-4 du même code².

À l'inverse, rien n'empêche un parlementaire de poursuivre une activité de conseil débutée avant le début de son mandat³.

• *Une dérogation pour les professions réglementées*

L'incompatibilité prévue au premier alinéa de l'article L.O. 146-1 du code électoral n'est **pas applicable aux « professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé »** (second alinéa du même article). Cette dérogation concerne, selon notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest, tant « les notaires, les experts comptables, les géomètres-experts, les architectes, les administrateurs et mandataires judiciaires, les huissiers de justice, les pharmaciens ou les médecins que les avocats »⁴.

En d'autres termes, des parlementaires peuvent commencer à exercer une fonction de conseil dans ces domaines d'activité même après le début de leur mandat.

¹ Loi organique relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel.

² Cf. le commentaire de l'article 8 du projet de loi organique pour plus de précisions sur cette procédure.

³ À titre d'exemple, un parlementaire élu en juin 2017 peut poursuivre une activité de conseil débutée en janvier 2017.

⁴ « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », rapport n° 518 (2010-2011) fait au nom du groupe de travail sur les conflits d'intérêts de la commission des lois du Sénat, p. 87. Ce rapport est consultable au lien suivant : <http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf>.

Lorsque le parlementaire exerce comme **avocat** au cours de son mandat, son activité est toutefois strictement encadrée par les articles L.O. 149 et L.O. 151-3 du code électoral.

L'encadrement de l'exercice par les parlementaires de la profession d'avocat

Les parlementaires exerçant la profession d'avocat ne peuvent :

- accomplir, « *directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un associé, d'un collaborateur ou d'un secrétaire* », un acte relatif à une affaire pénale engagée devant les juridictions répressives pour crimes ou délits contre la nation, l'État et la paix publique ou en matière de presse ou d'atteinte au crédit et à l'épargne¹ ;

- plaider ou consulter pour le compte d'une entreprise nationale, d'un établissement public national ou d'une structure mentionnée à l'article L.O. 146 du code électoral² ou contre l'État, les sociétés nationales et les collectivités ou établissements publics³.

Le parlementaire qui ne respecte pas ces dispositions est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau de son assemblée ou du ministre de la justice ; sa démission est notifiée à son assemblée et au ministère de l'intérieur.

Enfin, l'article L.O. 145 du code électoral interdit à un parlementaire d'exercer des fonctions « *de façon permanente en qualité de conseil* » auprès des entreprises nationales et des établissements publics nationaux.

Synthèse du régime d'incompatibilité applicable aux activités de conseil (droit en vigueur)

	Activité commencée avant le début du mandat	Activité commencée après le début du mandat
Activité de conseil	Autorisée	Incompatible
Activité de conseil dans une profession réglementée	Autorisée	
Activité de conseil en tant qu'avocat	Autorisée, sous réserve des articles L.O. 149 et L.O. 151-3 du code électoral	
Activité « permanente » de conseil auprès d'une entreprise nationale ou d'un établissement public national	Incompatible	

Source : commission des lois du Sénat

¹ Sauf lorsqu'il s'agit d'affaires examinées par la Haute Cour de justice ou par la Cour de justice de la République.

² Cf. le commentaire de l'article 4 de la loi organique pour plus de précisions sur les structures mentionnées à l'article L.O. 146 du code électoral.

³ Par dérogation, les avocats exerçant un mandat parlementaire peuvent plaider contre une personne publique dans le cadre d'actions en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causés par un véhicule quelconque.

Selon l'étude d'impact, à la fin de la XIV^{ème} législature, l'Assemblée nationale comptait trente-quatre avocats et notaires, vingt-huit membres des professions de santé, trois experts comptables ou commissaires aux comptes et un architecte.

En juin 2017, dix-sept sénateurs étaient avocats, trois experts comptables ou commissaires aux comptes et vingt-deux membres des professions de santé.

Quatre sénateurs et dix députés indiquaient, en outre, exercer une profession de conseil en entreprise et un sénateur mentionnait la qualité d'administrateur de société¹.

2. Des tentatives de réforme avortées

Plusieurs rapports ont recommandé de renforcer l'incompatibilité prévue à l'article L.O. 146-1 du code électoral pour les parlementaires fournissant des prestations de conseil.

En 2011, notre ancien collègue **Jean-Jacques Hyest** avait proposé de rendre l'exercice de nouvelles fonctions de conseil incompatibles avec le mandat parlementaire, même lorsque ces fonctions sont exercées dans le cadre d'une profession réglementée². Cela revenait, concrètement, à supprimer la dérogation prévue au second alinéa de l'article L.O. 146-1 du code électoral pour les avocats, les commissaires aux comptes, *etc.*

Un an plus tard, la **Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique**, présidée par M. Lionel Jospin, reprenait cette proposition.

La commission soulignait notamment le risque de conflit d'intérêts qui « *peut naître dans le cas d'une activité de conseil auprès d'un opérateur économique ou financier* ».

Elle rappelait, en outre, que « *le secret professionnel de l'avocat fait obstacle à ce que l'identité du client et la nature des missions effectuées pour son compte soient portées à la connaissance du public dans le cadre d'une déclaration d'intérêts* ».

Enfin, elle regrettait que les parlementaires puissent solliciter l'inscription au barreau après huit ans de mandat, sans avoir à suivre de formation théorique ou pratique³. Ce dispositif dérogatoire d'accès à la profession d'avocat a toutefois été supprimé depuis⁴.

¹ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 19.

² « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires », *op. cit.*, p. 88.

³ « Pour un renouveau démocratique », novembre 2012, p. 99 à 101.

Ce rapport est consultable au lien suivant :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000596.pdf>.

⁴ Décret n° 2013-319 du 15 avril 2013 supprimant les conditions particulières d'accès à la profession d'avocat des personnes exerçant des responsabilités publiques.

En 2013, lors de l'examen des projets de lois relatifs à la transparence pour la vie publique¹, le législateur a souhaité aller plus loin en matière d'incompatibilité en interdisant aux parlementaires :

- d'exercer toute activité professionnelle qui n'était pas la leur avant le début de leur mandat, sauf lorsqu'il s'agissait de travaux scientifiques, littéraires ou artistiques ;

- de poursuivre l'exercice d'une fonction de conseil, sauf dans le cas spécifique où les parlementaires l'exerçaient avant le début de leur mandat et dans le cadre d'une profession réglementée.

Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré ces dispositions, considérant qu'elles excédaient « *manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* »².

3. Un régime d'incompatibilité plus strict pour les activités de conseil exercées par un parlementaire à titre individuel

L'article 5 du projet de loi organique tend à **renforcer trois aspects** du régime d'incompatibilité prévu à l'article L.O. 146-1 du code électoral pour encadrer les prestations de conseil fournies par un parlementaire.

Il prévoit, en premier lieu, **l'impossibilité pour un député ou un sénateur de poursuivre l'exercice d'une activité de conseil lorsque celle-ci a été initiée dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction**³.

Il s'agit, selon l'étude d'impact, « *de faire obstacle à ce qu'un candidat à l'élection contourne la règle d'incompatibilité en s'engageant dans une activité de conseil, alors qu'il a le projet de concourir à l'élection* »⁴.

En deuxième lieu, **serait supprimée la dérogation prévue pour les professions réglementées.**

À titre d'exemple, un parlementaire ne pourrait plus :

- poursuivre une activité d'avocat ou de commissaire aux comptes initiée moins d'un an avant le début de son mandat ;

- débiter une telle activité durant son mandat.

Seul l'exercice d'activités réglementées initiées plus d'un an avant l'entrée en fonction du parlementaire resterait admis.

¹ Loi n° 2013-907 et loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013.

² Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique, décision n° 2013-675 DC.

³ L'usage du terme « entrée en fonction » permet d'appliquer ce régime d'incompatibilité aux suppléants des parlementaires, dont le mandat débute postérieurement à l'élection, notamment lorsque le siège du parlementaire élu devient vacant pour cause de décès.

⁴ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 22.

En dernier lieu, l'article 5 du projet de loi organique tend à créer une nouvelle incompatibilité parlementaire : **le député ou le sénateur ne pourrait en aucun cas fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article L.O. 146 du code électoral**. Cette disposition vise, concrètement, à interdire aux parlementaires de fournir des conseils aux structures « sensibles » 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 conflits d'intérêts¹.

D'après l'étude d'impact, cette disposition vise à répondre à « un risque de collusion particulier (...). Il ne s'agit alors pas seulement d'empêcher le développement d'une activité parallèlement à l'exercice d'un mandat parlementaire, mais de conduire un parlementaire qui se trouve dans cette situation, même antérieurement à son élection, à cesser de fournir ces prestations de services. Le conflit d'intérêts, lié à une clientèle spécifique, est ici d'un degré tel que l'intérêt général commande que l'incompatibilité s'applique sans condition d'antériorité »².

**Synthèse du régime d'incompatibilité applicable aux activités de conseil
(art. 5 du projet de loi organique)**

	Activité commencée plus d'un an avant le début du mandat	Activité commencée moins d'un an avant le début du mandat	Activité commencée après le début du mandat
Activité de conseil	Autorisée	<i>Incompatible</i>	Incompatible
Activité de conseil dans une profession réglementée	Autorisée	<i>Incompatible</i>	
Activité de conseil en tant qu'avocat	Autorisée, sous réserve des articles L.O. 149 et L.O. 151-3 du code électoral	<i>Incompatible</i>	
Activité « permanente » de conseil auprès d'une entreprise nationale ou d'un établissement public national	Incompatible		
Activité de conseil auprès des structures mentionnées aux 1° à 7° de l'article L.O. 146 du code électoral	<i>Incompatible</i>		

Source : commission des lois du Sénat

Les inscriptions en italique correspondent aux modifications au droit en vigueur introduites par l'article 5 du projet de loi organique.

Votre commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-39** de son rapporteur et l'article 5 **ainsi modifié**.

¹ Cf. le commentaire de l'article 4 du projet de loi organique pour plus de précisions sur ces structures « sensibles ».

² Étude d'impact du projet de loi organique, p. 23.

Article 6

(art. L.O. 146-2 [nouveau] du code électoral)

Interdiction pour un parlementaire d'acquiescer et, sous certaines conditions, d'exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste « principalement » dans la fourniture de conseils

L'article 6 du projet de loi organique vise à créer une nouvelle incompatibilité parlementaire portant sur l'acquisition et l'exercice du contrôle de certaines structures de conseil.

Ses conditions d'application sont précisées à l'article 7.

1. L'absence, en l'état du droit, d'incompatibilité portant sur le patrimoine des parlementaires

Actuellement, les incompatibilités parlementaires concernent l'exercice de certaines activités ou fonctions¹. À l'inverse, **un parlementaire peut détenir des participations dans tout type de structures, y compris dans les sociétés de conseil**, sous réserve de les mentionner dans sa déclaration de situation patrimoniale ou, selon les cas, dans sa déclaration d'intérêts et d'activités.

En l'état du droit, les « incompatibilités patrimoniales » concernent uniquement les ministres et certains présidents et membres des autorités administratives et publiques indépendantes².

L'article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013³ dispose, en effet, que « *les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions* ».

Depuis la loi « *déontologie des fonctionnaires* » du 20 avril 2016⁴, une disposition comparable s'applique aux **fonctionnaires** « *exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* ».

Sont notamment concernés le directeur général du trésor (ministère de l'économie), le directeur général de l'offre de soins (ministère des solidarités et

¹ Cf. les commentaires des articles 4 et 5 du projet de loi organique pour plus de précisions.

² Notamment les membres de l'Autorité des marchés financiers, de l'Autorité de la concurrence et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (article 1^{er} du décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique).

³ Loi relative à la transparence de la vie publique.

⁴ Loi n° 2016-483 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

de la santé) et le directeur général de l'alimentation (ministère de l'agriculture et de l'alimentation)¹.

2. La création d'une « incompatibilité patrimoniale » applicable aux parlementaires

Un cas « *d'incompatibilité patrimoniale* » serait créé pour les parlementaires. Il concernerait l'acquisition et l'exercice du contrôle de structures dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de conseils (nouvel article L.O. 146-2 du code électoral).

Sollicité par votre rapporteur, le Gouvernement précise que le Conseil constitutionnel apprécierait ce type d'incompatibilité en fonction des cas d'espèce qui lui seraient soumis, le droit en vigueur connaissant plusieurs définitions de la notion de « *contrôle* ».

La notion de « *contrôle* » d'une structure commerciale

La définition de l'article L. 233-3 du code de commerce porte principalement sur les droits de vote exercés en assemblée générale.

Ainsi, « *toute personne, physique ou morale, est considérée (...) comme en contrôlant une autre :*

1° *Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ;*

2° *Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;*

3° *Lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ;*

4° *Lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société ».*

Ce contrôle est présumé lorsqu'une personne physique ou morale détient plus de 40 % des droits de vote d'une entreprise et qu'aucun autre actionnaire ne détient une fraction supérieure à la sienne.

Parallèlement, l'article L. 233-16 du même code dispose qu'une personne exerce le contrôle d'une société lorsqu'elle désigne, pendant deux exercices successifs, la majorité des membres de ses organes d'administration, de direction ou de surveillance.

D'après l'étude d'impact, « *le contrôle d'une société dont l'activité consiste à fournir des prestations de conseil est (...) porteur de conflit d'intérêts, alors même que le parlementaire n'est pas dirigeant de cette société. La situation de contrôle permettant de désigner le dirigeant d'une société, d'influer sur ses*

¹ Décret n° 2017-547 du 13 avril 2017 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les fonctionnaires ou les agents occupant certains emplois civils.

principales décisions, et généralement d'en retirer les bénéfices, cette situation doit également compléter le dispositif destiné à prévenir les conflits d'intérêts »¹.

Ce nouveau régime d'incompatibilité comprendrait **trois interdictions distinctes**.

Un parlementaire ne pourrait plus, au cours de son mandat, « acquérir le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de conseils ».

Dans la même logique, il ne pourrait **plus exercer le contrôle d'une telle structure lorsqu'il l'a acquis dans les douze mois précédant le premier jour de son entrée en fonction**.

Enfin, un député ou un sénateur ne pourrait **dans aucune hypothèse exercer le contrôle de structures dont l'activité principale consiste à fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes « sensibles » mentionnés à l'article L.O. 146 du code électoral**².

Ce dernier cas d'incompatibilité serait absolu : durant son mandat, un parlementaire ne pourrait pas exercer le contrôle de ce type de structures, même lorsqu'il l'a acquis plus d'un an avant son entrée en fonction.

À l'inverse, un parlementaire pourrait conserver des participations financières dans toute société de conseil si elles ne sont pas de nature à lui en conférer le contrôle.

Synthèse du nouveau régime d'incompatibilité patrimoniale (art. 6 du projet de loi organique)

	Contrôle acquis plus d'un an avant l'entrée en fonction	Contrôle acquis moins d'un an avant l'entrée en fonction	Contrôle acquis après l'entrée en fonction
Structure dont l'activité principale n'est pas la fourniture de conseils	Autorisé		
Structure dont l'activité principale est la fourniture de conseils	Autorisé	<i>Incompatible</i>	
Structure dont l'activité principale est la fourniture de conseils pour les entités mentionnées à l'article L.O. 146 du code électoral	<i>Incompatible</i>		

Source : commission des lois du Sénat

Les inscriptions en italique correspondent aux modifications au droit en vigueur par l'article 6 du projet de loi organique.

¹ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 23.

² Soit les sociétés, entreprises, établissements ou organismes 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 conflits d'intérêts. Cf. le commentaire de l'article 4 du projet de loi organique.

Ce nouveau dispositif d'incompatibilité constituerait une atteinte au **droit de propriété** du parlementaire garanti, comme pour toute personne, par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel admet ce type d'atteintes lorsqu'elles sont justifiées par un **motif d'intérêt général** (la prévention et le traitement des conflits d'intérêts en l'espèce) et sont **proportionnées** à l'objectif d'intérêt général poursuivi¹.

En l'espèce, cet équilibre semble atteint, notamment au regard de l'article 7 du projet de loi organique qui permet aux parlementaires de se démettre temporairement de leurs participations dans les sociétés concernées par l'incompatibilité et d'en retrouver la gestion à la fin de leur mandat.

Votre commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-40** de son rapporteur et l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 7

(art. L.O. 151-1 du code électoral)

Délai de mise en conformité accordé aux parlementaires pour la nouvelle incompatibilité patrimoniale et coordinations

L'article 7 du projet de loi organique vise à tirer les conséquences de la création, à l'article 6, d'une **incompatibilité patrimoniale** applicable aux parlementaires exerçant ou acquérant le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de prestations de conseil.

Il tend à procéder à une coordination au sein de l'article L.O. 151-1 du code électoral et, de manière plus substantielle, à préciser les modalités d'application de ce nouveau dispositif d'incompatibilité.

Un parlementaire disposerait ainsi de **trois mois** à compter de son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, à compter de la décision du Conseil constitutionnel, **pour se mettre en conformité avec les dispositions du nouvel article L.O. 146-2 du code électoral**.

Ce délai serait plus long que la période de trente jours accordée aux parlementaires par l'article L.O. 151-1 du même code pour régulariser d'éventuelles incompatibilités professionnelles. Il s'agit, en l'espèce, de prendre en compte l'ampleur des démarches administratives à réaliser.

¹ Cf., à titre d'exemple, la décision suivante : Conseil constitutionnel, 12 novembre 2010, M. Pierre B. [Mur mitoyen], décision n° 2010-60 QPC.

Ne pouvant exercer le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de conseils, un parlementaire disposerait, en effet, de **deux possibilités** :

- la cession de tout ou partie de ses participations ;
- ou leur gestion, pendant la durée de son mandat, « *dans des conditions excluant tout droit de regard* ».

Comme le précise l'étude d'impact du projet de loi organique¹, cette dernière hypothèse autoriserait un parlementaire à « *mettre en pension* » ses titres², à céder leur nue-propriété ou à mettre en place une fiducie-gestion³.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté **l'amendement COM-41** pour bien distinguer l'interdiction d'acquérir, au cours du mandat, le contrôle d'une structure dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de conseils, d'une part, et l'interdiction, dans certaines conditions, de continuer à exercer le contrôle d'une telle structure, d'autre part.

Dans le premier cas, l'interdiction serait d'application immédiate à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Dans le second, le parlementaire disposerait de trois mois pour régulariser sa situation.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 8

(art. L.O. 151-2 du code électoral)

Contrôle des incompatibilités parlementaires par le bureau de chaque assemblée et modalités de démission d'office du député ou du sénateur

L'article 8 du projet de loi organique vise à adapter la procédure de contrôle des incompatibilités parlementaires afin de prendre en compte la création, à l'article 6, d'une « *incompatibilité patrimoniale* ».

1. Le contrôle des incompatibilités professionnelles

Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le parlementaire adresse une **déclaration d'intérêts et d'activités** au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et au bureau de son assemblée.

Conformément aux articles L.O. 151-2 et L.O. 151-4 du code électoral, le **bureau vérifie que ses « activités professionnelles ou d'intérêt général » sont bien compatibles avec le mandat parlementaire**.

¹ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 27-28.

² Les titres seraient cédés à une personne morale ou à un fonds, moyennant un prix et un délai préalablement convenus. À la fin du contrat, les titres seraient rétrocédés au parlementaire au prix défini (article L. 211-27 du code monétaire et financier).

³ Les titres du parlementaire seraient gérés par un fiduciaire ad hoc qui exercerait les droits de vote correspondants et percevrait les dividendes.

En cas de doute¹, le **Conseil constitutionnel** peut être saisi par le Bureau, le ministre de la justice ou le parlementaire concerné. Depuis 1966, le Conseil a été saisi de trente cas, dont le dernier date de décembre 2015².

Si le Conseil constitutionnel constate une incompatibilité, le parlementaire dispose d'un délai de trente jours à compter de la notification de la décision pour régulariser sa situation.

En l'absence de régularisation, le Conseil constitutionnel déclare le parlementaire démissionnaire d'office de son mandat et notifie cette démission à son assemblée et au ministère de l'intérieur.

2. La prise en compte de « l'incompatibilité patrimoniale »

L'article 8 du projet de loi organique tend à adapter ce contrôle à « l'incompatibilité patrimoniale » qui serait créée par l'article 6 pour les parlementaires acquérant ou exerçant, sous certaines conditions, le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste « principalement » dans la fourniture de conseils.

Le bureau de l'assemblée concernée contrôlerait ainsi les activités professionnelles ou d'intérêt général du parlementaire mais également ses participations directes ou indirectes dans ce type de structures³ (article L.O. 151-2 du code électoral).

En cas d'incompatibilité potentielle, il appliquerait la procédure précédemment décrite (saisine du Conseil constitutionnel, délai de régularisation de trente jours pour le parlementaire et possible démission d'office).

Votre commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-42** de son rapporteur et l'article 8 **ainsi modifié**.

¹ Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que le bureau devait explicitement se positionner sur l'existence, ou non, d'un doute et a rappelé qu'il ne pouvait pas être saisi par un électeur. Conseil constitutionnel, 20 décembre 1976, Marcel Dassault, décision n° 76-3 I, et Conseil constitutionnel, 24 novembre 1987, Edgar Faure, décision n° 87-6 I.

² La liste des décisions relatives aux incompatibilités parlementaires est consultable au lien suivant : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-type/les-decisions-i.28365.html>.

³ Ce contrôle serait réalisé à partir de la déclaration d'intérêts et d'activités telle que modifiée par l'article 3 du projet de loi organique.

CHAPITRE III

SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Article 9

(art. 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001
relative aux lois de finances)

Suppression de la réserve parlementaire - Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements

L'article 9 du projet de loi organique tend à supprimer le dispositif dit de la « *réserve parlementaire* », qui existerait, selon l'étude d'impact, depuis 1973 à l'Assemblée nationale et 1989 au Sénat.

1. La réserve parlementaire, une coutume encadrée par le droit

- ***Une pratique coutumière***

La réserve parlementaire – ou « *dotation d'action parlementaire* » (DAP) au Sénat – correspond à des crédits inscrits par le Gouvernement en loi de finances initiale pour subventionner, sur proposition des députés et des sénateurs :

- des **travaux divers d'intérêt local**, imputés dans l'action 01 (« *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* ») du programme 122 (« *Concours spécifiques et administration* ») de la **mission** « *Relations avec les collectivités territoriales* » ;

- des **personnes morales de droit privé** (associations et fondations principalement) ayant des activités d'intérêt général, subventions dont les crédits sont ventilés dans les missions correspondantes (« *aide publique au développement* », « *sport, jeunesse et vie associative* », etc.).

En 2016, les crédits exécutés au titre de la réserve parlementaire se sont élevés à 81,86 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et à 53,32 millions d'euros pour le Sénat, soit un total de **135,18 millions d'euros**¹ (environ 0,035 % des dépenses de l'État).

En loi de finances pour 2017², la réserve parlementaire s'établit à 146 millions d'euros, dont 86 millions au titre des travaux divers d'intérêt local (programme 122 précité) et 60 millions répartis dans les autres missions.

Chaque sénateur dispose, en moyenne, de 130 000 euros de réserve parlementaire. Plus de 80 % des subventions proposées par les sénateurs

¹ Source : bilans de l'utilisation de la réserve parlementaire réalisés par l'Assemblée nationale (http://www.assemblee-nationale.fr/BUDGET/RESERVE_PARLEMENTAIRE.ASP) et par le Sénat (https://www.senat.fr/dotation_daction_parlementaire/index.html).

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016.

visent à soutenir des projets d'investissement des collectivités territoriales. Parmi ces projets, le tiers porte sur des ouvrages de voirie ou d'aménagement urbain et 20 % sur les autres dépenses d'équipement des collectivités territoriales et les investissements scolaires ou périscolaires.

De manière complémentaire, une **dotation institutionnelle** d'environ trois millions d'euros est gérée de façon collégiale par le Président et les vice-présidents du Sénat afin de soutenir des actions d'intérêt général à l'échelle nationale ou internationale.

Chaque année, plus de 10 000 subventions sont attribuées au titre de la réserve parlementaire ; elles représentent en moyenne 6,6 % du montant des projets subventionnés¹.

Cette réserve résulte d'une **coutume institutionnelle** entre le Gouvernement et le Parlement.

En pratique, la procédure suivie est la suivante :

a) l'**enveloppe globale** de la réserve parlementaire pour l'année N fait l'objet d'un accord entre le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat durant l'année N-1² ;

b) en vue de l'examen, à l'automne de l'année N - 1, du projet de loi de finances de l'année N, les groupes politiques recueillent les **propositions de subvention** de leurs membres puis les notifient à la commission des finances de chaque assemblée. Cette dernière contrôle l'exhaustivité des informations transmises et s'assure du respect de l'enveloppe globale ;

c) des amendements du Gouvernement au projet de loi de finances de l'année N – déposés le plus souvent en seconde délibération – reprennent, *« conformément au souhait exprimé par la commission des finances »*, les propositions émises par les députés et les sénateurs et imputent les crédits correspondants dans les différentes missions du budget³ ;

d) en début d'année N, les groupes politiques répartissent l'enveloppe globale de la réserve parlementaire entre leurs membres ;

e) entre mars et septembre de l'année N, les députés et les sénateurs adressent un dossier à l'État pour concrétiser leurs demandes de

¹ Source : Cour des comptes, référé n° 71261 du 27 novembre 2014 relatif aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, consultable au lien suivant :

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-subventions-pour-travaux-divers-d-interet-local>.

² Les deux assemblées étant représentées, lors des négociations, par leur président et par le président et le rapporteur général de leur commission des finances.

³ À titre d'exemple, l'Assemblée nationale a adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 l'amendement n° 539 abondant « à titre non reconductible » la mission « sécurités » de 431 500 euros au titre de la réserve parlementaire des députés et de 23 000 euros au titre de la réserve des sénateurs. Cet amendement est consultable au lien suivant : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/4271/AN/539.pdf>.

subventions. Après acceptation par le service instructeur, la dépense est exécutée par l'État, non par les parlementaires.

Ainsi décrite, la réserve parlementaire se distingue de la réserve ministérielle ou exécutive attribuée sur des crédits du ministre de l'intérieur¹.

- *Une pratique encadrée*

Le versement de la réserve parlementaire est encadré par des **règles budgétaires et comptables** préalablement définies, en particulier lorsqu'il concerne des travaux divers d'intérêt local.

**Les critères de versement des subventions
pour travaux divers d'intérêt local**

Le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999², l'arrêté ministériel du 2 octobre 2002 et la circulaire du 11 avril 2016³ déterminent **trois types de critères** que les services de l'État sont chargés de contrôler avant de verser, au titre de la réserve parlementaire, une subvention pour travaux d'intérêt local : la nature de la dépense, le montant des aides publiques et le calendrier d'exécution des travaux.

- La nature de la dépense

La dépense doit correspondre à la « *réalisation de **projets d'investissement matériel ou immatériel** pour la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général* ». Elle peut, plus précisément, concerner les « *différentes phases d'une opération, telles que les études, les acquisitions immobilières, les travaux de construction ou d'aménagement, les grosses réparations, l'équipement en matériel à l'exclusion du simple renouvellement* ».

- Le montant des aides publiques

Pour un même projet, le total des aides publiques ne doit pas dépasser 80 % du montant hors taxe (HT) de l'opération. Dans la même logique, le montant de la subvention issue de **la réserve parlementaire ne peut dépasser ni 200 000 euros ni 50 % du montant HT du projet**. Enfin, ce dernier ne peut bénéficier que d'une seule subvention au titre des réserves parlementaire et ministérielle.

- Le calendrier d'exécution des travaux

L'exécution du projet ne doit pas débiter avant la transmission du dossier de subvention aux services instructeurs de l'État. Depuis 2014, une attestation de non-commencement des travaux datant de moins de trois mois doit être transmise⁴ pour s'assurer du respect de cette exigence.

¹ Cf. le commentaire de l'article 9 bis du projet de loi organique pour plus de précisions sur la réserve ministérielle.

² Décret relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

³ Cette circulaire est consultable au lien suivant :

<https://www.interieur.gouv.fr/Demande-de-subvention-pour-les-collectivites-territoriales/Subventions-pour-travaux-divers-d-interet-local-Circulaire-du-11-avril-2016>

⁴ Réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite n° 12075 de M. Robert Navarro, sénateur, Journal officiel du Sénat, 28 août 2014, p. 1994.

Le bénéficiaire de la réserve parlementaire dispose ensuite d'un délai de deux ans – prorogeable un an – à compter de la notification de la subvention pour commencer la réalisation du projet. De même, les travaux doivent être achevés dans un délai de quatre ans – non prorogeable¹ – à compter du début de l'exécution. Au total, **le bénéficiaire a donc sept ans pour mener à bien son projet.**

Si l'une de ces échéances calendaires n'est pas respectée, le service instructeur exige le reversement total ou partiel de la subvention.

Les bureaux de chaque assemblée ont également contribué à mieux encadrer la réserve parlementaire.

Le 10 octobre 2012, l'Assemblée nationale a mis en œuvre une **répartition équitable** de la réserve entre les différents groupes parlementaires, au prorata de leurs effectifs, logique également suivie par le Sénat, d'abord de manière coutumière puis en vertu d'un arrêté du bureau du 11 mars 2015.

À l'initiative de nos collègues Laurence Rossignol et Alain Anziani², l'article 11 de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a également imposé au Gouvernement de **publier la liste des subventions versées au titre de la réserve parlementaire.**

Cette liste est aujourd'hui disponible sur le site internet de chaque assemblée³, comme le prévoit notamment le chapitre XX bis A de l'Instruction générale du Bureau du Sénat. Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme budgétaire concerné et le parlementaire, le groupe parlementaire ou la présidence de l'assemblée à l'origine de la subvention.

2. Le projet de loi organique : une suppression « sèche » de la réserve parlementaire

- ***La suppression de la réserve parlementaire***

L'article 9 du projet de loi organique propose de « *mettre fin* » à la pratique de la réserve parlementaire, qu'il définit comme « *l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées* ». Il poursuit le même objectif que la proposition de loi organique

¹ Conformément à l'article 140 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Auparavant, ce délai d'exécution de quatre ans pouvait être prorogé une fois pour une même durée.

² L'amendement correspondant a été adopté par le Sénat à l'unanimité des suffrages exprimés.

³ À titre d'exemple, pour l'année 2016, ces listes sont consultables aux liens suivants : http://www2.assemblee-nationale.fr/reserve_parlementaire/plf/2016 (Assemblée nationale) et <http://data.senat.fr/dotation-daction-parlementaire> (Sénat).

déposée au Sénat le 2 octobre 2015 par M. Jean-François Longeot et plusieurs de ses collègues du groupe UDI-UC¹.

Juridiquement, un tel article n'était pas nécessaire pour « éteindre » la réserve parlementaire, le refus du Gouvernement de déposer les amendements correspondants lors de l'examen au Parlement du projet de loi de finances ayant pour conséquence de la supprimer *de facto*. En réalité, l'objectif du présent article est principalement politique : il vise à ce que « *le Parlement se prononce expressément sur la fin de cette pratique* », comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis du 12 juin².

Cette suppression serait sans conséquence pour les opérations dont les crédits ont été ouverts au titre de la réserve parlementaire avant l'exercice 2018, ce qui permettrait de poursuivre l'exécution des dossiers déposés au titre des lois de finances antérieures (article 13 du projet de loi organique).

D'après le Gouvernement, « *le caractère discrétionnaire de la réserve parlementaire (...) rend désormais cette pratique inadéquate et contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics. Bien qu'entourées en réalité de règles précises, les modalités d'allocation de la réserve parlementaire alimentent une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste des deniers publics* »³.

L'exécutif met également en doute la constitutionnalité du dispositif en évoquant une « *pratique consensuelle de contournement de l'article 40 de la Constitution* ». Votre rapporteur tient toutefois à préciser que cette assertion ne correspond en aucun cas à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a rappelé en 2013 que la réserve parlementaire n'a « *pas pour effet de permettre qu'il soit dérogé aux règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires prévues par l'article 40 de la Constitution* »⁴.

Par ailleurs, la réserve parlementaire méconnaîtrait certains principes de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (dite LOLF), notamment parce que l'ordonnateur (en l'occurrence le ministre ou le préfet) ne posséderait pas de marge de manœuvre dans l'affectation de ces fonds.

Le Gouvernement mentionne, en outre, les interrogations de la Cour des comptes concernant **l'efficacité administrative et financière** de la réserve parlementaire. Près de **85 équivalents temps plein** travaillés (ETPT) seraient mobilisés pour gérer ce dispositif, ce qui correspondrait à un coût de

¹ Proposition de loi organique n° 7 (2015-2016) tendant à supprimer la dotation d'action parlementaire (non inscrite à l'ordre du jour), consultable au lien suivant : <https://www.senat.fr/leg/pp15-007.pdf>.

² Conseil d'État, avis n° 393323 du 12 juin 2017.

³ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 35.

⁴ Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique, décision n° 2013-675 DC.

385 euros par subvention versée. De même, la réserve participerait à la « dispersion » des différents dispositifs d'aide aux collectivités territoriales¹.

Les chiffres mentionnés par l'étude d'impact sont toutefois différents, ce qui n'a pas manqué d'étonner votre rapporteur : en cas de suppression de la réserve parlementaire, « seuls » **six emplois d'administration centrale ne seraient pas reconduits** et aucune « incidence directe » ne serait constatée sur les effectifs des préfectures².

• *L'absence d'engagement sur la continuité des crédits aujourd'hui versés aux collectivités territoriales et aux associations*

Contrairement aux annonces faites par le précédent garde des sceaux³, **le Gouvernement ne propose aucun fonds de substitution à la réserve parlementaire.**

L'étude d'impact évoque même une « économie brute (pour le budget de l'État) de 146 millions d'euros » en cas de suppression de la réserve et utilise le conditionnel pour préciser « qu'une partie de cette économie **pourrait** être réallouée au bénéfice des petites communes et des territoires ruraux via des dispositifs existants ». Elle fait référence, dans la même logique, à une « **éventuelle réallocation des crédits** vers des dispositifs existants et normés ».

Lors de son audition du 27 juin dernier, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a d'ailleurs déclaré : « à ce stade, je ne peux pas m'engager. Des hésitations demeurent entre une affectation à un fonds territorialement orienté ou à des fonds transversaux autour de politiques plus transversales, par exemple la politique en faveur des handicapés. Les arbitrages ne sont pas encore rendus »⁴.

L'étude d'impact souligne aussi que les « collectivités territoriales et les associations auront plus de visibilité sur les subventions dont elles peuvent bénéficier dès lors qu'elles seront allouées dans le cadre de dispositifs existants dont les critères d'attribution sont publics »⁵. Cette affirmation sera d'autant plus incontestable que les subventions n'existeront plus, ce qui ne manquera pas de fragiliser l'équilibre financier des collectivités territoriales et des associations...

¹ Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, dotation d'équipement aux territoires ruraux, etc.

Cour des comptes, référé n° 71261 du 27 novembre 2014, op.cit.

² Étude d'impact du projet de loi organique, p. 38.

³ Conférence de presse de M. François Bayrou, alors ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice, 1^{er} juin 2017.

⁴ Cf. le compte rendu de cette audition en annexe du présent rapport.

⁵ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 37 à 39.

3. La position de votre commission

• *Une opposition à la suppression « sèche » de la réserve parlementaire*

Votre commission regrette vivement cette proposition de suppression « sèche » de la réserve parlementaire, dispositif certes perfectible mais indispensable à bien des opérations des collectivités territoriales.

En 2013, notre collègue Jean-Pierre Sueur a par exemple rappelé que *« beaucoup (de petites communes) rencontrent des difficultés pour réaliser un certain nombre de travaux et d'investissements. Que nous puissions contribuer au financement de leurs projets est bénéfique ! »*. De même, d'après le président Hervé Maurey, *« ces petites communes, pour s'équiper, sont souvent privées des subventions auxquelles ont droit de plus grosses collectivités de la part du conseil général, en raison des seuils que celui-ci a désormais fixés. Par conséquent, très souvent, pour ces petites communes, il n'existe pas d'autre aide possible que la réserve parlementaire »*. Dans l'exemple de Mayotte, *« maintenir la réserve parlementaire est une nécessité face aux énormes difficultés »* que rencontrent les communes, comme l'a indiqué notre collègue Thani Mohamed Soilihi¹.

Ces arguments prennent d'autant plus d'importance dans un **contexte de contraction des concours financiers versés par l'État aux collectivités territoriales** (- 9,6 milliards depuis 2015)².

Adopter sans modification l'article 9 du projet de loi organique conduirait à un certain paradoxe dans la mesure où :

- soit les fonds affectés à l'actuelle réserve parlementaire seraient entièrement supprimés, au détriment principalement des collectivités territoriales ;

- soit une partie de ces fonds serait réallouée vers de nouveaux dispositifs, avec beaucoup plus d'opacité que la réserve parlementaire, dont les montants sont directement consultables sur internet.

De même, pourquoi supprimer la réserve parlementaire tout en maintenant la réserve ministérielle, dont les conditions d'affectation sont plus opaques ?

¹ *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 15 juillet 2013.*

² Cf., pour plus de précisions, l'avis budgétaire n° 146 (2016-2017) de Mme Jacqueline Gourault fait, au nom de la commission des lois du Sénat, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2017, p. 14.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/a16-146-14/a16-146-141.pdf>

• **Un nouveau dispositif de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements**

Dans ce contexte, votre commission propose, en parfaite convergence avec votre commission des finances de créer, au sein de la mission prévue à l'article 7 de la « LOLF »¹, une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (**amendement COM-44 de votre rapporteur et amendement COM-92 de notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis de la commission des finances**).

Intégré à la procédure budgétaire, ce nouveau dispositif serait centré sur le soutien aux **opérations de taille modeste des communes et de leurs groupements**, qui souffrent tout particulièrement de la baisse drastique des concours financiers de l'État.

Il présenterait d'importantes **garanties en matière de transparence tout en préservant la capacité pour les parlementaires de proposer des projets à subventionner**.

Tous les ans, le bureau de chaque assemblée transmettrait au Gouvernement **une liste de projets ayant vocation à être soutenus**, liste qui serait publiée en *open data*. Cette publication permettrait notamment de prévenir et de traiter tout éventuel conflit d'intérêts.

Ces projets devraient respecter **six critères précisément définis**, notamment en ce qui concerne leur nature (investissement matériel ou immatériel et caractère exceptionnel) et leur finalité (mise en œuvre d'une politique d'intérêt général). Les subventions issues de cette nouvelle dotation seraient soumises à un **double seuil** : elles ne pourraient pas représenter plus de **50 % du projet ni dépasser 20 000 euros**.

Le Gouvernement s'assurerait que les projets proposés par les parlementaires respectent les critères précités ; il pourrait ainsi les faire bénéficier de la dotation dont il aurait lui-même proposé le montant dans le projet de loi de finances.

Avant le 31 mai de chaque année, le Gouvernement publierait en *open data* **la liste des projets ayant bénéficié, au cours du précédent exercice, de ce nouveau dispositif**.

Au total, la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements serait donc soumise à un triple mécanisme de transparence (avant le vote du budget, pendant la procédure budgétaire et lors de l'exécution de la dépense).

Votre commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié**.

¹ Cette mission comporte déjà une dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles, et une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations.

CHAPITRE IV RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PUBLICITÉ DE LA « RÉSERVE MINISTÉRIELLE »

(Division et intitulés nouveaux)

Article 9 bis (nouveau)

Transparence de la réserve ministérielle

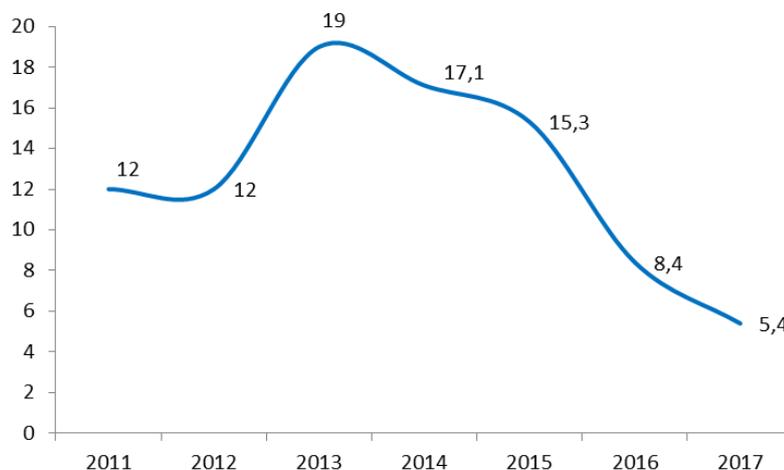
L'article 9 bis du projet de loi organique vise à accroître la transparence de la réserve ministérielle. Il est issu des **amendements identiques COM-45 de votre rapporteur et COM-93 de notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis de la commission des finances.**

1. La réserve ministérielle ou exécutive

Les fonds de la réserve ministérielle sont imputés, en fonction de leur objet, dans la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » ou dans les autres missions de la loi de finances initiale. **Les ministres décident souverainement de leur utilisation**, à la différence des dotations aux collectivités territoriales comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETER), dont les critères d'affectation sont fixés dans la loi¹.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur lors de ses auditions, la réserve ministérielle a atteint un maximum de 19 millions d'euros en 2013. Elle s'élève, en loi de finances pour 2017, à **5,4 millions d'euros** imputés sur la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ».

Montants de la réserve ministérielle
(en millions d'euros)



Source : direction du budget

¹ Article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales.

Les montants versés au titre de la réserve ministérielle sont désormais **consultables sur le site internet du ministère de l'intérieur**¹. Les données mises en ligne concernent les années 2012 à 2016.

En 2013, 200 000 euros ont par exemple été accordés pour la réhabilitation et la sécurisation du mur de soutènement du parc Léonov à Auboué (Meurthe-et-Moselle) et 177 836 euros pour la rénovation de l'ancien presbytère et la création d'un espace faïence à Martres-Tolosane (Haute-Garonne).

Ces données indiquent l'élu local ayant sollicité la réserve ministérielle mais **pas le ministre ayant validé le dossier**. Dans un référé de 2014, la Cour des comptes remarquait notamment qu'une partie des crédits de la réserve ministérielle était réservée aux ministres de l'économie et du budget alors que, juridiquement, les décrets de répartition les mettaient à la disposition du ministre de l'intérieur².

De même, **les données mises en ligne par le Gouvernement sont souvent disponibles en format pdf mais pas en format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé (*open data*)**, ce qui limite substantiellement leur exploitation et leur réutilisation.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État rappelle au Gouvernement que la réserve ministérielle doit « *respecter les procédures budgétaires de droit commun, notamment en termes d'engagement de crédits* »³.

2. De nouvelles obligations de transparence

Comme le soulignait notre collègue Roger Karoutchi en 2013, « *pourquoi donc limiter (les dispositifs de transparence) aux subventions versées à la demande des seuls parlementaires ? La logique voudrait que l'on sache qui a reçu et à la demande de qui, quel qu'il soit. Après tout, si la transparence doit être la règle, il faut aller jusqu'au bout et l'on doit savoir qui donne et dans quelles conditions* »⁴.

L'article 9 bis du projet de loi organique tend à accroître la transparence de la réserve ministérielle en inscrivant dans la loi organique, comme cela est le cas depuis 2013 pour la réserve parlementaire, l'obligation de publication des subventions accordées à ce titre.

Le Gouvernement devrait ainsi préciser, avant le 31 mai de chaque année, l'identité du ministre ayant proposé les subventions au ministre de l'intérieur ainsi que les critères d'attribution retenus.

¹ Ces montants sont consultables au lien suivant :

<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Subventions>.

² Cour des comptes, référé n° 71261 du 27 novembre 2014. Ce document est consultable à l'adresse suivante : www.ccomptes.fr.

³ Conseil d'État, avis n° 393323 du 12 juin 2017.

⁴ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 15 juillet 2013.

Cette liste devrait être consultable en *open data* afin de faciliter l'exploitation et la réutilisation des données.

Votre commission a adopté l'article 9 *bis* ainsi rédigé.

TITRE II *BIS* **DISPOSITIONS RELATIVES** **AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES**

(Division et intitulés nouveaux)

Article 9 ter (nouveau)

(art. L.O. 135-1 du code électoral ; art. 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature ; art. 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Délai de transmission
d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale
à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Issu de l'amendement COM-43 de votre rapporteur, l'article 9 *ter* du projet de loi organique vise à **étendre de six mois à un an le délai pendant lequel un déclarant est dispensé d'adresser une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).**

Il concerne, plus particulièrement, les parlementaires et les membres du Conseil supérieur de la magistrature. De manière complémentaire, le nouvel article 2 *ter* du projet de loi prévoit une mesure similaire pour les membres du Gouvernement, les militaires, les fonctionnaires, les magistrats administratifs et financiers¹.

En outre, dans un souci de cohérence des textes relatifs aux magistrats judiciaires, l'article 9 *ter* tend à **tirer les conséquences de la décision n° 2016-732 DC du Conseil constitutionnel**² par laquelle ce dernier a censuré l'obligation d'établir une déclaration de situation patrimoniale pour les seuls chefs de cour et chefs de juridiction au motif d'une rupture d'égalité entre les magistrats judiciaires, tout en admettant cette même obligation pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

¹ Cf. le commentaire de l'article 2 *ter* du projet de loi pour plus de précisions sur cette mesure.

² Conseil constitutionnel, 28 juillet 2016, loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, *décision n° 2016-732 DC*.

En conséquence, l'article 9 *ter* abroge les dispositions relatives à la déclaration de situation patrimoniale au sein de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958¹, pour les transférer au sein de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 relative au CSM.

Votre commission a adopté l'article 9 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 9 quater (nouveau)

(art. L.O. 135-3 du code électoral)

**Exercice direct par la Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique de son droit de communication**

Issu de l'amendement COM-56 de notre collègue François Bonhomme, l'article 9 *quater* du projet de loi organique tend à simplifier l'exercice du droit de communication de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans le cadre de l'exercice de ses missions.

En modifiant l'article L.O. 135-2 du code électoral, il transpose aux parlementaires la modification adoptée à l'article 2 *quater* du projet de loi. Pour contrôler les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts et d'activités, la HATVP pourrait exercer directement, sous le contrôle du juge administratif mais sans l'intermédiation de l'administration fiscale, son droit de communication (demande d'actes à un officier de l'état civil, un notaire, un huissier, une administration, un établissement de crédit, etc.).

Votre commission a adopté l'article 9 *quater* **ainsi rédigé**.

**TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES
AU MÉDIATEUR DU FINANCEMENT
DES CANDIDATS ET DES PARTIS POLITIQUES**

Article 10

(tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

**Soumission de la nomination du médiateur du financement des candidats
et des partis politiques à l'avis des commissions parlementaires**

L'article 10 du projet de loi organique vise à soumettre la nomination du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, en complétant le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010.

¹ Ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Selon cette procédure, « le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée » et « le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. »

L'article 13 de la Constitution prévoit que le législateur organique peut soumettre à cette procédure les nominations à des emplois et fonctions « en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ».

Le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi d'une loi organique, s'assure qu'un emploi ou une fonction complétant la liste établie dans le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 entre dans le champ de ceux visés par la Constitution¹.

Dans son avis sur le projet de loi organique, le Conseil d'État a considéré que tel n'était pas le cas du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques « compte tenu de la nature des missions qui sont confiées au médiateur ».

Certes, son périmètre d'intervention en matière de financement serait limité à des acteurs « économiques » particuliers, si bien qu'il ne constituerait pas une garantie pour la vie économique et sociale de la Nation.

En revanche, cette fonction participe à la garantie du principe d'égalité entre les candidats et les partis et groupements politiques et donc à la garantie des droits et libertés. L'accroissement de ses compétences décidé par votre commission à l'initiative de son rapporteur, lors de l'examen du projet de loi, conforte son rôle si bien que son office revêt l'importance requise pour que le médiateur figure parmi la liste des emplois et fonctions soumis à l'article 13 de la Constitution.

Votre commission s'est donc borné à adopter un **amendement COM-46 de son rapporteur** visant à modifier, par coordination, la dénomination proposée qui deviendrait « médiateur du financement des candidats et des partis politiques », comme elle l'a décidé à l'article 10 du projet de loi examiné concomitamment.

Votre commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié**.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013.

TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Article 11

Modalités d'entrée en vigueur de la procédure relative à l'attestation concernant la situation fiscale des parlementaires

L'article 11 du projet de loi organique prévoit les modalités d'entrée en vigueur de l'article L.O. 136-4 du code électoral, créé par l'article 2 du projet de loi organique, relatif à l'attestation sur la situation fiscale d'un parlementaire.

Il est prévu d'appliquer cette nouvelle procédure aux mandats en cours à la date de la publication de la loi organique. L'administration fiscale disposerait, à titre exceptionnel, d'un délai de trois mois, et non d'un mois, à compter de la publication du texte pour transmettre l'attestation. Toutefois, le respect des obligations fiscales concernées serait apprécié à la date de cette publication.

Par exception, cette procédure ne s'appliquerait pas aux sénateurs appartenant à la série renouvelable en 2017. En effet, ces sénateurs ont soit vocation à achever leur mandat dans un délai inférieur à trois mois, rendant sans effet l'entrée en vigueur de cette disposition, soit à se représenter et être, le cas échéant, réélu en septembre 2017 pour une entrée en fonction le 2 octobre 2017, ce qui rendrait applicable l'article L.O. 136-4 du code électoral à cette date.

Votre commission a adopté un **amendement COM-47 de son rapporteur** afin de préciser ces modalités d'entrée en vigueur. Tout en maintenant le principe d'une application aux mandats en cours, elle a reporté sa prise d'effet, s'agissant des sénateurs, au prochain renouvellement du Sénat en octobre 2017. De cette manière, les sénateurs seraient, quelle que soit leur série d'élection, contrôlés au cours d'une même période de trois mois à compter du 2 octobre 2017, qu'ils soient élus ou non soumis à réélection en septembre 2017. L'égalité de traitement des sénateurs serait ainsi préservée.

En outre, cet amendement a pour effet d'introduire un différé de quelques semaines pour le point de départ du délai de trois mois accordé à l'administration fiscale pour contrôler les situations des députés et des sénateurs de telle manière qu'elle puisse faire face dans de meilleures conditions à cette soudaine activité. En tout état de cause, la situation des parlementaires resterait appréciée à la même date, celle de la promulgation de la loi organique.

Votre commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

Article 12

**Modalités d'entrée en vigueur des modifications relatives
aux déclarations d'intérêts et d'activités
et aux incompatibilités parlementaires prévues aux articles 3 à 8**

L'article 12 du projet de loi organique tend à préciser les modalités d'entrée en vigueur des modifications relatives aux déclarations d'intérêts et d'activités et aux incompatibilités parlementaires prévues aux articles 3 à 8 afin d'encadrer plus strictement l'exercice d'activités de conseil par les députés et les sénateurs.

Les parlementaires ayant déjà transmis une **déclaration d'intérêts et d'activité** au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et au bureau de leur assemblée devraient la compléter dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Cette déclaration modificative permettrait d'intégrer les participations leur conférant le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de conseils (**I de l'article 12**).

Plusieurs cas de figure doivent être distingués selon la date d'entrée en fonction des parlementaires et la date d'entrée en vigueur de la loi.

Modification de la déclaration d'intérêts - régime d'entrée en vigueur

<i>Date d'entrée en vigueur de la loi (hypothèses)</i>	Députés entrés en fonction le 20 juin 2017	Sénateurs de la série 1 (renouvelables en septembre 2017)	Sénateurs de la série 2 (renouvelables en septembre 2020)
14 août 2017	. Déclaration initiale avant le 20 août 2017 ¹		Déclaration modificative avant le 14 novembre 2017
30 août 2017	. Déclaration initiale avant 20 août 2017 . Déclaration modificative avant le 30 novembre 2017	. Déclaration initiale avant le 2 décembre 2017 ²	Déclaration modificative avant le 30 novembre 2017
1^{er} octobre 2017	. Déclaration initiale avant 20 août 2017 . Déclaration modificative avant le 1 ^{er} janvier 2018		Déclaration modificative avant le 1 ^{er} janvier 2018

Source : commission des lois du Sénat

¹ Dans ce cas de figure, la déclaration « initiale » des députés (remplie dans un délai de deux mois à compter de leur entrée en fonction) leur permettrait d'intégrer directement les participations leur conférant le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « principalement » dans la fourniture de conseils. Dès lors, ils n'auraient pas à transmettre de déclaration modificative.

Les sénateurs de la série 1 (renouvelables en septembre 2017) seraient dans une situation identique.

² Avec l'hypothèse d'une entrée en fonction le 2 octobre 2017.

S'agissant des incompatibilités parlementaires, certaines seraient applicables dès l'entrée en vigueur de la loi (premier alinéa du III de l'article 12) : les interdictions de commencer une fonction de conseil qui n'était pas celle du parlementaire avant le début de mandat et d'acquiescer le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de conseils.

Dans la même logique, les parlementaires qui bénéficiaient de la dérogation « *professions libérales* » (avocats notamment)¹ ne pourraient plus débiter l'exercice d'une fonction de conseil qui n'était pas la leur avant l'entrée en vigueur de la loi (IV de l'article 12).

D'autres incompatibilités seraient applicables dès l'entrée en vigueur de la loi mais les parlementaires disposeraient ensuite de trois mois pour se mettre en conformité avec ces nouvelles règles (second alinéa du III de l'article 12).

Seraient concernées : l'interdiction de fournir des prestations de conseil aux structures mentionnées à l'article L.O. 146 du code électoral et l'interdiction d'exercer le contrôle d'une entreprise dont l'activité principale consiste à conseiller ces structures « sensibles ». Ce délai de trois mois permettrait aux parlementaires, dans le premier cas, de rompre des contrats commerciaux en cours et, dans le second cas, de céder leurs participations financières ou d'en confier la gestion à un tiers.

L'interdiction de diriger une entreprise dont l'activité consiste « *principalement* » à conseiller les structures « sensibles » de l'article L.O. 146 du code électoral s'appliquerait, pour sa part, à compter du 2 octobre 2017. Les parlementaires concernés disposeraient ensuite de trois mois pour régulariser leur situation (II de l'article 12).

Enfin, deux nouvelles incompatibilités entreraient en vigueur à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient suivant le 1^{er} janvier 2019² (V de l'article 12). Cette disposition concernerait :

- l'interdiction de poursuivre une activité de conseil initiée moins d'un an avant l'entrée en fonction du parlementaire ;

- l'interdiction d'exercer le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « *principalement* » dans la fourniture de conseils, dans l'hypothèse où ce contrôle a été acquis moins d'un an avant l'entrée en fonction.

D'après l'étude d'impact, « *ce report est de nature à prévenir, en particulier dans l'hypothèse d'une dissolution de l'Assemblée nationale, la situation où un parlementaire se verrait reprocher d'avoir commencé dans les douze mois*

¹ Dérogation qui leur permettait de débiter une activité de conseil même après le début de leur mandat (Cf. le commentaire de l'article 5 pour plus de précisions).

² Soit, en l'absence de dissolution, en juin 2022 pour l'Assemblée nationale et, pour le Sénat, en septembre 2020.

précédant le premier jour de son mandat une activité incompatible alors que cette interdiction n'aurait pas été prévue par les textes depuis au moins un an »¹.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-48** et l'article 12 **ainsi modifié**.

Article 13

Conséquences de la suppression de la réserve parlementaire

L'article 13 du projet de loi organique vise à tirer les conséquences de la suppression de la réserve parlementaire proposée à l'article 9.

Il précise que l'article 9 n'est pas applicable aux crédits ouverts, avant l'exercice 2018, au titre de la réserve parlementaire.

Il s'agit, concrètement, de **ne pas interrompre l'exécution des dossiers de subvention déposés au titre des lois de finances antérieures à la loi de finances pour 2018**, comme l'a recommandé le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi organique².

En l'état du droit, les bénéficiaires de la réserve parlementaire disposent d'un délai de deux ans – prorogeable un an – pour débiter le projet, puis d'un délai de quatre ans non prorogeable pour le terminer³. **Le délai maximum d'exécution d'un projet financé par la réserve parlementaire est ainsi de sept ans.**

En conséquence, l'exécution des dossiers déposés au titre de la réserve de 2017 pourraient se poursuivre **jusqu'en 2024**. Jusqu'à cette date, il appartiendrait au Gouvernement de proposer l'ouverture de crédits de paiement en loi de finances pour solder les subventions engagées avant la suppression de la réserve parlementaire.

Il est rappelé que, suivant la proposition de votre commission à l'article 9, une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements prendrait le « relais » de la réserve parlementaire à compter du 1^{er} septembre 2017.

Votre commission a adopté l'article 13 **sans modification**.

Article 14

Application outre-mer

L'article 14 du projet de loi organique précise que ce texte est « applicable sur l'ensemble du territoire de la République », dans le but de permettre son extension sur le territoire des collectivités ultramarines régies

¹ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 31.

² Conseil d'État, avis n° 393323 du 12 juin 2017.

³ Cf. le commentaire de l'article 9 pour plus de précisions.

par le principe de spécialité législative. En vertu de ce principe, une mention expresse est requise pour y assurer l'application de la législation nationale et de chacune des modifications dont elle fait l'objet. Les collectivités concernées sont la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie.

Le présent projet de loi organique s'appliquerait, en tout état de cause, dans les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Toutefois **les dispositions législatives qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République généralement qualifiées de « lois de souveraineté » - sont applicables de plein droit, sans qu'une mention expresse soit requise à cette fin¹**. Il en est ainsi des lois organiques dans la mesure où elles ne portent pas sur des matières spécifiques à une collectivité ou une catégorie de collectivités². Dès lors, la mention proposée par le Gouvernement n'est pas nécessaire, ce qui a conduit votre commission à la supprimer en adoptant un **amendement COM-49 de son rapporteur**.

Cet amendement prévoit en revanche les dispositions rendues nécessaires par l'adoption de l'article 2 du projet de loi organique, créant un article L.O. 136-3 du code électoral relatif au contrôle par l'administration fiscale du respect par un parlementaire, au moment de son entrée en fonction, des obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Or, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, la compétence fiscale n'appartient pas à l'État : l'administration fiscale relève donc des autorités locales. C'est pourquoi, par souci d'égalité entre les parlementaires, votre commission a précisé que, pour la mise en œuvre de cette disposition, **l'administration fiscale compétente localement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie devrait transmettre, dans les mêmes conditions que l'administration fiscale compétente au niveau national, l'attestation au regard de la législation et de la réglementation applicables localement**.

Votre commission a adopté l'article 14 **ainsi modifié**.

*

* *

Votre commission des lois a adopté le projet de loi organique et le projet de loi ainsi modifiés.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003,.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 4 JUILLET 2017

EXAMEN DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI ET LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les textes – un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire – dont nous sommes saisis ne vont pas faire resplendir une aube nouvelle sur la vie politique, puisque j'en ai déjà recensé une trentaine en matière de régulation de la vie publique depuis 1985. S'ils contiennent des mesures très positives, il ne faut donc pas en attendre plus que ce qu'ils peuvent donner.

Ces textes traitent de six questions importantes.

La première est relative à la probité des candidats aux différentes élections. Durant la campagne, l'actuel président de la République avait proposé que tout candidat à une élection produise un extrait de casier judiciaire. Or pour les élections municipales, ce sont environ 1,5 million de candidats qui se présentent...

Au-delà des aspects pratiques, le Gouvernement a renoncé à cette mesure pour des raisons essentiellement constitutionnelles. L'éligibilité est en effet un droit fondamental en démocratie. Doit-on, si l'on commet une faute à un moment de sa vie, être continûment poursuivi par elle ? Le Conseil constitutionnel est très vigilant sur ce point ; il s'est souvent prononcé sur cette matière.

Le Gouvernement a donc cherché un autre terrain pour s'assurer de la probité des candidats, à ma grande satisfaction. Il propose désormais que le juge, lorsqu'il sanctionne n'importe quel crime ou un délit témoignant d'une atteinte à la probité, prononce également, sauf décision spécialement motivée, une peine complémentaire d'inéligibilité, pour une durée maximale de dix ans. Je soutiens cette nouvelle disposition, qui apporte la garantie du juge et évite, en outre, l'effet rétroactif de la disposition prévue initialement.

Deuxième point important : l'obligation pour les parlementaires de produire ce que l'on a abusivement appelé un « quitus » fiscal au moment de leur entrée en fonction. Le Gouvernement propose en la matière quelque chose de comestible. Il ne s'agit pas, en effet, d'un vrai quitus, qui implique une vérification d'ensemble, suppose une procédure contradictoire lente, accompagnée de nombreuses voies de recours, mais d'une simple attestation de l'administration fiscale, selon laquelle le contribuable s'est acquitté de ses obligations déclaratives, et a versé les impôts exigibles.

Je proposerai dans un amendement qu'il n'y ait pas de conséquence automatique au fait que le contribuable ne soit pas en règle sur ces deux points. Le Conseil constitutionnel ne pourra prononcer la déchéance du mandat que si le candidat élu est convaincu d'un manquement grave à ces obligations. Il faut également qu'il ait eu la possibilité de se mettre en règle avant que l'attestation de l'administration ne soit délivrée au bureau de l'assemblée concernée.

Troisième point important : les conflits d'intérêts. Quels sont les métiers que les parlementaires ne peuvent exercer ? Des dispositions sur ce point existent depuis le début de la V^e République, voire avant. Le Gouvernement propose qu'un parlementaire ne puisse exercer une activité de conseil s'il ne l'a pas débutée au moins un an avant son élection. La participation au capital d'une société de conseil et la direction d'une telle société seraient également visées par de nouveaux cas d'incompatibilité.

Le Gouvernement a prévu de créer un registre des déports pour les parlementaires - le Sénat a spontanément mis en œuvre des règles de déport -, registre que je proposerai d'instituer également pour les membres du Gouvernement.

Quatrième priorité de ce texte : la question des emplois « familiaux » pour les membres du Gouvernement, les parlementaires et les autorités territoriales, mais aussi celle des « emplois croisés ». Pour ces derniers, il est prévu non pas de les interdire - même si cela a été envisagé -, mais de les déclarer.

Quant à la suppression des emplois familiaux, il s'agit d'une disposition perçue comme phare par l'opinion publique. Le Gouvernement est très ferme dans sa volonté de mettre un terme à ces pratiques, sans s'interroger d'ailleurs sur l'effectivité de cette mesure radicale. Mon avis est que, dans la navette, ce sujet ne sera pas négociable. Il me semble donc préférable d'accepter le principe de cette disposition afin de pouvoir l'amender sans être évincés de sa discussion.

Nous pouvons par exemple être exigeants sur la protection des collaborateurs qui se trouvent privés de leur emploi du fait de cette mesure, et ce dans des conditions de brutalité sans précédent. Nous devons remplir le vide laissé par les projets du Gouvernement sur ce point.

Je proposerai également que les collaborateurs « familiaux » des membres du Gouvernement soient définis dans la loi, mais aussi que l'injonction de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique - HATVP - de faire cesser une collaboration s'adresse non seulement aux ministres mais aussi à leurs collaborateurs.

Cinquième priorité de ces textes : la prise en compte des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire. En l'espèce, la disposition est laconique ; ce sujet relève en effet de la compétence du bureau de chaque assemblée. Le Gouvernement prévoit seulement que les frais engagés pour le

mandat seront remboursés sur la base de justificatifs et dans la limite de plafonds.

Je proposerai d'introduire un élément de souplesse pour l'instruction que devra prendre le bureau, qui sera élaborée de manière pluraliste et après avis de l'organe chargé de la déontologie parlementaire. Nous voulons renforcer le système que nous avons d'ores et déjà mis en place, dont les règles sont sévères. Je vous en rappelle certaines, vous les connaissez : l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) est versée sur un compte dédié, nous devons restituer au Sénat les sommes non dépensées en fin de mandat, et la liste des frais autorisés est limitative. Nous ne partons pas de rien !

Je proposerai également que les frais soient non pas « remboursés » comme le prévoit le Gouvernement, mais « pris en charge » sur présentation d'un justificatif, afin de permettre au bureau de chaque assemblée de procéder à des avances, qui éviteront au parlementaire de payer sur ses deniers personnels, en attendant le remboursement, des frais d'un montant qui peut dépasser son revenu mensuel.

J'en viens à la question des réserves parlementaire et ministérielle. Il est certain que le système de la réserve parlementaire a pu donner lieu à des abus dans le passé. Mais, pour lutter contre les abus, faut-il interdire ce qui est normal, ou seulement le réglementer ? À mon sens, priver les communes de crédits pour des dépenses d'équipement ou des travaux qui sont d'intérêt général et qui ne peuvent être financés autrement serait une erreur grave.

Je rappelle que, au cours des trois dernières années, nos collectivités territoriales ont perdu 9,6 milliards d'euros de dotations cumulées. Avec la réserve parlementaire, nous parlons d'environ 147 millions d'euros qui financent des projets essentiels pour les collectivités rurales.

Je propose donc de mettre en place un nouveau système : une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. La procédure prévoirait des conditions de transparence totale et supposerait l'accord du Gouvernement pour inscrire les crédits correspondants en loi de finances. Elle répondrait à six critères d'éligibilité, dont un financement maximal de 20 000 euros par projet, pour une part maximale de 50 % des travaux aidés.

Sixième et dernière priorité : le financement de la vie politique. L'accès aux crédits des candidats aux diverses élections est une nécessité. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, nous a rappelé que de nombreux candidats n'obtenaient pas des banques l'ouverture d'un compte bancaire, ces dernières s'abstenant même de produire une lettre de refus, empêchant les candidats d'utiliser les voies de recours prévues.

Je dois dire, sur ce sujet, que la « banque de la démocratie », prévue dans le projet du Gouvernement, est une idée singulière. Elle n'est d'ailleurs pas encore traduite de manière substantielle dans les propositions du

Gouvernement, qui demande par conséquent que nous l'habilitions à procéder par ordonnance. Interrogée par nos soins sur ce sujet, la garde des sceaux explique que le Gouvernement planche sur trois hypothèses pour mettre sur pied ce système, et qu'il a demandé un rapport à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration.

Cette réponse n'est pas satisfaisante. Le Parlement ne doit pas, à mon sens, se dessaisir de son pouvoir législatif en la matière et dans des conditions aussi floues. Que la ministre nous éclaire avant le débat en séance publique ou revienne nous voir ultérieurement avec un texte.

M. François Pillet, président. – Merci de cet exposé très clair, monsieur le rapporteur, qui lance le débat sur les différents points du texte.

M. le rapporteur général nous présente l'avis de la commission des finances, sur trois articles de ces deux textes pour lesquels elle est saisie pour avis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances s'est prononcée à l'unanimité sur ces trois articles.

Le premier concerne la dotation d'action parlementaire, ou réserve parlementaire. La commission des finances propose d'inscrire dans la loi organique un dispositif de soutien parlementaire à l'investissement des communes et de leurs groupements.

L'article du Gouvernement supprime le principe de la réserve parlementaire. Or celle-ci n'existe pas en soi : elle naît avec le vote de crédits spécifiques en loi de finances. Il suffirait au Gouvernement de refuser toute inscription budgétaire pour y mettre fin.

L'amendement que nous proposons est identique à celui présenté par M. le rapporteur : il prévoit un plafond de 20 000 euros par subvention, laquelle ne devra pas représenter plus de 50 % du coût du projet ; ceci afin que le système ne se télescope pas avec d'autres financements locaux, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), par exemple.

La situation de la réserve ministérielle est plus floue d'un point de vue juridique. Nous proposerons donc l'obligation légale de publier les subventions accordées au titre de cette réserve.

Nous souhaitons continuer de soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements, vous l'avez compris, et non supprimer la totalité de la réserve. Si cela devait arriver, alors les parlementaires devraient être présents dans toutes les commissions qui attribuent des subventions aux territoires.

Pour ce qui est de la « banque de la démocratie », le dispositif ne nous semble pas du tout abouti. Nous devons attendre le rapport des deux corps d'inspection mentionnés par la garde des sceaux. Je rappelle seulement

que, depuis la crise de 2008, créer une banque est une entreprise extrêmement lourde en matière de capitaux et de gouvernance.

On pourrait peut-être s'appuyer sur la Caisse des dépôts et consignations ou sur Bpifrance, plutôt que procéder à une création *ex nihilo*. La commission des finances est donc d'accord pour supprimer l'article 12 du projet de loi ordinaire, qui prévoit cette création par le biais d'une habilitation à légiférer par ordonnance. Le Parlement ne saurait procéder à un vote d'habilitation sur une idée aussi floue.

Enfin, la commission des finances n'a pas été saisie sur l'indemnité représentative de frais de mandat - IRFM - mais je tiens à vous livrer mon avis, sur le plan fiscal uniquement.

Circule l'idée de faire de l'indemnité parlementaire et de l'IRFM un ensemble entièrement fiscalisé, dont seraient déduits les frais liés au mandat. Cela représente un véritable danger car, avec un tel système, on donne à l'administration fiscale le pouvoir de définir le périmètre des frais déductibles. Or comment peut-elle savoir quels trajets, quelles invitations à déjeuner sont des dépenses liées au mandat d'un parlementaire ? Le Conseil d'État, dans son avis, a estimé qu'une telle disposition serait contraire à la séparation des pouvoirs.

Ce n'est pas le rôle de l'administration fiscale, qui n'est d'ailleurs pas outillée pour le faire, de se pencher sur cette question. Les contentieux en la matière pourraient être infinis. Je souscris donc à la proposition de M. le rapporteur.

M. François Pillet, président. - Il y aurait effectivement atteinte à la séparation des pouvoirs si l'administration fiscale était amenée à définir le périmètre des frais de mandat.

M. Pierre-Yves Collombat. - Quelle séparation des pouvoirs ?

M. Jean-Pierre Sueur. - Notre groupe partage les objectifs de ces deux textes et nombre de leurs mesures.

M. le rapporteur a eu raison de rappeler la dimension historique revêtue par ce sujet. J'ai lu à diverses reprises qu'il s'agissait là d'une loi totalement novatrice. Or il me souvient tout à fait de textes très importants, votés sur l'initiative de Michel Rocard et Alain Juppé, sur ce thème. Durant le quinquennat de François Hollande, j'ai moi-même été rapporteur au Sénat de textes qui comptaient beaucoup de dispositions importantes.

En trente ans, un gros travail a été fait. C'est dans cet ensemble de lois visant à lutter contre des pratiques condamnables que ces deux textes s'inscrivent. Il ne faudrait pas, à force de travailler sur ce sujet, en arriver à nous excuser d'exercer nos fonctions électives ! Des choses doivent certes être modifiées, nous les modifierons. Notre groupe présentera des amendements sur le financement des partis politiques. J'ai découvert, à ma grande surprise, qu'il existait aujourd'hui quelque 451 partis politiques en France ! Il est trop facile

d'en fabriquer un, et d'obtenir ensuite des financements publics grâce à des résultats obtenus sur un seul territoire. Cette pratique est un détournement du système, auquel il faut mettre fin. Il y a clairement des micro-partis de convenance.

Pour ce qui est de la dotation d'action parlementaire, notre groupe proposera d'en supprimer la suppression, pour une raison simple : cette disposition n'entre pas dans le champ du texte. La réserve parlementaire a été immorale à une époque où le président et le rapporteur général de la commission des finances pouvaient accorder dans leurs départements des subsides jusqu'à cent fois supérieurs à ceux consentis ailleurs.

Ce temps est révolu. Aujourd'hui, chacun connaît les montants alloués ; chacun sait à quelle opération sont dévolues les sommes. On peut peut-être réformer le dispositif de la réserve, mais pas dans ce texte ! Nous ne faisons rien de contraire à la morale sur ce sujet, en attribuant, en toute transparence, des subventions aux communes, qui en ont bien besoin.

M. Jean-Yves Leconte. – L'ambition affichée par le titre de ces textes me semble décalée par rapport à leur contenu.

Les derniers mois ont montré que les emplois « familiaux » n'étaient plus acceptables pour le public. Il faut y mettre fin.

De manière générale, je dirais que ces textes contiennent des dispositions intéressantes, mais qui n'ont pas toutes leur place ici. La question des emplois « familiaux » dépend de la réglementation interne des assemblées, par exemple, pas de la loi. Ces textes posent également, cela a été dit, un problème du point de vue de la séparation des pouvoirs, à travers le rôle alloué à l'administration fiscale. Comment restaurer la confiance dans l'action publique avec un tel flou ?

Je rappelle à mon tour que la réserve parlementaire passe par l'adoption d'une ligne dans le projet de loi de finances. Tel que rédigé, l'article du projet de loi organique limite la capacité du Gouvernement à amender des crédits apparaissant comme nécessaires lors de la discussion budgétaire. C'est totalement inadéquat !

Au-delà de ce point technique, est-ce le rôle du législateur d'accorder des subventions ? Quoi qu'il en soit, le montant total des montants alloués pour la réserve parlementaire était de 147 millions d'euros l'année passée, contre des centaines de milliards d'euros inscrits au budget de la Nation. La réserve parlementaire ne profite pas seulement aux communes : les écoles françaises à l'étranger, les alliances françaises figurent aussi parmi ses bénéficiaires. Si un autre système doit être mis en place, ces structures ne devront pas en être privées.

L'accès au crédit pour tout candidat à une élection me semble indispensable. C'est pourquoi la création d'une « banque de la démocratie » est nécessaire, et ce aussi rapidement que possible.

J'en viens à la question de l'encadrement des activités des parlementaires pour limiter les risques de conflits d'intérêts. Prenons garde à une chose : si nous ne réfléchissons pas, dans le même temps, à un statut de l'élu, les parlementaires, bientôt, seront tous issus de de l'administration, car il sera de plus en plus difficile pour une personne travaillant dans le secteur privé de briguer un mandat. Ce ne serait pas un bien pour la démocratie.

J'aborderai la question des collaborateurs parlementaires au moment de la discussion des amendements.

M. Didier Marie. – Le ministre à l'origine de ces textes, qui n'est hélas plus là pour les défendre, avait prévu d'organiser à leur sujet une consultation citoyenne. La nouvelle garde des sceaux écarte quant à elle cette possibilité, à laquelle j'étais favorable – non pas pour le plaisir d'être cloué au pilori par les antiparlementaristes, mais parce que je crois qu'il est possible de nouer un dialogue constructif sur ces questions.

La plate-forme Parlement & Citoyens, utilisée pour la consultation citoyenne avant les débats sur le projet de loi pour une République numérique, serait dans cette optique un outil intéressant. La commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé de s'en servir pour les présents textes. Faute de temps, il sera difficile au Sénat de faire de même : je le regrette.

Sur le fond, je suis très satisfait de l'approche de M. le rapporteur sur les six points mentionnés.

Sur la probité des candidats aux élections, notamment législatives, j'indique qu'il faudrait aussi renforcer le contrôle de la probité de l'exécutif, ainsi que des candidats à l'élection suprême.

Sur les conflits d'intérêts, les textes ne vont pas suffisamment loin. Le Gouvernement aurait peut-être pu s'inspirer des dispositions figurant dans la loi Sapin II.

Pour ce qui est des emplois « familiaux », nous comprenons bien qu'il faille y renoncer. Mais nous ne pouvons pas accepter de jeter à la rue aussi brutalement les personnes concernées. Un collègue doit se séparer de sa fille, avec qui il travaillait depuis vingt ans, et cela en à peine deux mois !

Enfin, sur le financement de la vie politique, il me semble que l'on peut aller plus loin.

M. Alain Richard. – Cette discussion s'ouvre dans un bon climat. Toutefois, j'y insiste, l'image que nous offrirons durant le débat public aura des conséquences sur la perception du Sénat par nos concitoyens dans les années à venir. À cet égard, nous devons éviter de nous montrer attachés à des usages passés.

Dans la mesure où nous sommes saisis de ces textes avant l'Assemblée nationale, ce qui est surtout une façon de gérer efficacement le calendrier parlementaire, nous devons profiter de cette occasion pour

développer une stratégie. Je me retrouve tout à fait dans les solutions qu'esquisse M. le rapporteur. Si nous nous exprimons par des votes de principe opposés au contenu des textes, nos apports seront balayés et nous serons condamnés à de nouvelles lectures au-delà du 4 août... pour la suppression des privilèges !

S'agissant de la réserve, il faut non pas supprimer l'article qui vise à faire disparaître la réserve, mais le remplacer par autre chose. Je redoute un problème d'irrecevabilité, car notre seule marge de manœuvre dans le projet de loi organique porte sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001. Or les sujets qui nous intéressent relèvent d'une loi de finances. À mon sens, la seule solution concernant le fonds de soutien en direction des collectivités locales est de le faire figurer dans ce projet de loi. Il sera ainsi beaucoup plus difficile pour l'Assemblée nationale de l'écarter. En revanche, si nous refusons purement et simplement la suppression de la réserve, nos homologues risquent de revenir tout simplement au texte du Gouvernement. Soit dit en passant, la réserve finance aussi des activités associatives ou des fondations pour lesquelles il faudra trouver une alternative.

Sur le remboursement des frais de mandat, je partage totalement la vision de M. le rapporteur. Le texte ne peut que renvoyer, pour les modalités, à des instructions des bureaux des assemblées, par le biais d'un dispositif rigoureux mais raisonnable. La suppression de l'obstacle majeur, qui consiste à obliger le parlementaire à avancer l'intégralité des fonds avant de percevoir un premier remboursement, est une bonne proposition.

Concernant les emplois familiaux, le vrai sujet est celui des emplois qui pouvaient être considérés comme non-effectifs, qu'ils fussent ou non « familiaux ». Nous en arrivons à une sorte d'interdit professionnel ciblé. La solution qu'a retenue le Gouvernement est à peu près raisonnable, avec l'interdiction des emplois « familiaux » directs et l'acceptation des « emplois croisés » s'ils sont rendus publics. Mieux vaut s'y résigner, hormis le délai de deux mois pour la liquidation des emplois actuels, qui n'est pas équitable.

L'activité de conseil est l'un des paradoxes de la liberté d'entreprendre des parlementaires, qui leur est reconnue comme une liberté constitutionnelle, même s'ils sont censés exercer leurs fonctions à temps plein. Il est peu réaliste de considérer qu'un parlementaire conserve sa pleine indépendance en exerçant presque à temps plein une activité de conseil commercial en faveur d'intérêts privés. Néanmoins, nous n'avons que peu de moyens pour en limiter la pratique. Au demeurant, lorsque les montants en jeu sont très substantiels par rapport à l'indemnité parlementaire, il faudrait prévoir une trace dans la déclaration d'intérêts des élus. Cela ne serait pas radicalement contraire à la liberté d'entreprendre.

Concernant le financement des partis politiques, les suggestions émanent principalement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui nous a signalé des manques. Par exemple,

depuis le plafonnement des dons individuels à 7 500 euros, il n'existe pas de dispositif pour constater réellement si une même personne n'effectue pas des dons à plusieurs organismes.

Quant à la future réforme constitutionnelle, nous devrions compléter l'article 4 de la Constitution, qui dispose notamment que « les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement... » sans prévoir d'encadrement par la loi. C'est pourquoi il n'existe aucune autre disposition de fond sur l'organisation des partis politiques. Toute initiative que nous prendrions, par exemple sur les « micro-partis », risque fort de se heurter à cette liberté, aujourd'hui totalement incontrôlée. C'est pourquoi il m'apparaîtrait judicieux d'énoncer que les partis exercent leur activité librement « selon les principes décidés par la loi », afin d'éviter des abus manifestes concernant le statut fictif de certains partis politiques.

M. Pierre-Yves Collombat. – La confiance des Français dans l'action publique mérite d'être confortée. En effet, seulement 38 % des inscrits ont voté pour un des candidats déclarés ; les élus l'ont donc été avec les voix de 20 % des électeurs inscrits au maximum. Il est un peu léger de penser que cet exercice de flagellation réponde au désarroi des Français. Ne nous promenons pas comme les Bourgeois de Calais, la corde au cou pour expier nos fautes !

S'agissant de la réelle séparation des pouvoirs entre les différents intérêts privés et l'intérêt général, des surprises bien plus étonnantes que l'embauche par un parlementaire de tel ou tel membre de sa famille nous attendent.

Les propositions de M. le rapporteur sont un bon début de discussion, même si j'appréhende que nous rendions *a priori* les armes sur bon nombre de sujets.

Mme Éliane Assassi. – J'attends avec impatience le débat que nous aurons sur ces textes, mais j'espère qu'il ne se limitera pas à aux frais de mandat des parlementaires et à la réserve parlementaire.

Ces deux projets sont très importants eu égard au contexte politique qui a précédé l'élection présidentielle et les élections législatives. Ils contiennent de bonnes mesures, mais certaines d'entre elles doivent être améliorées, s'agissant en particulier du lien qui existe entre médias et politique, et entre médias et pouvoir de l'argent – nous déposerons des amendements en ce sens, car rien n'est prévu dans les textes à ce sujet. Il en est de même de la moralisation des pratiques au sein de la haute fonction publique.

J'en viens à la question de nos collaborateurs, sujet qui nous préoccupe beaucoup et sur lequel M. le président Bas a beaucoup travaillé pour apporter quelques réponses. Je présenterai des amendements en commission, afin que nous ayons une discussion sur le fond.

Mes propositions ne sont pas parfaites, mais c'est un premier pas, avant la réforme constitutionnelle promise qui devrait nous permettre d'aller vers une plus grande transparence.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je me réjouis des points de convergence entre les positions de la commission des finances et les nôtres, qu'il s'agisse des dotations versées aux communes et à leurs groupements ou de l'indépendance des parlementaires par rapport à l'administration fiscale : leur revenu fiscal ne doit pas être constitué de la somme de l'indemnité parlementaire et de l'IRFM, y compris avec des abattements importants, car l'administration apprécierait ce qui relève des frais de mandat et ce qui n'en relève pas. Une telle mesure porterait atteinte à la séparation des pouvoirs.

M. Sueur a renouvelé son appui à la production d'un extrait de casier judiciaire par tout candidat à une élection, ainsi qu'à l'encadrement des « micro-partis » ; il a redit son attachement à la réserve parlementaire.

S'agissant de la mesure relative au casier judiciaire, il m'apparaît non conforme aux principes fondamentaux de la République d'appliquer de telles peines automatiques d'inéligibilité qui n'existaient pas au moment de la condamnation et sans que le juge se soit prononcé. En outre, les nouvelles dispositions ne doivent pas porter atteinte au libre exercice de leur activité par les partis politiques ; mais il faut lutter contre les dérives en la matière.

Je salue l'excellente casuistique de M. Sueur concernant la réserve parlementaire qui, n'étant pas en elle-même immorale, ne pourrait selon lui entrer dans le champ du texte. Mais, plus que de moralisation, ces projets traitent de régulation de la vie publique. La réserve parlementaire n'y est donc pas étrangère et il nous faut prendre position sur ce point.

M. Leconte a évoqué l'accès au crédit des candidats aux élections. Je proposerai un droit au compte bancaire, qui est aujourd'hui reconnu mais non effectif. Par ailleurs, une réflexion sur les emplois « familiaux » a toute sa place dans la loi. Pour ce qui est de la réserve parlementaire, le Gouvernement veut supprimer ce qui n'existe pas. C'est un peu curieux ! Il vaut mieux remplacer un mauvais texte par un bon, plutôt que de renoncer à traiter la question, qui nous reviendra alors en *boomerang*. Plusieurs amendements portent sur ces points. Nous devons également répondre à la question légitime des sénateurs représentant les Français établis hors de France concernant les alliances françaises et le soutien à un certain nombre d'écoles ou d'actions culturelles. Laissez-moi un peu de temps pour élaborer une rédaction de nature à contenir les autres demandes, qui ne manqueront pas de surgir... et qui nous feraient retomber dans l'immobilisme. Nous devons agir, même si nous sommes satisfaits de la transparence que nous avons imposée ces dernières années.

M. Marie a exprimé sa satisfaction sur les six points que j'ai présentés. Il faut réfléchir à des initiatives symétriques qui s'appliqueraient à la fois aux parlementaires et aux membres de l'exécutif. À cet égard, j'ai envisagé

de renforcer les règles concernant le déport des ministres, y compris au sein du conseil des ministres.

Je m'associe fermement à la recommandation de M. Richard. En effet, ce débat est crucial pour le Sénat. Nous sommes saisis en premier lieu pour des raisons de calendrier mais aussi parce que ces textes ont été adoptés en conseil des ministres alors que l'Assemblée nationale n'était pas encore renouvelée. Il s'agit en quelque sorte d'une épreuve de vérité pour nous. Si nous ne savons pas faire progresser la régulation qui s'applique à nos frais de mandat, aux déports, aux déclarations d'intérêts et aux règles concernant l'exercice d'autres activités parallèlement au mandat parlementaire, et si nous apparaissions comme plus préoccupés de nos intérêts que de ceux de la Nation, les conséquences seront désastreuses pour l'institution sénatoriale.

M. Richard a manifesté son inquiétude quant au recours à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour créer une nouvelle dotation. Cette difficulté est surmontable, si nous créons seulement un réceptacle, que le Gouvernement abondera ou non en loi de finances, sur signalement des parlementaires.

Le délai de deux mois est effectivement beaucoup trop court pour se séparer d'excellents collaborateurs. J'ai donc formulé des propositions pour l'allonger.

Sur les partis politiques, laissons la révision éventuelle de l'article 4 de la Constitution à la réflexion confiée par le président de la République conjointement aux présidents des deux assemblées parlementaires.

Mme Assassi s'est montrée extrêmement constructive. Ces textes ne règlent pas tous les problèmes de confiance entre les Français et les élus, mais ils constituent un premier pas que la révision constitutionnelle devrait compléter.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-46 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – *J'émet un avis défavorable à l'amendement de coordination COM-2 concernant l'intitulé du projet de loi, car je proposerai un autre intitulé.*

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-80 impose à tout candidat à une élection de fournir un exemplaire du bulletin n° 2 de son casier judiciaire. Je n'y suis pas favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'objet de notre amendement figurait déjà dans le rapport adopté très majoritairement par la commission des lois de l'Assemblée nationale. Les dispositions proposées respectent l'article 6 de la

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Par ailleurs, dans sa décision du 18 novembre 1982, le Conseil constitutionnel a affirmé que « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté ou l'indépendance de l'élu ». La condition d'éligibilité que nous proposons ne concerne que des cas où des comportements malhonnêtes ont été prouvés et condamnés lors de procès réguliers et contradictoires. Enfin, selon nous, ce dispositif est compatible avec l'avis qu'a rendu le Conseil constitutionnel à propos d'une question prioritaire de constitutionnalité, puisqu'il ne s'agit pas ici d'instaurer une peine.

M. François Pillet, président. – En tout état de cause, cet amendement tombe du fait de l'adoption de l'amendement COM-46 du rapporteur.

L'amendement COM-80 devient sans objet.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement COM-110 étend le prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité automatique aux délits relevant de l'article 704 du code de procédure pénale, c'est-à-dire aux infractions de grande délinquance économique et financière. Ils sont actuellement exclus du dispositif sous prétexte que cette mesure serait trop compliquée à mettre en œuvre, ce n'est pas une raison suffisante.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ces mesures tendent à inclure des délits qui démontrent une grande malhonnêteté. Il est vrai que le texte actuel ne prévoit une peine complémentaire d'inéligibilité automatique qu'en cas de condamnation à des crimes ou à des délits en lien avec la probité publique – prise illégale d'intérêts, concussion, faux en écriture publique.

L'application des dispositions proposées par Pierre-Yves Collombat poserait des problèmes quant à leur champ d'application, car la référence à l'article 704 du code de procédure pénale inclurait dans la liste visée de nombreuses condamnations qui ne sont pas nécessairement liées à la grande délinquance. Le renvoi à l'article 705 du code de procédure pénale, sous réserve d'inventaire, serait plus pertinent. Je sollicite donc le retrait de l'amendement, en vue d'aboutir à une rédaction plus satisfaisante d'ici la séance.

M. Alain Richard. – *Les textes sur l'enregistrement des candidatures aux élections ne font mention d'aucune condition relative au passé judiciaire de l'intéressé. Les délais pour contrôler le respect des conditions d'éligibilité sont très étroits, les préfets disposent de peu de moyens pour apprécier les dépôts de candidatures. Un dialogue avec le Gouvernement est souhaitable, car il paraît difficile d'insérer ces nouvelles mesures dans le dispositif actuel.*

L'amendement COM-110 est retiré.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat. – *La définition jurisprudentielle de la prise illégale d'intérêts a retiré l'intention des faits constitutifs, au point que des élus peuvent être condamnés alors qu'ils n'ont commis aucune malversation. Ce texte alourdirait leur situation en assortissant toute condamnation pour cette infraction d'une inéligibilité quasi automatique. Contre ce risque, je propose, avec l'amendement COM-101, de reprendre la définition que le Sénat a déjà adoptée par deux fois, de « l'intérêt personnel distinct de l'intérêt général » – c'est bien le moins, quand on sait qu'un traitement de faveur est réservé aux crimes et délits financiers auxquels la sanction d'inéligibilité ne sera appliquée que pour les plus graves...*

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-101 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avec l'amendement COM-107, je vous propose de supprimer le « verrou de Bercy » pour les infractions fiscales.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous savons que nos collègues de la commission des finances ont, sur ce sujet récurrent, une position inverse à la nôtre ; ils invoquent l'intérêt financier de l'État : je ne souhaite pas, dans ces conditions, adopter une telle suppression sans en avoir débattu avec eux au préalable. N'oublions pas que l'un des objectifs est de faire rentrer l'argent ; cela implique de ne pas judiciariser toutes les fraudes. Retrait ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Il faut montrer que le problème perdure.

L'amendement COM-107 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-79.

L'amendement COM-79 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avec l'amendement COM-47, je propose qu'un décret en conseil d'État détermine les modalités de tenue d'un registre accessible au public, recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts, y compris en conseil des ministres.

Mme Éliane Assassi. – Très bonne idée !

L'amendement COM-47 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-48 étend de six mois à un an le délai pendant lequel un déclarant est dispensé d'adresser une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cela allègerait la tâche de la Haute Autorité sans diminuer les contrôles existants.

L'amendement COM-48 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. L'amendement COM-92 institue un droit de communication au bénéficiaire direct de la Haute Autorité dans le cadre de ses pouvoirs de communication auprès de professionnels, que nous lui avons confiés en 2013 ; c'est tout à fait pertinent, car le détournement actuel par l'administration fiscale, que l'on avait choisi en considérant que la Haute Autorité manquait de moyens propres, est devenu une source de lourdeurs, inutiles : avis favorable.

L'amendement COM-92 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. L'amendement COM-108 ouvre à l'ensemble des magistrats administratifs et financiers le recrutement au sein de la commission de déontologie : rien ne justifie que cette fonction soit réservée aux seuls membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes.

M. Philippe Bas, rapporteur. – La loi « déontologie des fonctionnaires », en avril 2016, a déjà tranché le débat : retrait ?

L'amendement COM-108 est retiré.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avec l'amendement COM-111, je vous propose de limiter la pratique trop fréquente du pantouflage et du « rétro-pantouflage ». C'est un bel exemple de l'absence de séparation des pouvoirs dans notre pays, avec des allers et retours entre le public et le privé.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cela fait des décennies que l'on encourage les fonctionnaires à aller voir ailleurs pour qu'ils connaissent les réalités de la vie économique et sociale, dans des entreprises publiques et privées, mais aussi au sein d'organismes publics. Les fonctionnaires doivent-ils être cantonnés dans leurs bureaux ou encouragés à connaître d'autres expériences ? Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas trancher cette question dans la loi, car elle relève du pouvoir réglementaire. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'entends bien que l'on encourage le passage du public au privé et inversement. Néanmoins, si l'on signe un engagement en vue de servir l'État pendant dix ans, il est normal d'en subir les conséquences financières si l'on part avant les dix ans. Le remboursement est de pratique courante.

M. Alain Marc. – Effectivement, la règle, c'est le remboursement, mais Pierre-Yves Collombat nous propose de publier la liste des « pantoufleurs », c'est une innovation.

M. Pierre-Yves Collombat. – Effectivement, d'autant que je suis loin d'être convaincu de ce que le remboursement soit effectif – et il ne correspond pas aux sommes réellement investies par la sphère publique dans la formation de ceux qui, ensuite, pantouflent si vite. La publication est d'effet plus direct, elle permettra de vérifier les proportions très importantes du pantouflage – il concerne plus de 70 % des inspecteurs généraux des finances ! Le système devient inique. Dans le même temps, on vient nous chercher querelle sur

l'IRFM et les emplois dits « familiaux » ! Ma proposition va peut-être un peu loin,...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Merci de le reconnaître.

M. Pierre-Yves Collombat. – ...mais elle permet d'envoyer un message.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Attention, mon cher collègue, nous écrivons la loi – et, en l'espèce, le remboursement est déjà effectif et la publicité aussi, *via* le *Journal Officiel*.

L'amendement COM-111 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-112 porte sur le même sujet. Avis défavorable.

L'amendement COM-112 n'est pas adopté.

Titre III

Mme Éliane Assassi. – Avec l'amendement COM-36, nous modifions l'intitulé du titre III pour faire référence au statut des collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette définition enfin précise du statut répond à l'exigence de transparence.

M. Philippe Bas, rapporteur. – En réalité, le titre III traite aussi des collaborateurs des cabinets ministériels et des collectivités territoriales. Retrait ?

L'amendement COM-36 est retiré.

Article additionnel avant l'article 3

M. Pierre-Yves Collombat. – En donnant davantage de publicité aux offres d'emploi, l'amendement COM-109 renforce la transparence du recrutement de l'ensemble des collaborateurs politiques, sans entraver la liberté de choix de celui qui recrute.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il s'agit d'emplois personnels pour lesquels il n'est pas d'usage de faire des offres à la cantonade. Ce type de recrutements reposant essentiellement sur la confiance, il est difficile de l'encadrer par une procédure trop stricte.

M. Pierre-Yves Collombat. – La situation actuelle me convient tout à fait, mais il semble que l'heure soit à la moralisation pour rassurer les Français...

L'amendement COM-109 est retiré.

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'interdiction d'employer un membre de sa famille faisant désormais l'objet d'une sanction, le respect du

principe constitutionnel de légalité des délits et des peines impose de définir dans la loi la notion de « famille » qui devient un élément constitutif de l'infraction. Tel est l'objet de l'amendement COM-49 qui reprend, pour l'appliquer aux membres du Gouvernement, la définition prévue aux articles 4 et 5 pour les parlementaires et les élus locaux.

M. François Pillet, président. – Nous avons effectué un tel travail de définition en légiférant sur l'inceste...

M. François Bonhomme. – Quels sont les éléments constitutifs du concubinage ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Selon l'article 515-8 du code civil, « le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple. ».

L'amendement COM-49 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'article 3 du projet de loi impose la déclaration, auprès de la HATVP, des « emplois croisés » au sein des cabinets ministériels.

Avec l'amendement COM-50, je précise que le collaborateur concerné déclare ce lien familial « sans délai », par parallélisme des formes avec la déclaration retenue pour le Parlement à l'article 4, et je vous propose de reprendre la définition de la « famille » proposée dans le précédent amendement. Je vous propose, également, de renforcer le pouvoir d'injonction de la HATVP, qui doit s'étendre aux collaborateurs qui se trouveraient dans une situation de conflit d'intérêts en raison de leur lien familial.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ces mesures forment un ensemble des plus complexes, qui risque d'empêcher toute embauche : nous n'y sommes pas favorables.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne fais pourtant qu'appliquer aux membres du Gouvernement un régime de déclaration analogue à celui que nous instituons pour les parlementaires, et qui n'a rien d'une interdiction. Le Gouvernement a estimé, comme vous, qu'une interdiction des « emplois croisés » risquait de contredire le principe d'égalité, j'en tiens tout à fait compte.

L'amendement COM-50 est adopté et l'amendement COM-115 devient sans objet.

M. Alain Marc. – Je souhaite revenir sur mon amendement COM-115, qui me semblait préférable parce qu'il interdit clairement les « emplois croisés ». Si nous n'adoptons pas une interdiction claire, la presse va vouloir contrôler les « emplois croisés » et le soupçon continuera de prospérer. J'aurais préféré que le contrôle ne porte, finalement, que sur l'effectivité du travail des collaborateurs. La simple déclaration des « emplois croisés » est peut-être satisfaisante juridiquement pour nous, mais sûrement pas pour l'opinion publique.

M. François Pillet, président. – Il semble très difficile d’interdire les « emplois croisés », mais il est légitime qu’ils fassent l’objet d’une déclaration. J’ajoute que le croisement n’est pas nécessairement bipartite, il peut être tripartite, *etc.*

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous venons d’adopter le système déclaratif, ce qui revient implicitement à rejeter l’interdiction. Je suis favorable à l’adoption de mesures sociales pour éviter que d’excellents collaborateurs soient victimes de l’interdiction brutale des emplois familiaux, mais je suis aussi favorable à ce dispositif de déclaration.

Article 4

M. François Pillet, président. – Les amendements COM-102 et COM-114 sont identiques et visent à supprimer l’article 4.

M. Pierre-Yves Collombat. – Supprimer cet article, c’est supprimer la suppression des emplois familiaux. Je comprends que, sur le plan moral, on veuille supprimer ces pratiques, mais la formulation de cette interdiction sur le plan légal me paraît totalement loufoque.

Les amendements de suppression identiques COM-102 et COM-114 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-85 institue un contrôle de l’effectivité du travail des collaborateurs parlementaires. Les bureaux des assemblées ont déjà défini de telles règles, qui ne relèvent pas de la loi. La loi doit s’en tenir à une interdiction des emplois familiaux, le dispositif de contrôle relève des assemblées parlementaires, ou bien on porterait atteinte à leur autonomie.

L’amendement COM-85 n’est pas adopté.

M. Jacques Bigot. – L’amendement COM-34 tend à définir dans l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 la notion de collaborateur parlementaire : c’est de cohérence rédactionnelle, car l’article que nous examinons y introduit des dispositions relatives aux collaborateurs familiaux... sans avoir préalablement mentionné l’existence de collaborateurs parlementaires.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cet amendement reprend en substance les dispositions de l’article 102 *bis* du Règlement du Sénat. Il ne me paraît pas souhaitable d’introduire dans la loi des dispositions qui relèvent de l’expression, par notre assemblée, de ses choix propres en matière d’organisation de son travail. Retrait ?

M. Alain Richard. – Le Conseil constitutionnel a encadré les matières qui doivent figurer dans le règlement des assemblées. Il a souhaité éviter que ce règlement comporte des dispositions de nature matérielle, c’est pourquoi toute une série de dispositions figure dans les instructions du bureau et non dans le règlement.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le Règlement du Sénat comporte des dispositions relatives à ces questions qui ont forcément été validées par le Conseil constitutionnel. Il me semble risqué de donner une valeur législative à des dispositions qui figuraient jusqu'à présent, à tort ou à raison, dans notre règlement.

M. Jacques Bigot. – Je vais retirer cet amendement – non sans remarquer que cette loi impose par ailleurs des contraintes aux règlements des assemblées...

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous ne répondons pas à la question initiale de Jacques Bigot : nous introduisons dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 la mention des collaborateurs parlementaires sans que cette ordonnance les définisse préalablement. J'ajoute que c'est uniquement sous la pression de l'actualité qu'il a été décidé de faire figurer cette interdiction dans la loi, et ce n'est pas la première fois !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cher collègue, vous êtes constant dans vos opinions. En 2013, vous disiez déjà qu'« il convient d'améliorer les conditions de vie et de travail des collaborateurs parlementaires, et peut-être aussi d'améliorer la reconnaissance de leur activité au sein des assemblées parlementaires, mais [...] cela relève des bureaux des assemblées ». Il me semble donc préférable de préserver l'autonomie de notre institution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je reste fidèle à ce que j'ai dit à l'époque. Je constatais simplement que si nous trahissions aujourd'hui de ce sujet dans la loi, c'était en raison de l'actualité.

L'amendement COM-34 est retiré.

L'amendement COM-86 n'est pas adopté.

M. François Pillet, président. – L'amendement COM-89 tient pour acquis qu'on sache définir une « relation amoureuse » : cela m'intéresse d'autant plus que j'ai été, autrefois, un homme de robe...

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est précisément parce que je me sens très maladroit pour définir la « relation amoureuse », que j'estime cette notion déplacée dans un texte de loi : avis défavorable.

M. Yves Détraigne. – Ce texte marque en fait un retour à l'ordre moral. Si c'est vraiment ce que l'on veut, il faut aller au bout de la logique.

M. François Pillet, président. – La définition du concubin est déjà délicate, ne parlons pas de celle de l'amant. Et si la relation est furtive...

M. Jacques Bigot. – Ou platonique !

L'amendement COM-89 n'est pas adopté.

Les amendements COM-88 et COM-103 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-104.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans la justice pénale, au cours d'un procès, l'existence d'une relation sentimentale compte évidemment, parfois de manière tout à fait centrale ; mais ici, parce que la relation amoureuse est difficile à définir en droit, ce dont je ne doute pas, on fait comme si rien n'existait – ce n'est guère équitable, et je me demande s'il n'y a pas là... une injustice pour les couples mariés !

L'amendement COM-104 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-51 rectifié procède à des rectifications juridiques.

L'amendement COM-51 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le texte prévoit une déclaration des « emplois croisés » auprès de la HATVP. Or, le président de cette institution estime, et nous partageons son avis, que la prévention et le traitement des conflits d'intérêts parlementaires relèvent du bureau de chaque assemblée, plutôt que de la Haute Autorité : c'est l'objet de l'amendement COM-52.

M. Alain Richard. – Cet article garantit qu'il n'y aura pas d'« emploi croisé » dissimulé. Si nous décidons que la déclaration se fait auprès du bureau de l'assemblée, sans préciser qu'elle est publique, on nous reprochera une opération de couverture. En revanche, si la déclaration se fait auprès de la HATVP, il y aura l'œil d'un tiers. Il faudrait au moins préciser que la déclaration est publique, sinon nous serons placés dans une position défensive ridicule.

M. Jean-Yves Leconte. – Une fausse déclaration à la HATVP est susceptible d'être sanctionnée. Si la déclaration se fait auprès du bureau, la sanction disparaît.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'objection d'Alain Richard vaut également pour les autres dispositions qui renvoient à des décisions du bureau ou au règlement des assemblées. Des associations considèrent, à grand bruit, que les organes des assemblées n'ont pas la légitimité suffisante pour garantir contre les abus ; nous devons surmonter cette objection. La transmission des déclarations d'emplois croisés à la HATVP, dans le texte actuel, n'est pas assortie d'une sanction pénale et n'est pas publique. Je rappelle que le président de la HATVP lui-même considère que le contrôle de ce type de déclaration ne relève pas des attributions de cette autorité.

M. François Pillet, président. – Sous réserve de la décision à venir du bureau, je tiens à préciser que les noms de tous nos collaborateurs sont déjà publiés.

M. Alain Richard. – Si nous ne rendons pas publiques ces déclarations, cette disposition n'aura aucun effet positif.

L'amendement COM-52 est adopté et l'amendement COM-41 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-90 est intéressant, mais je souhaiterais pouvoir m'entendre avec son auteur pour en améliorer la rédaction. S'il avait été présent, je lui aurais demandé de le retirer. J'émet donc un avis défavorable, tout en précisant que je suis acquis à l'idée de créer une règle ou une procédure pour prévenir la mise à disposition d'un parti politique d'un collaborateur parlementaire ou ministériel.

L'amendement COM-90 n'est pas adopté.

Article 5

L'amendement COM-116 est retiré.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-16, qui vise à interdire les emplois « familiaux » par les groupes d'élus dans les collectivités territoriales, n'est pas compatible avec le principe d'autonomie des groupements politiques consacré par l'article 4 de la Constitution.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-87, COM-94 et COM-93.

L'amendement rédactionnel COM-53 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-105 crée une exception à l'interdiction des emplois familiaux pour les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants. Dans les faits, ces collectivités n'ont généralement pas d'emplois de cabinet. Cette disposition pourrait être source de suspicions infondées.

M. Alain Richard. – Les collaborateurs de cabinet présentent des spécificités au regard du statut de la fonction publique territoriale ; ils peuvent notamment être « remerciés ». Il existe un barème qui limite le nombre d'emplois de cabinet en fonction de la taille de la commune.

L'amendement COM-105 est retiré.

Article additionnel après l'article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-95 crée une nouvelle contrainte pour les collectivités territoriales et manque de précision.

L'amendement COM-95 n'est pas adopté.

Article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-54 crée des garanties sociales dans le cas du licenciement des collaborateurs familiaux. Le délai de deux mois prévu par le Gouvernement n'est pas assez long et risque de porter atteinte aux droits de ces collaborateurs qui ne serait pas proportionnée au motif d'intérêt général visé par la loi.

Je propose que le parlementaire dispose de deux mois pour notifier ce licenciement, contre quinze jours dans le texte initial. Les collaborateurs parlementaires seraient ensuite autorisés à exécuter le préavis stipulé au sein de leur contrat ou par la réglementation applicable aux assemblées. Variable en fonction de l'ancienneté des collaborateurs, ce délai de préavis s'élève à trois mois maximum. Les collaborateurs parlementaires percevraient, dans le cas contraire, l'indemnité compensatrice de préavis prévue par le code du travail. Un amendement comparable a été déposé pour les collaborateurs familiaux des cabinets des autorités territoriales.

Sur le plan technique, l'amendement substitue au terme de « publication » de la présente loi celui, plus aisé à déterminer, de « promulgation ». Il précise que le licenciement des collaborateurs « familiaux » repose sur un motif « spécifique » prévu par la loi. Il s'inspire, en outre, du code du travail pour détailler le mode de notification de la décision de licenciement, à savoir une lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Il supprime, enfin, la référence au règlement des assemblées, dont le contenu doit se limiter, selon le Conseil constitutionnel, « à l'organisation et au fonctionnement de l'assemblée, à la procédure législative et au contrôle de l'action du Gouvernement ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce dispositif me paraît tout à fait convenable.

M. Alain Richard. – Dans le texte du Gouvernement, le délai de quinze jours aurait commencé le 10 août. C'était tout à fait déraisonnable.

M. Didier Marie. – C'est une avancée par rapport au texte initial. Cela dit, je pense que des amendements seront déposés en séance publique pour aller plus loin, sur la durée du préavis et sur l'accompagnement. Il manque en effet une aide au reclassement qui paraît indispensable dans le cas de ces collaborateurs.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je vous proposerai tout à l'heure un amendement qui permettrait à ces collaborateurs de bénéficier, s'ils le souhaitent, du contrat de sécurisation professionnelle.

L'amendement COM-54 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-55 applique les mêmes règles aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

L'amendement COM-55 est adopté et les amendements COM-117, COM-96, COM-97, COM-3, COM-98, COM-83, COM-28, COM-17, COM-30 et COM-82 deviennent sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-99 de notre collègue Catherine Procaccia interdit le licenciement d'une collaboratrice familiale enceinte. Il s'inspire de l'arrêt *Dame Peynet* rendu par le Conseil d'État en 1973. Avis favorable.

L'amendement COM-99 est adopté.

Articles additionnels après l'article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-127 institue, pour les collaborateurs parlementaires licenciés, un accompagnement inspiré du contrat de sécurisation professionnelle.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous connaissons tous la revendication d'une requalification des licenciements des collaborateurs parlementaires en licenciements économiques, qui paraît logique, dans la mesure où l'employeur disparaît. Qu'est-ce qui nous empêche d'accepter cette requalification ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le caractère économique du licenciement ne peut pas résulter d'une simple revendication. La définition du licenciement économique résulte de dispositions du code du travail, interprétées par la Cour de cassation. L'important, pour les collaborateurs qui vont être licenciés, ce n'est pas que leur licenciement soit qualifié d'économique, mais qu'ils bénéficient des mêmes droits qu'une personne licenciée pour motif économique. Cet amendement prévoit un niveau de droit équivalent.

L'amendement COM-127 est adopté et l'amendement COM-39 devient sans objet.

Les amendements COM-31, COM-125, COM-29, COM-37 et COM-38 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-42 prend en compte l'ancienneté des collaborateurs parlementaires dans l'accès aux concours internes de la fonction publique territoriale. Cette validation des acquis professionnels, revendication ancienne des associations et syndicats de collaborateurs parlementaires, s'est toujours heurtée au même obstacle : le contrat de travail est de droit privé, ce qui en interdit la prise en compte pour l'inscription à un concours administratif interne. Je ne suis pas hostile sur le fond à cette revendication, mais je me demande s'il ne vaudrait pas mieux s'inspirer du modèle de la troisième voie qui existe pour l'ENA. Je vous propose d'ouvrir le débat en séance publique.

M. Alain Richard. – Le principe de la troisième voie a été généralisé à l'ensemble des concours de catégorie A, ce qui ouvre l'accès de ces concours aux collaborateurs parlementaires.

L'amendement COM-42 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-124 et COM-91.

Article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-56 porte sur la réforme de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). Il tend à préciser qu'il revient au bureau de chaque assemblée de définir les conditions de « prise en charge » et non de « remboursement », par chaque assemblée, des frais de mandats réellement exposés par ses membres, dans la limite de plafonds qu'il détermine et sur présentation de justificatifs de frais.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement me paraît excellent. Est-il nécessaire de préciser « après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire » ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cette formulation est inspirée de dispositions existantes adoptées en 2013 lors de la loi « transparence de la vie publique ».

Mme Sophie Joissains. – Je m'interroge sur l'avis du Conseil d'État qui attire l'attention du Gouvernement sur les conséquences de la réforme de l'IRFM proposée à l'article 7 du projet de loi. L'administration fiscale aura-t-elle compétence pour apprécier le « caractère réel » ou la nature des frais de mandat des parlementaires, ce qui porterait atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'avis du Conseil d'État précise bien que l'administration fiscale n'est pas compétente en ce qui concerne les frais de mandat. Elle ne pourrait, en aucun cas, les requalifier en « avantage en nature » lors de la déclaration d'impôt des parlementaires, conformément au principe de la séparation des pouvoirs que vous avez mentionné, chère collègue. L'administration fiscale m'a confirmé ce point par écrit le 28 juin dernier.

L'amendement COM-56 est adopté et les amendements COM-118, COM-121, COM-120 et COM-130 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-122 fiscalise les indemnités de fonction complémentaires. La loi de finances pour 2017 a déjà fiscalisé l'indemnité de fonction « standard ». Le débat porte sur le traitement des parlementaires ; il nécessite à ce stade une réflexion plus globale.

M. Alain Richard. – Il me semble que la formule retenue par nos trois collègues Questeurs est assez prudente. Les objections qui valent pour la fiscalisation de l'IRFM ne s'appliquent pas au cas présent.

M. François Pillet, président. – Malgré tout, cette disposition relèverait plutôt de la loi de finances.

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est également ce que je pense.

M. Didier Marie. – Permettez-moi de revenir sur l'IRFM. Divers scénarios sont à l'étude et l'un d'eux consisterait à verser une avance sur laquelle les parlementaires engageraient des dépenses encadrées par une instruction du bureau et ce qui ne serait pas dépensé ne serait pas fiscalisé.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement COM-122 ne traite pas de l'IRFM mais des indemnités complémentaires ; je ne comprends pas pourquoi ces dernières ne seraient pas fiscalisées et suis donc favorable à cet amendement.

Je suis favorable à ce que les bureaux des assemblées, selon la proposition du rapporteur que nous avons votée, fixent la manière dont les frais réels seront pris en charge. Mais je suis défavorable à ce que l'indemnité parlementaire et l'IRFM soient confondues et que le solde de cette dernière soit fiscalisé. Il faut bien distinguer ce qui nous est versé pour notre travail et ce qui l'est pour compenser nos frais professionnels.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si nous changeons le système, cela aboutira à une baisse de nos revenus, il faut bien en être conscients – c'est même mentionné dans l'étude d'impact ! Est-ce le but de ce projet de loi ? Nous n'aurons pas de justificatif pour tout, à moins de tenir une comptabilité de tous les instants. Il semble donc raisonnable d'aligner l'indemnité parlementaire sur ce que reçoivent les membres du Conseil constitutionnel pour compenser cette perte. À sa naissance, l'IRFM n'a été constituée que parce que nous n'avons pas eu le courage d'augmenter l'indemnité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Lorsqu'un amendement est présenté par trois questeurs de sensibilités différentes, cela mérite qu'on s'y attarde.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'en conviens. Je suis sensible à l'argument selon lequel il est difficile de justifier que les indemnités de fonction complémentaires ne soient pas fiscalisées alors que l'indemnité de fonction ordinaire l'est depuis cette année.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est indéfendable !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Puisque la question est posée maintenant, je lui donne cependant une réponse positive.

M. François Pillet, président. – Cela fait donc consensus.

L'amendement COM-122 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-84 interdit le cumul des fonctions de maire ou d'adjoint au maire avec celles de président ou de vice-président d'un EPCI comptant plus de 50 000 habitants. Elles sont pourtant très liées, notre conception de l'intercommunalité impliquant une telle continuité.

M. Alain Richard. – Ne serait-ce pas un cavalier ?

M. François Pillet, président. – En effet !

M. Didier Marie. – Le seuil est très bas, alors que des présidents de métropoles ou de communautés d'agglomérations de plus de 100 000 habitants ne seraient pas concernés. Si cette disposition n'est pas irrecevable, je proposerai de l'amender.

M. Hugues Portelli. – Dans mon agglomération de plus de 200 000 habitants, tous les maires sont membres du bureau du conseil communautaire. Cela tient à notre conception de l'intercommunalité : si nous envoyions des adjoints, nous passerions à un système fédéral où les fonctionnaires dirigeraient. Les postes de membres du bureau sont fléchés, comme ceux de

maire ou d'adjoint : chacun sait avant l'élection que ce sont les candidats en haut de la liste qui les occuperont, et non ceux du bas.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Après réflexion, le lien de cet amendement avec le texte en discussion ne m'apparaît pas. Je propose à la commission de constater son irrecevabilité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Très bien !

L'amendement COM-84 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-57 étend le champ de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement à l'ensemble des impositions dont ils sont personnellement redevables par cohérence avec l'article 2 du projet de loi organique. Remarquons que la consultation de la HATVP par le président de la République avant nomination n'a pas de fondement juridique...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est une pratique...

M. Philippe Bas, rapporteur. – ...qui apporte une sécurité toute relative.

L'amendement COM-57 est adopté.

Articles additionnels avant l'article 8

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-126 et l'amendement COM-81 rectifié renforcent les critères d'audience électorale aux élections législatives permettant aux partis politiques d'accéder à la première fraction de financement public, les faisant passer de 1 % des suffrages exprimés dans 50 circonscriptions à 2,5 % dans 100 circonscriptions. L'amendement COM-45 en modifie également les critères d'éligibilité.

Je suis très sensible à la nécessité de restreindre le champ d'application des règles de financement des partis par l'État. Mais j'ai un doute sur le seuil au regard de l'article 4 de la Constitution, selon lequel la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. Je souhaiterais mettre à profit le délai qui nous sépare de la séance pour faire des projections, afin de disposer d'une étude d'impact sommaire. Retrait ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Il y a 451 partis politiques en France ! Nous assistons à un complet détournement de la loi. Il ne s'agit pas ici de restreindre la liberté de créer des partis politiques. La lecture du chapitre 3 du dernier ouvrage de René Dosière est édifiante : on découvre que dans un département que je connais bien, un parti a présenté des candidats en Guadeloupe, uniquement car un département d'outre-mer suffit, si l'on y dépasse 1 % des suffrages exprimés, pour bénéficier de fonds publics. Passer de 1 % à 2,5 % des

suffrages exprimés et exiger la présentation de candidats dans plus d'une collectivité ultramarine n'est pas déraisonnable. Avez-vous des simulations d'ici quatre jours ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je l'espère. Je ne veux pas intégrer au texte de la commission de telles dispositions avant de savoir si cela ne risque pas de contrevenir à la Constitution : 2,5 % des suffrages exprimés, ce n'est pas négligeable !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je retire mon amendement, mais il faut mettre fin à cette situation improbable.

M. Alain Richard. – Il ne s'agit pas ici des « micropartis » attachés à une personne qui ne bénéficient pas en réalité de l'aide publique mais seulement de dons. A l'inverse, un parti comme Lutte ouvrière ne bénéficie d'aucun financement public parce qu'il n'atteint pas 1 % des suffrages exprimés dans 50 circonscriptions ; ce n'est pourtant pas une organisation fantomatique ! Lorsque le nombre de parlementaires aura été diminué, les circonscriptions électorales seront également moins nombreuses : cela augmentera le poids des 50 circonscriptions à atteindre...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne suis pas d'accord : ces gens ne créent de partis que pour des raisons financières.

M. Jean-Yves Leconte. – Il faut éviter le détournement de la règle. Il serait donc souhaitable que le texte issu de la séance publique empêche une personnalité forte dans un seul département de présenter un candidat dans un département d'outre-mer uniquement pour toucher 40 000 à 50 000 euros par an.

L'amendement COM-126 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-45.

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-58 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-59 précise que la communication d'une copie du contrat du prêt ne vaut que pour l'année de conclusion de ce prêt. En outre, les informations relatives à l'état de remboursement du prêt ne seraient plus déposées en même temps que les comptes du parti ou groupement politique mais en annexe de ses comptes. Cette précision fait ainsi entrer ces informations dans le périmètre de certification des commissaires aux comptes.

L'amendement COM-59 est adopté, ainsi que les amendements COM-60, COM-61, COM-62 et COM-63.

L'amendement COM-81 rectifié est retiré.

M. Jean-Yves Leconte. – L'amendement COM-77 interdit aux étrangers et aux personnes dont l'administration française ne peut connaître

l'origine des revenus de financer un parti politique. Il faudrait étendre ce dispositif aux campagnes électorales.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis prêt à donner un avis favorable ; mais avant, je souhaiterais m'assurer que cette interdiction, qui vise également les étrangers communautaires ne contrevient pas aux règles de l'Union européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – Mon expérience me fait dire que ces règles n'empêchent pas une telle interdiction dans d'autres pays de l'Union.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Attention également aux partis politiques européens. Retrait ?

L'amendement COM-77 est retiré. L'amendement COM-5 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-21, COM-6 et COM-7.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-8 est satisfait.

L'amendement COM-8 est satisfait. L'amendement COM-35 est adopté, avec l'avis favorable du rapporteur. L'amendement COM-23 n'est pas adopté. L'amendement COM-78 est retiré.

Article 9

L'amendement rédactionnel COM-64 est adopté, ainsi que l'amendement COM-65.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-22.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ? N'est-il pas malsain que des personnes physiques puissent prêter de l'argent aux partis politiques ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je crains que cette interdiction ne soit disproportionnée ; elle n'est pas indispensable si cette pratique est suffisamment encadrée comme le propose le texte.

M. Jean-Yves Leconte. – La Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) nous a avoué elle-même que la vérification de ces prêts était malaisée.

Mme Sophie Joissains. – Une vraie transparence quant à l'identité du prêteur est indispensable.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-9 qui interdit à un parti politique manquant à ses obligations comptables de financer une campagne électorale.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté. L'amendement COM-10 est adopté, avec l'avis favorable du rapporteur. L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les banques refusent parfois d'ouvrir un compte bancaire pour un candidat, mais un refus écrit est nécessaire pour déclencher l'intervention de la Banque de France. L'amendement COM-66 rectifié rend la demande d'intervention possible après quinze jours de silence.

L'amendement COM-66 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-67 prévoit l'assistance de magistrats financiers désignés par le Premier président de la Cour des comptes à la CNCCFP.

L'amendement COM-67 est adopté.

Article 10

L'amendement rédactionnel COM-68 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-69 étend la mission de médiation du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques aux difficultés rencontrées par un mandataire financier ou une association de financement de parti ou groupement politique pour l'ouverture et le fonctionnement d'un compte bancaire.

L'amendement COM-69 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-70 prévoit que le médiateur du crédit est nommé sur une liste de trois noms établie par le Gouverneur de la Banque de France et non plus sur son simple avis.

L'amendement COM-70 est adopté. L'amendement COM-12 devient sans objet. L'amendement COM-13 est adopté, avec l'avis favorable du rapporteur.

Article 11

L'amendement COM-71 est adopté. L'amendement COM-14 devient sans objet.

Article 12

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-72 supprime l'habilitation à créer par ordonnance une « banque de la démocratie ».

Les amendements identiques de suppression COM-72, COM-15 et COM-132 sont adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-106 est irrecevable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Seul le Gouvernement peut étendre le champ d'une habilitation à légiférer par ordonnance, selon le Conseil constitutionnel.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les médias et la vie politique ne sont pas séparables ; c'est le même objet !

M. Philippe Bas, rapporteur. – De toutes façons, l'article a été supprimé : l'amendement devient donc sans objet.

L'amendement COM-106 devient sans objet.

Article 13

L'amendement COM-73 est adopté, ainsi que l'amendement COM-74.

Article 14

L'amendement rédactionnel COM-75 est adopté.

Articles additionnels après l'article 14

Les amendements COM-18, COM-19, COM-20, COM-24, COM-26, COM-33 et COM-100 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Les amendements COM-32, COM-128, COM-129 et COM-131 ne sont pas adoptés.

Intitulé du projet de loi

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je propose un intitulé qui reflète davantage la modestie des dispositions proposées : projet de loi pour la régulation de la vie publique.

L'amendement COM-76 est adopté. Les amendements COM-1, COM-43, COM-113 et COM-119 deviennent sans objet.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. François Pillet, président. – Nous donnons mandat au rapporteur pour procéder aux coordinations rendues nécessaires par le changement d'intitulé du texte.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

Les amendements COM-35 et COM-91 sont adoptés. Les amendements COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.

Article additionnel après l'article 1^{er}

L'amendement COM-4 est adopté avec l'avis favorable du rapporteur.

Division additionnelle avant le chapitre 1^{er}

L'amendement COM-90 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements COM-70 et COM-71 sont retirés.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-36 apporte des garanties dans la procédure de délivrance d'une attestation fiscale lors de l'entrée en fonction du parlementaire. Le bureau de chaque assemblée ne sera pas une simple boîte à lettres : avant de saisir éventuellement le Conseil constitutionnel, il vérifiera et appréciera chaque situation. Nous précisons aussi que le Conseil peut prononcer une « déchéance de mandat » en cas de manquement grave, non d'erreur bénigne.

M. François Pillet, président. – C'est un travail remarquable.

L'amendement COM-36 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-12.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-27, relatif à l'inéligibilité applicable aux dirigeants de sociétés publiques locales et de sociétés d'économie mixte, pour l'élection des députés et des sénateurs.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-28 qui limite l'éligibilité des citoyens – elle relève de la Constitution.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-30 et COM-51.

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-37 est adopté. L'amendement COM-22 devient sans objet.

Article 4

L'amendement rédactionnel COM-38 est adopté.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-39 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-11 de notre collègue Philippe Kaltenbach concerne l'activité de conseil. Nous savons qu'une telle activité menée par des parlementaires, même à temps très partiel, peut être très rémunératrice. Quoi qu'il en soit, cette rédaction porte atteinte à la liberté d'entreprendre. Défavorable.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-76 et COM-77.

Article 6

L'amendement rédactionnel COM-40 est adopté. Les amendements COM-78 et COM-79 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-20, COM-82, COM-26.

Les amendements COM-20, COM-82, COM-26 ne sont pas adoptés.

Article 7

L'amendement de clarification COM-41 est adopté et l'amendement COM-81 devient sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-80 impose la démission de la fonction publique lors de l'entrée en fonction du parlementaire. C'est le condamner à ne plus exercer le métier qu'il connaît ! Un professeur ne pourrait plus enseigner à l'issue de son mandat ? Il n'aurait d'autre choix que de devenir chef d'entreprise ? Avis défavorable même s'il est devenu sans objet du fait de l'adoption de l'amendement COM-41. Même avis défavorable pour l'amendement COM-21.

L'amendement COM-80 devient sans objet. L'amendement COM-21 n'est pas adopté.

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-42 est adopté.

Articles additionnels après l'article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – Publier toutes les auditions préparatoires à l'élaboration d'un arrêté ou un décret, c'est trop ! Avis défavorable à l'amendement COM-52.

L'amendement COM-52 n'est pas adopté, non plus que le COM-57.

Article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-44, comme celui de la commission des finances, précise les modalités d'une nouvelle dotation venant en remplacement de la réserve parlementaire. En septembre, les demandes seraient regroupées, vérifiées puis transmises au Gouvernement. En décembre, la loi de finances inclurait les sommes correspondantes, pas plus de 20 000 euros par opération, et en mai de l'année suivante serait présenté le bilan des projets exécutés. Nous avons longuement évoqué ce sujet lors de la discussion générale.

Les amendements identiques COM-44 et COM-92 sont adoptés. Les amendements COM-15 rectifié, COM-5, COM-54 rectifié ter, COM-60, COM-66, COM-67, COM-83, COM-86, COM-87, COM-53, COM-10, COM-17 rectifié, COM-19 rectifié, COM-34, COM-61, COM-68, COM-69, COM-75, COM-64 et COM-24 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Pour un motif de symétrie, mon amendement COM-45, comme celui de la commission des finances, améliore la transparence de la réserve ministérielle, réduite il est vrai durant le dernier quinquennat de 19 à 5,4 millions d'euros.

Les amendements identiques COM-45 et COM-93 sont adoptés ; les amendements COM-25, COM-6, COM-62 et COM-72 deviennent sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-73 supprime la réserve présidentielle. Or elle est non seulement difficile à définir, mais impossible à interdire du fait de la séparation des pouvoirs. Avis défavorable.

L'amendement COM-73 n'est pas adopté.

L'amendement COM-43 est adopté, ainsi que l'amendement de cohérence COM-56.

Article 10

L'amendement de cohérence COM-46 est adopté. L'amendement COM-8 devient sans objet.

Article 11

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-47 précise les modalités d'examen de la situation fiscale des parlementaires. Les sénateurs seraient, quelle que soit leur série, contrôlés durant la même période, à compter d'octobre prochain.

L'amendement COM-47 est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel COM-48 est adopté. L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

Article 13

Les amendements de suppression COM-9 et COM-74 ne sont pas adoptés.

Article 14

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-49 vise l'application outre-mer.

L'amendement COM-49 est adopté.

Articles additionnels après l'article 14

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements COM-13, COM-14, COM-58 et COM-59 sont dépourvus de lien avec le texte.

Les amendements COM-13, COM-14, COM-58 et COM-59 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Intitulé du projet de loi organique

L'amendement COM-89 tendant à modifier l'intitulé du projet de loi organique est adopté. Les amendements COM-1, COM-29, COM-65 et COM-84 deviennent sans objet.

Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. François Pillet, président. – Nous donnons mandat au rapporteur pour procéder aux coordinations rendues nécessaires par le changement d'intitulé du texte.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROJET DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Institution d'une peine complémentaire automatique d'inéligibilité en cas d'infractions relatives à la probité			
M. BAS, rapporteur	46	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	2	Conséquence	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CABANEL	80	Critère d'éligibilité lié à l'absence de condamnation pénale au casier judiciaire	Sans objet
M. COLLOMBAT	110	Extension du prononcé de la peine automatique d'inéligibilité aux infractions de la grande délinquance économique et financière	Retiré
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
M. COLLOMBAT	101	Précision sur la définition du délit de prise illégale d'intérêts	Adopté
M. COLLOMBAT	107	Suppression du « verrou de Bercy »	Rejeté
Mme GARRIAUD-MAYLAM	79	Suppression du « verrou de Bercy »	Rejeté
Articles additionnels après l'article 2			
M. BAS, rapporteur	47	Dépôts des membres du Gouvernement	Adopté
M. BAS, rapporteur	48	Délai de transmission de situation patrimoniale	Adopté
M. BONHOMME	92	Pouvoir direct de demande de communication de la HATVP	Adopté
M. COLLOMBAT	108	Composition de la commission de déontologie de la fonction publique	Retiré
M. COLLOMBAT	111	Remboursement et publicité de la « pantoufle »	Rejeté
M. COLLOMBAT	112	Limitation du « pantouflage » des membres de l'inspection générale des finances, du Conseil d'État et de la Cour des comptes	Rejeté
TITRE III Dispositions relatives à l'interdiction de l'embauche de membres de la famille des élus et membres du Gouvernement			
Mme ASSASSI	36	Rédaction de l'intitulé du titre III	Retiré
Article additionnel avant l'article 3			
M. COLLOMBAT	109	Publicité des emplois de cabinet et de collaborateur parlementaire	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Interdiction de recrutement par un membre du Gouvernement d'un membre de sa famille au sein de son cabinet			
M. BAS, rapporteur	49	Périmètre de la famille d'un membre du Gouvernement	Adopté
M. BAS, rapporteur	50	Déclaration des « emplois croisés » et prérogatives de la HATVP	Adopté
M. A. MARC	115	Suppression des emplois croisés (cabinets ministériels)	Sans objet
Article 4 Interdiction de recrutement par un parlementaire d'un membre de sa famille comme collaborateur			
M. COLLOMBAT	102	Suppression de l'article	Rejeté
M. A. MARC	114	Suppression de l'article	Rejeté
M. MAUREY	85	Contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs parlementaires	Rejeté
M. BIGOT	34	Statut des collaborateurs parlementaires	Retiré
M. MAUREY	86	Extension de l'interdiction des emplois « familiaux » à toute personne avec laquelle le parlementaire a « eu une relation amoureuse »	Rejeté
M. MAUREY	89	Interdiction pour un parlementaire d'employer une personne avec qui « il a une relation amoureuse »	Rejeté
M. MAUREY	88	Extension du périmètre des emplois « familiaux » (famille du conjoint, concubin ou partenaire de PACS d'un parlementaire)	Rejeté
M. COLLOMBAT	103	Extension du périmètre des emplois « familiaux » (famille du conjoint, concubin ou partenaire de PACS d'un parlementaire)	Rejeté
M. COLLOMBAT	104	Extension du périmètre des emplois familiaux (« gestes ou attentions de nature à laisser penser » que les personnes concernées entretiennent une relation sentimentale avec le parlementaire)	Rejeté
M. BAS, rapporteur	51 rect.	Conséquence d'un emploi familial au Parlement	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS, rapporteur	52	Déclaration des « emplois croisés » au Parlement	Adopté
Mme ASSASSI	41	Interdiction des « emplois croisés » au Parlement	Sans objet
Article additionnel après l'article 4			
M. MAUREY	90	Interdiction pour un parti politique d'employer un collaborateur parlementaire	Rejeté
Article 5 Interdiction de recrutement par une autorité territoriale d'un membre de sa famille comme collaborateur			
M. A. MARC	116	Suppression (interdiction des emplois familiaux dans les cabinets des collectivités territoriales)	Retiré
Mme IMBERT	16	Interdiction des emplois familiaux au sein des groupes d'élus des collectivités territoriales	Rejeté
M. MAUREY	87	Extension du périmètre de la famille (famille du conjoint, du concubin ou du partenaire de PACS, « relations amoureuses »)	Rejeté
M. MAUREY	94	Extension du périmètre de la famille (« relations amoureuses »)	Rejeté
M. MAUREY	93	Extension du périmètre de la famille (famille du conjoint, du concubin et du partenaire de PACS)	Rejeté
M. BAS, rapporteur	53	Rédactionnel	Adopté
M. COLLOMBAT	105	Exception à l'interdiction des emplois « familiaux » pour les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants	Retiré
Article additionnel après l'article 5			
M. MAUREY	95	Interdiction des emplois « familiaux » dans les organismes et établissements rattachés aux collectivités territoriales	Rejeté
Article 6 Modalités d'entrée en vigueur et conséquences du licenciement des collaborateurs de parlementaires ou d'autorités territoriales			
M. BAS, rapporteur	54	Entrée en vigueur de l'interdiction des emplois « familiaux » au Parlement	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS, rapporteur	55	Entrée en vigueur de l'interdiction des emplois « familiaux » dans les collectivités territoriales	Adopté
M. A. MARC	117	Suppression de l'article	Sans objet
M. MAUREY	96	Non application de l'interdiction des emplois « familiaux » aux contrats en cours	Sans objet
M. MAUREY	97	Application de l'interdiction des emplois « familiaux » à la fin des mandats en cours	Sans objet
M. GRAND	3	Allongement à 6 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
M. MAUREY	98	Allongement à 6 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
M. M. MERCIER	83	Allongement à 6 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
Mme GIUDICELLI	28	Allongement à 6 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
Mme IMBERT	17	Allongement à 3 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
Mme GIUDICELLI	30	Indemnité compensatrice de préavis	Sans objet
M. M. MERCIER	82	Allongement à douze mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
Mme PROCACCIA	99	Interdiction de licenciement des femmes enceintes	Adopté
Articles additionnels après l'article 6			
M. BAS, rapporteur	127	Accompagnement des collaborateurs parlementaires licenciés	Adopté
Mme ASSASSI	39	Qualification en licenciement économique du licenciement des collaborateurs parlementaires	Sans objet
Mme GIUDICELLI	31	Statut des collaborateurs parlementaires	Rejeté
M. CABANEL	125	Statut des collaborateurs parlementaires	Rejeté
Mme GIUDICELLI	29	Convention collective applicable aux collaborateurs parlementaires	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	37	Convention collective applicable aux collaborateurs parlementaires	Rejeté
Mme ASSASSI	38	Convention collective applicable aux collaborateurs parlementaires	Rejeté
Mme ASSASSI	42	Accès des collaborateurs parlementaires aux concours internes de la fonction publique territoriale	Rejeté
M. CABANEL	124	Évaluation externe du fonctionnement des équipes de collaborateurs parlementaires	Rejeté
M. MAUREY	91	Contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs	Rejeté
Article 7			
Fixation par chaque assemblée parlementaire des règles relatives au remboursement des frais de mandat des parlementaires, sur présentation de justificatifs et dans la limite de plafonds			
M. BAS, rapporteur	56	Réforme de l'IRFM	Adopté
M. A. MARC	118	Suppression	Sans objet
M. J.L. DUPONT	121	Fiscalisation de l'IRFM	Sans objet
M. A. MARC	120	Fiscalisation de l'IRFM	Sans objet
M. CABANEL	130	Réforme de l'IRFM	Sans objet
Articles additionnels après l'article 7			
M. J.L. DUPONT	122	Fiscalisation des indemnités de fonction complémentaires	Adopté
M. ZOCCHETTO	84	Institution d'une incompatibilité électorale entre fonctions exécutives locales	Irrecevable (48-3)
M. BAS, rapporteur	57	Extension du champ de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement	Adopté
Articles additionnels avant l'article 8			
M. KALTENBACH	25	Suppression de l'éligibilité à l'aide publique pour les partis politiques ne respectant pas la parité pour les élections législatives	Rejeté
M. MAUREY	126	Modification des critères d'éligibilité à l'aide publique pour les partis politiques	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CABANEL	45	Modification des critères d'éligibilité à l'aide publique pour les partis politiques	Rejeté
Article 8 Encadrement des prêts consentis à des partis politiques par des personnes physiques, interdiction de prêt à des partis politiques par des établissements de crédit extérieurs à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen, transmission à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques d'informations relatives aux contrats de prêt et aux donateurs, contrôle effectué par le payeur sur les dépenses des partis politiques et modalités de certification des comptes des partis politiques			
M. BAS, rapporteur	58	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	59	Précision	Adopté
M. BAS, rapporteur	60	Délivrance d'un reçu pour une cotisation aux partis politiques	Adopté
M. BAS, rapporteur	61	Modalités de publication des comptes des partis politiques	Adopté
M. BAS, rapporteur	62	Harmonisation des sanctions pénales	Adopté
M. BAS, rapporteur	63	Précision et coordination	Adopté
M. SUEUR	81 rect.	Modification des critères d'éligibilité à l'aide publique pour les partis politiques	Retiré
M. LECONTE	77	Interdiction de dons aux partis politiques pour les personnes étrangères sans résidence fiscale en France	Retiré
M. GRAND	5	Interdiction pour un parti politique de fournir à un autre parti politique ou à un candidat des biens ou services à des prix supérieurs au prix d'achat effectif	Rejeté
M. KALTENBACH	21	Publicité des donateurs aux partis politiques pour les dons supérieurs à 500 euros	Rejeté
M. GRAND	6	Restriction du choix dans le temps des commissaires aux comptes certifiant les comptes des partis politiques	Rejeté
M. GRAND	7	Interdiction pour un parti politique manquant à ses obligations comptables de financer un autre parti politique	Rejeté
M. GRAND	8	Correction d'une référence	Satisfait

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PORTELLI	35	Sanctions pénales en l'absence de dépôt des comptes annuels par les partis politiques	Adopté
M. KALTENBACH	23	Certification des comptes des partis politiques par la Cour des comptes	Rejeté
M. LECONTE	78	Restriction du choix dans le temps des commissaires aux comptes certifiant les comptes des partis politiques	Retiré
Article 9			
Encadrement des prêts consentis à des candidats par des personnes physiques, interdiction de prêt à des candidats par des établissements de crédit extérieurs à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen, transmission à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques d'informations relatives aux contrats de prêt et aux donateurs et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives aux campagnes électorales			
M. BAS, rapporteur	64	Précision et coordination	Adopté
M. BAS, rapporteur	65	Harmonisation des sanctions pénales	Adopté
M. KALTENBACH	22	Interdiction des prêts aux partis politiques par des personnes physiques	Rejeté
M. GRAND	9	Interdiction pour un parti politique manquant à ses obligations comptables de financer une campagne électorale	Rejeté
M. GRAND	10	Précision sur les informations communiquées aux donateurs à des partis politiques	Adopté
M. GRAND	11	Diminution du remboursement des frais de campagne par l'État pour les élections	Rejeté
Articles additionnels après l'article 9			
M. BAS, rapporteur	66 rect.	Précisions sur la procédure de droit au compte pour les partis politiques	Adopté
M. BAS, rapporteur	67	Assistance de magistrats financiers à la CNCCFP	Adopté
Article 10			
Création, missions et prérogatives du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques			
M. BAS, rapporteur	68	Précision rédactionnelle	Adopté
M. BAS, rapporteur	69	Extension de la mission du médiateur à l'ouverture et au fonctionnement de comptes	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS, rapporteur	70	Proposition du Gouverneur de la Banque de France pour la nomination du médiateur	Adopté
M. GRAND	12	Extension de la mission du médiateur aux assurances	Sans objet
M. GRAND	13	Rythme annuel du rapport du médiateur	Adopté
Article 11 Désignation de la commission permanente compétente pour examiner la candidature à la fonction de médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques			
M. BAS, rapporteur	71	Conséquence	Adopté
M. GRAND	14	Conséquence	Sans objet
Article 12 Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de la création de la banque de la démocratie et de la fixation des règles relatives à sa gouvernance, ses missions, ses modes de financement, ainsi que des règles financières applicables et des conditions d'octroi des moyens financiers aux candidats et partis politiques			
M. BAS, rapporteur	72	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	15	Suppression de l'article	Adopté
M. de MONTGOLFIER	132	Suppression de l'article	Adopté
M. COLLOMBAT	106	Extension du dispositif de financement à la presse politique et générale	Sans objet
Article 13 Transmission par l'administration fiscale au président de la HATVP d'une attestation concernant la situation fiscale d'un représentant français au Parlement européen, modalités de déchéance de leur mandat au Parlement européen par le Conseil d'État et création d'une incompatibilité relative au contrôle d'une société de conseil			
M. BAS, rapporteur	73	Incompatibilité « patrimoniale »	Adopté
M. BAS, rapporteur	74	Fixation de la procédure de délivrance et de transmission de l'attestation fiscale, ainsi que de la déchéance du mandat	Adopté
Article 14 Modalités d'entrée en vigueur			
M. BAS, rapporteur	75	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 14			
M. KALTENBACH	18	Création d'un conseil régional des jeunes	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	19	Création d'un conseil municipal des jeunes	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	20	Interdiction des machines à voter	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	24	Modification du mode de scrutin pour l'élection des députés	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	26	Création d'un référé-injonction pour garantir les droits des élus minoritaires dans les organes délibérants des collectivités territoriales	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	33	Création d'une infraction pénale en cas d'usage discriminatoire du droit de préemption	Irrecevable (48-3)
M. CHAIZE	100	Modalités de constitution d'une liste de candidats pour les élections municipales	Irrecevable (48-3)
M. GRAND	32	Fonctionnement des commissions placées auprès du préfet pour la répartition de la DETER	Rejeté
M. GRAND	128	Commission consultative DETR	Rejeté
M. POINTEREAU	129	Commission consultative DETR	Rejeté
M. DOLIGÉ	131	Commission consultative DETR	Rejeté
Intitulé du projet de loi			
M. BAS, rapporteur	76	Modification de l'intitulé du projet de loi	Adopté
M. GRAND	1	Modification de l'intitulé du projet de loi	Sans objet
M. CABANEL	43	Modification de l'intitulé du projet de loi	Sans objet
M. A. MARC	113	Modification de l'intitulé du projet de loi	Sans objet
M. DOLIGÉ	119	Modification de l'intitulé du projet de loi	Sans objet

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Avis de la HATVP sur la déclaration de situation patrimoniale du président de la République			
M. BAS, rapporteur	35	Modalités de publicité de la déclaration du président de la République	Adopté
M. BAS, rapporteur	91	Coordination	Adopté
M. GRAND	2	Diminution du remboursement des frais de campagne par l'État pour l'élection du président de la République	Rejeté
M. GRAND	3	Conséquence	Rejeté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. GRAND	4	Modulation de la durée du versement des indemnités à un ancien membre du Gouvernement après la cessation de ses fonctions	Adopté
Division additionnelle avant le chapitre I^{er}			
M. J.L. DUPONT	90 rect.	Indexation de l'indemnité parlementaire sur l'inflation	Rejeté
M. COLLOMBAT	70	Hausse de l'indemnité parlementaire de base	Retiré
M. COLLOMBAT	71	Hausse de l'indemnité parlementaire de base	Retiré
Article 2			
Transmission par l'administration fiscale aux parlementaires et au bureau de chaque assemblée parlementaire d'une attestation concernant la situation fiscale des parlementaires et nouvelle possibilité de démission d'office du mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel			
M. BAS, rapporteur	36	Fixation de la procédure de délivrance et de transmission de l'attestation fiscale ainsi que de la déchéance du mandat	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
M. KALTENBACH	12	Interdiction pour les parlementaires de percevoir des indemnités au titre de leurs mandats locaux	Rejeté
M. BIGOT	27	Extension de l'inéligibilité applicable aux dirigeants de sociétés publiques locales et de sociétés d'économie mixte pour l'élection des députés et des sénateurs	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VASSELLE	28	Limitation du nombre de mandats consécutifs et exception à l'interdiction du cumul du mandat parlementaire avec des fonctions exécutives municipales	Rejeté
M. CABANEL	30	Critère d'éligibilité lié à l'absence de condamnation pénale au casier judiciaire	Rejeté
Mme GARRIAUD-MAYLAM	51	Critère d'éligibilité lié à l'absence de condamnation pénale au casier judiciaire	Rejeté
Article 3 Mention dans la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires de leurs participations dans des sociétés de conseil			
M. BAS, rapporteur	37	Rédactionnel	Adopté
M. BONHOMME	22	Déclaration d'intérêts et d'activités liées aux incompatibilités parlementaires et entreprise de presse	Sans objet
Article 4 Extension de l'incompatibilité parlementaire relative aux fonctions exercées au sein d'une société ou entreprise			
M. BAS, rapporteur	38	Rédactionnel	Adopté
Article 5 Extension de l'incompatibilité parlementaire relative aux activités de conseil exercées à titre individuel			
M. BAS, rapporteur	39	Rédactionnel	Adopté
M. KALTENBACH	11	Plafonnement à 15 % de l'indemnité parlementaire des revenus qu'un député ou un sénateur peut tirer des activités de conseil	Rejeté
M. NAMY	76	Incompatibilité avec des fonctions de conseil	Rejeté
M. NAMY	77	Incompatibilité parlementaire et fonctions de conseil	Rejeté
Article 6 Interdiction pour un parlementaire d'acquiescer ou de contrôler une société de conseil			
M. BAS, rapporteur	40	Rédactionnel	Adopté
M. NAMY	78	Participations dans une entreprise de conseil	Rejeté
M. NAMY	79	Participations dans une société de conseil	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 6			
M. BONHOMME	20	Incompatibilité parlementaire et entreprises de presse	Rejeté
M. DOLIGÉ	82	Incompatibilité parlementaire et journalisme	Rejeté
M. BONHOMME	26	Incompatibilité entre les fonctions exécutives locales et les fonctions ou la détention de participations dans les entreprises de presse	Rejeté
Article 7 Délai de mise en conformité accordé aux parlementaires			
M. BAS, rapporteur	41	Mise en œuvre de l'incompatibilité « patrimoniale »	Adopté
M. DOLIGÉ	81	Cotisation retraites des parlementaires	Sans objet
M. DOLIGÉ	80	Incompatibilité parlementaire et fonction publique	Sans objet
M. BONHOMME	21	Incompatibilités parlementaires et entreprises de presse	Rejeté
Article 8 Contrôle par le bureau de chaque assemblée parlementaire et modalités de démission d'office du parlementaire par le Conseil constitutionnel			
M. BAS, rapporteur	42	Rédactionnel	Adopté
Articles additionnels après l'article 8			
Mme GARRIAUD-MAYLAM	52	Publication des auditions et contributions dans le cadre de l'élaboration d'un texte normatif	Rejeté
M. MAUREY	57	Incompatibilité parlementaire applicable à certains corps de catégorie A de la fonction publique d'État	Rejeté
Article 9 Suppression de la réserve parlementaire			
M. BAS, rapporteur	44	Soutien parlementaire aux communes et à leurs groupements	Adopté
M. de MONTGOLFIER	92	Soutien parlementaire aux communes et à leur groupement	Adopté
M. POINTEREAU	15 rect.	Suppression de l'article	Sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	5	Suppression de l'article	Sans objet
M. BIGOT	54 rect. ter	Suppression de l'article	Sans objet
M. MAUREY	60	Suppression de l'article	Sans objet
M. A. MARC	66	Suppression de l'article	Sans objet
M. COLLOMBAT	67	Suppression de l'article	Sans objet
M. DOLIGÉ	83	Suppression de l'article	Sans objet
Mme DEROMEDI	86	Suppression de l'article	Sans objet
M. GREMILLET	87	Suppression de l'article	Sans objet
Mme TROENDLÉ	53	Maintien de la réserve parlementaire pour les territoires ruraux	Sans objet
Mme IMBERT	10	Suppression de la réserve parlementaire et de la réserve ministérielle	Sans objet
M. CHASSEING	17 rect.	Maintien de la réserve parlementaire	Sans objet
M. COMMEINHES	19 rect.	Réforme de la réserve parlementaire	Sans objet
M. CABANEL	34	Attribution de la réserve parlementaire par des jurys citoyens	Sans objet
M. MAUREY	61	Maintien de la réserve parlementaire pour les communes de moins de 2 500 habitants	Sans objet
M. COLLOMBAT	68	Maintien de la réserve parlementaire pour les collectivités territoriales	Sans objet
M. COLLOMBAT	69	Maintien de la réserve parlementaire pour les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants	Sans objet
M. A. MARC	75	Maintien de la réserve parlementaire pour les communes de moins de 1 000 habitants et les EPCI situés en zone de revitalisation rurale	Sans objet
M. LONGEOT	64	Abondement de la DETR par la réserve parlementaire	Sans objet
M. BONHOMME	24	« Fléchage » de la réserve parlementaire vers les collectivités territoriales	Sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 9			
M. BAS, rapporteur	45	Publicité de la réserve ministérielle	Adopté
M. de MONTGOLFIER	93	Publicité de la réserve ministérielle	Adopté
M. BONHOMME	25	Publicité de la réserve ministérielle	Sans objet
M. GRAND	6	Suppression de la réserve ministérielle	Sans objet
M. MAUREY	62	Suppression de la réserve ministérielle	Sans objet
M. A. MARC	72	Suppression de la réserve ministérielle	Sans objet
M. A. MARC	73	Suppression de la réserve présidentielle	Rejeté
M. BAS, rapporteur	43	Délai de transmission des déclarations de situation patrimoniale	Adopté
M. BONHOMME	56	Pouvoir direct de demande de communication de la HATVP	Adopté
Article 10 Soumission de la nomination du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques à l'avis des commissions parlementaires			
M. BAS, rapporteur	46	Amendement de cohérence	Adopté
M. GRAND	8	Changement de dénomination du médiateur	Sans objet
Article 11 Modalités d'entrée en vigueur de la procédure relative à l'attestation concernant la situation fiscale des parlementaires			
M. BAS, rapporteur	47	Amendement de précision	Adopté
Article 12 Modalités d'entrée en vigueur des autres dispositions du PJLO			
M. BAS, rapporteur	48	Rédactionnel	Adopté
M. BONHOMME	23	Incompatibilités parlementaires et entreprises de presse (entrée en vigueur)	Rejeté
Article 13 Entrée en vigueur de l'article 9 du PJLO			
M. GRAND	9	Conséquence	Rejeté
M. A. MARC	74	Conséquence	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 14 Application outre-mer			
M. BAS, rapporteur	49	Modalités d'application de la délivrance de l'attestation fiscale dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	Adopté
Articles additionnels après l'article 14			
M. KALTENBACH	13	Réduction du nombre de députés	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	14	Réduction du nombre de sénateurs	Irrecevable (48-3)
M. MAUREY	58	Réduction du nombre de députés	Irrecevable (48-3)
M. MAUREY	59	Réduction du nombre de sénateurs	Irrecevable (48-3)
Intitulé du projet de loi organique			
M. BAS, rapporteur	89	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Adopté
M. GRAND	1	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Sans objet
M. CABANEL	29	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Sans objet
M. A. MARC	65	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Sans objet
M. DOLIGÉ	84	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Sans objet

**COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME NICOLE BELLOUBET,
GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

MARDI 27 JUIN 2017

M. Philippe Bas, président. – J'ai le plaisir d'accueillir Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, que les membres de la commission des lois connaissent déjà, car ils ont eu à se prononcer voilà quelques années sur sa nomination en qualité de membre du Conseil constitutionnel, fonction qu'elle a exercée jusqu'à sa nomination au Gouvernement.

Cette audition est ouverte à tous les sénateurs souhaitant y assister, y compris à ceux d'entre eux qui ne sont pas membres de la commission des lois, et à la presse.

Nous allons vous entendre sur deux textes, madame la garde des sceaux, dont l'objet est d'améliorer la régulation de la vie publique. Je remercie le Gouvernement d'avoir fait le choix de déposer ces textes en premier au Sénat. Sans doute ce choix s'explique-t-il par le statut de « chambre de réflexion » de notre assemblée. Le Sénat a en effet une certaine antériorité sur les questions de déontologie et d'éthique. Le travail collectif accompli au Sénat sous l'impulsion du président Gérard Larcher a débouché sur l'adoption d'un certain nombre de règles dont on trouve la trace dans les deux projets de loi qui nous sont aujourd'hui soumis.

Je rappelle ainsi les travaux de la commission des lois sur la prévention des conflits d'intérêts en 2011, ainsi que ceux de notre comité de déontologie parlementaire, du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat et du groupe de travail sur la gouvernance du Sénat.

Des instructions ont été prises par le bureau et le règlement du Sénat a été modifié en 2015 à la suite de l'ensemble de ces travaux. Les réformes adoptées prévoient le renforcement du rôle du comité de déontologie, des sanctions en cas de manque d'assiduité à nos travaux et des règles applicables à l'indemnité représentative de frais de mandat, l'IRFM. Nous sommes prêts, sur toutes ces questions, à discuter encore de possibles améliorations, ayant déjà nous-mêmes fortement progressé sur la voie de la régulation et de la transparence. Nous avons également adopté des règles concernant l'encadrement et la transparence de la réserve parlementaire, instauré une obligation de publicité et prévu une égalité d'accès à ces crédits de l'État pour tous les parlementaires.

En tant que « chambre de réflexion », nous serons hostiles en général aux amendements de surenchère ou de démagogie, car nous avons à cœur de

faire des choix responsables pour progresser sur la voie d'une plus grande transparence et d'une meilleure régulation de la vie publique.

Le Sénat, madame la garde des sceaux, est aussi l'héritier d'une longue tradition de défense de la Constitution, des libertés et des droits fondamentaux. C'est la raison pour laquelle nous veillerons particulièrement à ce que les projets de loi ne viennent pas restreindre de manière disproportionnée ces droits et ces libertés et à ce qu'ils ne portent pas atteinte à la séparation des pouvoirs, sans laquelle l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dit qu'il n'y a point de Constitution.

Nous serons également vigilants, et je sais que ce sera également votre cas, madame la garde des sceaux, sur les propositions qui fleurissent en dehors de notre assemblée sur l'immunité parlementaire, laquelle a été créée après le régime de la Terreur pour éviter aux représentants de la nation souveraine de faire l'objet d'arrestations arbitraires. Il n'y a pas de place pour les lubies et les fantaisies dans un travail qui se doit d'être aussi sérieux et objectif que possible.

Nous serons également vigilants concernant les garanties fondamentales, la liberté de candidature, qui est un attribut de la citoyenneté en démocratie que nous devons absolument préserver, la libre activité des partis politiques, prévue à l'article 4 de la Constitution, la non-discrimination face à l'emploi en fonction des origines – cela vaut naturellement pour les collaborateurs parlementaires –, l'indépendance du Parlement, représentant la nation souveraine face aux autres pouvoirs, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Au cours de l'examen des deux textes que vous allez nous présenter, madame la garde des sceaux, le Sénat n'oubliera jamais qu'il représente les collectivités territoriales de la République, conformément à la Constitution. Il veillera donc à ce que les communes rurales de notre pays puissent avoir accès à des crédits de l'État – je pense à la réserve parlementaire – dans des conditions qui ne privilégient pas la majorité gouvernementale et le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif.

Plus généralement, nous demandons le respect des 600 000 élus de France, dont l'engagement dans la sphère publique et le désintéressement sont le dernier refuge dans une société de plus en plus marchande et consumériste.

Parler de projets de loi de « moralisation », comme on le fait trop souvent, est non seulement stupide à certains égards – une loi ne crée pas de morale philosophiquement, elle peut seulement en découler –, mais aussi injurieux pour tous ces Français dont il faut rappeler la probité, l'honnêteté et l'engagement au service des autres. Ce sont des Français comme les autres, ils doivent être traités comme les autres Français. L'intitulé des projets de loi

traduit une prévention excessive à l'égard des élus des Français. Des mesures de défiance ne sont pas justifiées.

Sous ces quelques réserves, nous abordons l'examen de ces textes avec une grande bienveillance, madame la garde des sceaux.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis à la fois très honorée d'être présente devant vous aujourd'hui et un peu émue, car, comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, la dernière fois que j'ai été reçue dans cette salle, ce fut à l'occasion de mon audition préalable à ma nomination au Conseil constitutionnel. C'est avec beaucoup d'humilité, d'intérêt et d'attention que je me présente aujourd'hui devant vous, en tant que représentante du Gouvernement.

Monsieur le président, vous avez rappelé l'ensemble des travaux qui ont été accomplis par le Parlement préalablement aux deux projets de loi qui vous sont aujourd'hui présentés.

Je rappelle que le Président de la République avait annoncé durant sa campagne électorale que le premier texte de son quinquennat porterait sur la moralisation de la vie publique. Conformément à cet engagement, mon prédécesseur, François Bayrou, a préparé un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire, lesquels ont été présentés en conseil des ministres le 14 juin dernier et déposés le même jour sur le bureau du Sénat, en raison, en effet, de sa qualité de « chambre de réflexion ».

J'ai l'honneur aujourd'hui de porter, au nom du Gouvernement, cette réforme ambitieuse destinée à rétablir la confiance dans l'action publique. La transparence, la probité des élus, leur comportement exemplaire constituent des exigences sociales, politiques et éthiques fondamentales. Il s'agit de renforcer la confiance des citoyens dans leurs gouvernants et dans tous ceux qui concourent à l'exercice de la fonction publique. Ces exigences s'expriment dès 1789 dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, plus précisément dans son article 15, qui prévoit que : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Beaucoup a été fait ces dernières années sur ces sujets. Plusieurs lois ont été votées. Ces textes ont imposé des règles d'éthique et de transparence financière aux responsables publics, à travers de nouveaux mécanismes de contrôle et de publicité. Le Parlement avait d'ailleurs déjà pris des actes dans ce domaine. Dès 2009, le Sénat s'est doté d'un comité de déontologie parlementaire sur l'initiative du président Larcher. Cependant, en dépit de la rigueur de la très grande majorité des élus, la confiance des citoyens dans leurs représentants a parfois été mise à mal ces dernières années. Je ne citerai ici aucun exemple. De nombreux progrès restent donc à accomplir pour restaurer la confiance entre les citoyens et leurs représentants.

La réforme présentée par le Gouvernement vise à apporter une réponse globale et à proscrire définitivement certaines pratiques, mais aussi à renforcer l'exigence de transparence et de pluralisme de la vie politique figurant dans notre Constitution.

Notre vie politique l'a montré, nous avons besoin depuis des années d'un « choc de confiance » et d'une exigence éthique. Tout en édictant de nouvelles règles en matière de probité et d'exemplarité pour les élus et les responsables politiques, qui répondent à un objectif d'intérêt général, reconnu et qualifié comme tel par le Conseil constitutionnel, notamment dans des décisions de 2013, cette réforme se veut également respectueuse de la séparation des pouvoirs et des grands équilibres institutionnels, notamment de l'autonomie des assemblées.

Je me limiterai aujourd'hui à présenter de manière très générale les trois thématiques de ces projets de loi : l'exercice du mandat parlementaire, le renforcement des règles de probité des acteurs politiques et le financement de la vie politique.

L'exercice du mandat parlementaire implique une exigence renforcée de probité de la part des élus. Parce qu'ils représentent le peuple, parce qu'ils incarnent la souveraineté nationale, les parlementaires ne peuvent avoir des comportements inacceptables ni faire le jeu de différents lobbies. Chacun de vous en est convaincu.

Les mesures qui leur sont applicables sont donc au cœur de ces deux projets de loi. Elles ont été conçues dans le respect de la séparation des pouvoirs et du principe de l'autonomie des assemblées qui en découle. Un renvoi aux règlements des assemblées pour la mise en œuvre de ces dispositions est ainsi prévu chaque fois que cela est nécessaire, dans la limite du champ de compétences défini par le Conseil constitutionnel, à savoir l'organisation et le fonctionnement des assemblées, la procédure législative et le contrôle de l'action du Gouvernement. En outre, chaque fois que cela était justifié, les mesures applicables aux parlementaires nationaux ont été étendues aux représentants nationaux au Parlement européen.

De nouveaux cas d'inéligibilité et d'incompatibilité sont prévus. Les parlementaires qui n'auraient pas rempli leurs obligations fiscales ne pourront plus rester en fonction. Saisi par le bureau de l'assemblée, le Conseil constitutionnel pourra prononcer la démission d'office du parlementaire.

Les incompatibilités relatives à l'activité de conseil sont renforcées et étendues. À l'heure actuelle, seule existe l'impossibilité pour un parlementaire de commencer pendant son mandat une activité de conseil. Cette interdiction ne s'applique d'ailleurs pas aux professions libérales réglementées comme celle d'avocat. Dans les textes qui vous sont soumis, et parce que cette disposition existante est apparue insuffisante en raison des risques de conflits d'intérêts, ce dispositif est complété selon trois axes.

Premier axe, un parlementaire ne pourra commencer à exercer ses activités pendant son mandat et il devra cesser celles qu'il a entamées dans les douze mois précédant le début de son mandat. La dérogation applicable aux professions réglementées est désormais supprimée.

Deuxième axe, les fonctions de direction exercées dans une société de conseil sont prises en compte.

Troisième axe, le contrôle par un parlementaire d'une société de conseil est également visé. Un parlementaire qui détient une société de conseil ou une participation peut en effet être influencé par les intérêts de ses clients. À cet égard, le code électoral ne prévoit rien. Le projet de loi définit des cas d'incompatibilité lorsqu'un parlementaire détient le contrôle d'une société de conseil, lorsqu'il acquiert ce contrôle au cours de son mandat ou peu avant son élection.

Le dispositif proposé par le Gouvernement en matière d'encadrement des activités de conseil assure, me semble-t-il, une conciliation entre les objectifs d'intérêt général qui sont poursuivis, tels que l'indépendance des élus, la prévention des risques de conflits d'intérêts et d'autres droits et libertés constitutionnellement garantis, en particulier la liberté d'entreprendre, laquelle est reconnue aux parlementaires comme à tout citoyen. Les dispositions prévues devraient permettre d'éviter les écueils constitutionnels qui avaient été relevés par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2013 en raison d'une disposition qui lui était alors apparue trop générale.

Ces nouvelles règles sont complétées par des dispositions renforçant la prévention des conflits d'intérêts. Le Gouvernement a choisi de retenir une définition de la notion de conflit d'intérêts moins « englobante » que celle qui figure dans les lois de 2013 et de 2016. Ce choix est justifié par le souci de ne pas mettre les parlementaires exerçant d'autres responsabilités, notamment électives, qui les conduisent à prendre en compte un autre intérêt public, notamment un intérêt local, dans l'impossibilité de participer aux travaux du Parlement. Il reviendra à chaque assemblée de préciser dans son règlement les règles internes de prévention et de traitement de ces situations de conflit d'intérêts.

Dans un souci de transparence, l'indemnité représentative de frais de mandat sera remplacée par un remboursement au réel, sur présentation de justificatifs, des frais engagés par les parlementaires dans l'exercice de leur mandat. Le Conseil constitutionnel a considéré dans une décision de 2015 que l'IRFM n'est pas une composante de l'indemnité parlementaire, dont le montant est fixé par la loi organique en vertu de l'article 25 de la Constitution. Dès lors, il appartiendra à chaque assemblée de définir dans son règlement les modalités de remboursement et de fixer un plafond.

Enfin, le projet de loi organique prévoit la suppression de la pratique de la réserve parlementaire. Le Gouvernement s'est rangé sur ce

point à l'avis du Conseil d'État, qui a souligné la difficulté d'interdire dans la loi organique relative aux lois de finances une pratique qui est originellement contraire à l'article 40 de la Constitution.

J'en viens maintenant au renforcement des règles de probité des acteurs politiques.

La probité des représentants et l'exemplarité de leur comportement constituent à l'évidence des exigences démocratiques fondamentales. De ce point de vue, les obligations de transparence à l'égard du Président de la République sont renforcées. Chaque citoyen pourra juger de l'évolution de son patrimoine entre le début et la fin de son mandat, au regard d'un avis qui sera publié par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans des délais sur lesquels nous aurons peut-être l'occasion de revenir durant le débat.

Le projet de loi étend également, sauf décision spécialement motivée, l'obligation pour les juridictions répressives de prononcer la peine complémentaire d'inéligibilité pour tout crime, ainsi que pour toute une série d'infractions à la probité. Sont ainsi mentionnés : la concussion, la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, le favoritisme, le détournement de fonds publics, le recel et le blanchiment du produit de ces deux délits, le faux en écriture publique, la fraude électorale, la fraude fiscale, une déclaration mensongère à la HATVP. La liste des infractions concernées par cette peine tout comme le mécanisme retenu pour son prononcé permettent de s'assurer du principe de nécessité des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Le principe d'individualisation des peines qui en découle est également respecté, la peine ne pouvant être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce.

Ces dispositions sont de nature à renforcer l'exigence de probité des candidats aux élections en écartant des fonctions électives les personnes qui, par les infractions qu'elles ont commises, ont démontré ne plus remplir les conditions essentielles à l'exercice d'un mandat électif.

Enfin, il sera désormais interdit aux membres du Gouvernement, aux parlementaires et aux titulaires de fonctions exécutives locales d'employer les membres de leur famille proche en tant que collaborateurs. Cette interdiction a déjà été prévue s'agissant des collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement par un décret du 14 juin 2017, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la séparation des pouvoirs.

Telles sont les dispositions renforçant les règles relatives à la probité des acteurs politiques. Cela étant dit, je suis absolument consciente que la quasi-totalité des acteurs de la vie publique sont d'une probité exemplaire.

Les textes conduisent également à une réforme importante des règles de financement de la vie politique. Les partis politiques dépendent très

largement du financement public. Cependant, les règles qui s'appliquent à eux n'offrent pas toutes les garanties contre les abus ou les dérives. Par ailleurs, ces règles ne sont pas nécessairement favorables au renouvellement de la vie politique et au pluralisme. Il est donc proposé de renforcer le contrôle des comptes des partis politiques et des campagnes électorales, dans le respect des dispositions de l'article 4 de la Constitution, qui prévoit que les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement.

Le mandataire financier du parti recueillera l'ensemble des ressources reçues par ce dernier, et non plus seulement les dons, comme c'est le cas actuellement. Les partis politiques devront donc 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 Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de disposer d'un périmètre de contrôle consolidé.

Le financement des partis et des campagnes électorales sera mieux encadré. Afin d'éviter les dons déguisés, les prêts des personnes morales, y compris de droit étranger, à l'exception des partis et des établissements de crédit européen, seront interdits. En contrepartie, l'accès au financement par les candidats et les partis politiques sera amélioré grâce à la création d'un médiateur du crédit.

Enfin, le Gouvernement souhaite la création d'une structure pérenne de financement, la Banque de la démocratie, afin de pallier les carences du financement bancaire privé. Le Gouvernement demandera donc au Parlement l'autorisation de légiférer par ordonnance sur ce point. Cette banque pourra se constituer sous la forme juridique d'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, par exemple un fonds de garantie. Une mission va d'ailleurs être confiée à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances pour étudier les conditions de mise en place de cette structure.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'ensemble des dispositions que le Gouvernement soumet à votre examen. Nous estimons qu'elles servent la démocratie en lui apportant un surcroît de transparence et de justice. Elles sont à la fois ambitieuses et équilibrées : ambitieuses, parce qu'elles s'attaquent aux vrais problèmes ; équilibrées, parce qu'il s'agit non seulement de poser des interdictions, mais aussi de consolider dans notre pays le pluralisme politique, la transparence de la vie démocratique et la confiance des citoyens.

Ces mesures seront complétées par un projet de loi constitutionnelle, qui pourrait être présenté à l'automne, mais dont les grandes lignes ont déjà

été arrêtées par le Président de la République et le Premier ministre afin d'assurer la confiance nécessaire à l'exercice de notre vie publique.

Ces grandes lignes seraient les suivantes : limitation à trois du nombre de mandats consécutifs que pourront exercer les parlementaires et les membres des exécutifs locaux, sauf pour les petites communes ; interdiction du cumul entre fonctions gouvernementales et fonctions exécutives locales ; suppression de la Cour de justice de la République, là encore pour rétablir la confiance dans l'action publique ; fin de la présence de membres à vie au sein du Conseil constitutionnel.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais en conclusion souligner tout à la fois l'ambition et la fermeté des intentions du Gouvernement quant aux principes que je viens d'exposer devant vous, rappeler sa vigilance sur le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et vous assurer, enfin, de l'écoute très attentive que je prêterai à toutes les observations et réactions dont vous me ferez part tant sur ces textes que sur les propos que je viens de tenir devant vous.

M. Philippe Bas, président. – Merci, madame la garde des sceaux, de cet exposé très précis du contenu des deux textes qui nous sont soumis, dont nous aurons à délibérer et que nous veillerons à amender, comme c'est notre tradition. J'invite à présent mes collègues à vous poser leurs questions.

M. Alain Vasselle. – Ma première question a pour objet le traitement des parlementaires. J'avais lu dans la presse que le Président de la République et M. Bayrou imaginaient, à l'origine, la fusion de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité représentative de frais de mandat, ou IRFM, ainsi que la fiscalisation de cette dernière. Je constate que le Gouvernement a choisi une autre voie. Ce choix est-il définitif, ou bien la solution initiale peut-elle être encore examinée ? J'avais moi-même pris l'initiative, il y a maintenant trois ans, de suggérer une telle modification au président du Sénat, qui m'avait informé que cela nécessiterait la révision d'une ordonnance qui date des années 1950. On pourrait aussi imaginer que les parlementaires puissent bénéficier, à l'instar de certains organismes, d'un statut particulier d'abattement forfaitaire fiscal correspondant aux frais qu'ils encourent dans l'exercice de leurs fonctions.

Ma seconde question sera beaucoup plus rapide : en ce qui concerne les limites qui seront apportées à l'exercice de mandats consécutifs, vous avez fait état d'une exemption pour les petites communes : pourriez-vous nous préciser en deçà de quel seuil de population cette exemption s'appliquerait ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Madame la garde des sceaux, mes chers collègues, ma première question porte sur les conditions d'inéligibilité prévues dans ce projet de loi. Pour certains bons esprits, il aurait été judicieux d'exiger que tout candidat à une élection fournisse un casier judiciaire attestant de l'absence de toute condamnation pour manque de

probité. Or vous connaissez parfaitement ce qu'a dit le Conseil constitutionnel à ce sujet. Vous avez donc imaginé un dispositif où la condition d'éligibilité est remplacée par une peine d'inéligibilité, peine complémentaire à laquelle le juge peut déroger. Ce dispositif vous paraît-il susceptible d'être amélioré, nonobstant la décision du Conseil constitutionnel, qui a mis l'accent sur des principes que nous connaissons et auxquels nous sommes attachés ? De fait, la décision du Conseil constitutionnel n'engendre-t-elle pas des conséquences peu satisfaisantes ?

Par ailleurs, vous avez mentionné une réforme constitutionnelle à venir et vous en avez présenté les principaux éléments. Or vous n'ignorez pas que, dans cette enceinte comme à l'Assemblée nationale, il a beaucoup été question dans les dernières années d'une réforme constitutionnelle qui éviterait à notre pays de faire encore et toujours l'objet de commentaires de la part de la Cour européenne des droits de l'homme relativement au statut du parquet, ce qui suppose d'apporter des modifications au Conseil supérieur de la magistrature ou encore au système disciplinaire. Nous avons beaucoup travaillé sur ce point sans pouvoir aboutir. Ne pensez-vous pas, madame la garde des sceaux, que cette importante réforme pourrait judicieusement prendre place dans votre projet de révision constitutionnelle ? Avez-vous l'intention de prendre des initiatives à cet égard ?

M. Jean-Pierre Grand. – Madame la garde des sceaux, peut-être vais-je vous apparaître un peu en dehors du sujet, mais il n'en est rien. L'action publique et l'exercice de tout mandat d'élu imposent un double respect, celui de la démocratie et celui de la probité. Vous avez abordé particulièrement le respect de la probité, je voudrais pour ma part évoquer celui de la démocratie, par le biais d'un exemple d'actualité. Je souhaite en effet aujourd'hui vous alerter solennellement quant à l'atteinte à la démocratie qui est organisée cyniquement à Montpellier au sein du conseil de métropole. Le président de la métropole de Montpellier a décidé de créer au sein de ce conseil un groupe « En Marche » ; c'est son droit. En revanche, ce qui est parfaitement attentatoire à la démocratie, c'est que tous les vice-présidents qui n'acceptent pas de rallier ce groupe seront démis de leurs fonctions lors d'une réunion spéciale le 5 juillet prochain ; environ un tiers d'entre eux est concerné. Le quotidien *Midi Libre* consacre aujourd'hui six colonnes à l'affaire.

Madame la garde des sceaux, ces méthodes d'une autre époque posent de nombreuses questions ; elles bafouent la démocratie, entament encore plus la confiance de nos concitoyens dans l'action publique et, accessoirement, donnent du parti politique majoritaire une image consternante. J'ai donc pensé que cette information avait toute sa place dans la réflexion d'aujourd'hui.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, monsieur le sénateur, cher collègue, d'être un ardent défenseur de la démocratie !

Madame la garde des sceaux, vous avez la parole pour répondre à cette première série de questions.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Monsieur Vasselle, quant aux indemnités des parlementaires, vous évoquez la possibilité d’autres solutions. La proposition que nous vous faisons ici a été réfléchi et elle nous semble intéressante. Nous estimons, évidemment, que rien de ce qui constituerait un remboursement de frais réels ne serait fiscalisé. C’est la moindre des choses ! Quant à la réflexion menée autour de la fusion des indemnités et de leur fiscalisation, nous avons choisi une autre approche, celle du remboursement des frais réels. J’ai bien conscience de la complexité que cela peut engendrer en termes de charges, mais ce mécanisme répond à une logique et devra être mis en œuvre au sein de chaque assemblée.

Si vous me permettez d’élargir le sujet, cela touche à la question de la rémunération des parlementaires, qui me paraît aujourd’hui ouverte. Il me semble qu’on pourrait prendre un peu de hauteur et, à partir de ces textes, mener une réflexion élargie sur la question de la rémunération des parlementaires. Je suis sur ce point très ouverte et très attentive à ce qui pourrait être proposé, même si cela ne trouve pas sa place dans ces textes de manière immédiate.

Quant à l’exception qui serait faite, à l’égard des petites communes, à la limitation dans le temps des mandats, il m’est difficile de vous répondre à ce stade, dans la mesure où les arbitrages n’ont pas encore été rendus sur ce futur projet de loi constitutionnelle. On pourrait imaginer un seuil autour de 3 500 habitants, mais je n’ai sur ce point aucune certitude. Des précisions seront évidemment apportées sur ce sujet.

Monsieur Jean-Pierre Sueur, votre première question portait sur le casier judiciaire et la peine complémentaire d’inéligibilité. Il a bien été écarté d’interdire aux personnes ayant été définitivement condamnées de faire acte de candidature à une élection, en raison du risque constitutionnel que cela aurait posé. Il existe en effet un doute sur la constitutionnalité d’une telle mesure, qui pourrait être analysée comme une peine automatique et qui porterait donc atteinte au principe d’individualisation des peines découlant de l’article 8 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen. C’est pourquoi le Gouvernement a fait le choix d’une peine qui devra être prononcée explicitement par le juge dans une décision spécialement motivée et qui pourra être expressément écartée en raison des circonstances. Alors, il est vrai que ce mécanisme s’en trouve un peu compliqué, cela devient en quelque sorte un mécanisme par ricochet, mais ce choix nous permet d’éviter une éventuelle censure constitutionnelle.

Vous m’avez également posé une question sur la réforme constitutionnelle. Certes, je n’ai pas mentionné les nombreux travaux sur le sujet du parquet et de la nomination des membres du Conseil supérieur de la

magistrature. Une réflexion sera conduite à ce sujet et je suis certaine qu'elle aura des traces dans le projet de loi constitutionnelle. Le Président de la République s'est déjà engagé sur ce sujet pendant la campagne présidentielle.

Je suis plus ennuyée, monsieur Grand, pour vous répondre sur l'affaire montpelliéraine.

M. Jean-Pierre Grand. – Je comprends que vous soyez ennuyée !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Disons que cela ne constitue pas exactement une question juridique, mais je crois avoir entendu le message.

M. Joël Labbé. – Madame la garde des sceaux, je tiens tout d'abord à vous exprimer, au nom du groupe écologiste du Sénat, toujours existant et toujours actif, le plaisir que nous avons de vous entendre aujourd'hui.

Sur le fond, nous déposerons en temps venu une série d'amendements à ces projets de loi. Un point particulier me pose souci depuis que je siége dans cette assemblée : c'est le mode de scrutin public qui y est employé. On parle de la confiance de nos concitoyens envers les assemblées : ce mode de scrutin public, qui est spécifique à notre assemblée, fausse à mon sens le jeu démocratique.

Sur la forme, madame la garde des sceaux, votre éphémère prédécesseur s'était engagé à lancer une consultation citoyenne afin d'enrichir les propositions contenues dans ces deux projets de loi. En effet, si nous voulons reconnecter les citoyens avec la vie démocratique et les institutions, nous ne pouvons le faire sans leur donner des espaces d'expression ; or la démocratie ouverte, la démocratie numérique, est l'un de ces espaces. Nous comprenons, madame la garde des sceaux, qu'il vous est peut-être aujourd'hui difficile, au vu de la situation, de tenir cet engagement pris par votre prédécesseur. En l'absence d'une nouvelle déclaration du Gouvernement à ce sujet, mon collègue Henri Cabanel et moi-même avons décidé de lancer cette consultation citoyenne, avec l'aide de l'association « Parlement et citoyens », comme cela avait été fait pour la loi dite « Labbé » et pour la loi biodiversité avec un succès croissant.

J'espère, madame la ministre, que vous souscrirez à cette démarche de démocratie participative et que vous contribuerez à apporter, en direct, des réponses à nos concitoyens. Nous comptons mettre cette consultation en ligne au plus tard lundi prochain et la laisser en ligne le temps de la première lecture de ces textes par le Sénat et l'Assemblée nationale. Le Gouvernement pourrait-il s'associer à cette démarche ? Si ce n'était pas le cas, seriez-vous à même, en tant que ministre, de nous apporter votre soutien ?

M. Alain Richard. – Je souhaite exprimer quelques demandes de précisions ou suggestions de réflexion à propos de plusieurs dispositions de

ces deux projets de loi. Je reviendrai d'abord sur l'attestation fiscale. La rédaction actuelle du projet de loi prévoit que les services des impôts, services administratifs sous la responsabilité de l'exécutif, attestent que la personne élue a, au moment de l'élection, rempli ses obligations. Faute d'un complément à la phrase, cela crée une incertitude : sont-ce les obligations qui résultent de sa dernière déclaration, fût-elle incomplète, ou bien l'administration serait-elle alors mandatée pour faire état de doutes ou de demandes complémentaires que lui inspireraient les dernières déclarations et devrait-elle alors par conséquent faire état d'un contentieux naissant ou en cours ? Il me semble donc nécessaire de compléter cette phrase. La seule façon de concilier le souci de la transparence et la nécessité d'éviter des incertitudes exagérées est de préciser que l'administration atteste que l'intéressé, en l'état de ses déclarations, s'est acquitté de ses obligations.

Deuxièmement, en ce qui concerne les activités de conseil, le Gouvernement a recyclé, si j'ose dire, une liste d'intérêts présente dans le code électoral, liste dont l'objectif est voisin, mais non identique, à savoir la liste des sociétés ou des entreprises dans lesquelles un parlementaire ne doit pas avoir de fonctions de direction. Il serait donc désormais interdit à un parlementaire détenant une société de conseil d'offrir ses services aux sociétés de cette liste. Cela est sans doute bienvenu, mais il faudrait préciser ce qu'est une société faisant appel publiquement à l'épargne ; je suppose que cela désigne une société cotée. Si tel est le cas, il me semble qu'il pourrait toujours y avoir un risque de conflit d'intérêts. Un parlementaire peut en effet avoir une activité substantielle de conseil ou de direction dans des entreprises n'appartenant pas à cette catégorie. Ainsi, des start-up peuvent devenir des sociétés très importantes sans être cotées et donc figurer dans la liste. Je m'interroge par conséquent sur ce point au regard du degré de détail qui nous est imposé dans nos déclarations d'intérêts quant à des relations même occasionnelles – un simple déjeuner, parfois – avec telle ou telle entreprise. Ne serait-il pas possible, et compatible avec le principe de la liberté d'entreprendre, de faire figurer dans la déclaration d'intérêts le chiffre d'affaires de toute entité économique dès lors que ce chiffre d'affaires dépasse un certain seuil. Selon moi, ce serait un mode de prévention plus complet.

Troisièmement, votre prédécesseur, M. François Bayrou, a déclaré le 1^{er} juin, depuis la chancellerie et, ai-je compris, au nom du Gouvernement, que la suppression de la réserve parlementaire serait compensée par la création d'un fonds d'action pour les territoires ruraux, idée éminemment sympathique. Or la création de ce fonds ne figure pas dans ce projet de loi. Les défenseurs des territoires ruraux, qui sont quelques-uns dans cette assemblée, vont tout de même se montrer attentifs. Mentionnons au passage la possibilité d'un petit problème constitutionnel, puisque la réserve ne pose pas, à l'heure actuelle, de limite de population. Madame la garde des sceaux, entre-t-il dans les intentions du Gouvernement de maintenir au bénéfice des collectivités territoriales, les quelque 140 millions d'euros de crédits, pour

l'essentiel d'investissement, qui sont aujourd'hui distribués suivant un mode qui est critiqué ? J'imagine que, en particulier dans cette assemblée, puisque nous avons eu le bonheur d'être saisis en premier, nous serons quelques-uns à imaginer des propositions qui pourraient être faites au Gouvernement dans ce domaine. D'ailleurs, il y a débat pour déterminer si le maintien de cette somme, qui est une pratique, peut faire l'objet d'un amendement parlementaire sans contrevenir à l'article 40 de la Constitution. Il me semble en tout cas que la déclaration du précédent garde des sceaux devrait inspirer le Gouvernement.

Enfin, puisque vous avez eu la délicatesse d'indiquer que le sujet du niveau de rémunération des parlementaires devrait être abordé lors de la discussion sur l'IRFM, il me semble qu'il n'y a pas là débat. En effet, si cette réflexion aboutit, ce ne peut-être que sur la proposition du Gouvernement, puisque, à l'évidence, un amendement parlementaire qui oserait toucher à ce sujet aurait pour objet la création d'une charge publique et serait donc inconstitutionnel.

M. Roger Karoutchi. – Madame la ministre, je voudrais d'abord faire une observation. Même si je comprends bien l'esprit général de ces textes, et même si, sur certains sujets, nous allons avancer ensemble, je regrette que ce soit les premiers textes symboliques présentés par le Gouvernement. Si vous nous aviez offert un texte sur l'activité parlementaire, les rapports entre exécutif et législatif, et la condition de l'élu et de l'engagement public en France, j'aurais compris qu'on y fasse figurer certaines contraintes et des contrôles. Mais ces deux textes ne contiennent en réalité que le contrôle et la contrainte ! Cela donne, dans l'opinion publique, le sentiment que, par définition, ces projets de loi étaient absolument nécessaires parce que les élus ne sont ni moraux ni fréquentables tant qu'on ne les a pas mis sous contrôle ! Dans le gouvernement Fillon, j'étais responsable des relations avec le Parlement ; je sais la fragilité de ce qu'est l'activité parlementaire, quel que soit le groupe politique auquel on appartient. Il est donc un peu difficile d'accepter que l'on commence par cela, alors qu'un texte global, contenant les mêmes éléments, aurait été beaucoup plus facile à faire accepter. Il aurait aussi donné le sentiment que, si l'engagement public nécessite des contraintes, il constitue également quelque chose de tellement rare et formidable que cela doit être aussi évalué de manière positive.

J'entends bien la dernière observation de mon excellent collègue Alain Richard, dont la modération est connue sur la planète parlementaire, mais je dois vous avouer, madame la garde des sceaux, que le débat sur le niveau du traitement d'un parlementaire n'est pas ouvert ! L'opinion publique, l'air du temps sont tels que cela est impossible. Je me souviens des commentaires faits par notre ancien collègue député Henri Guaino sur son traitement, et des réactions que cela a engendrées. Je veux bien reconnaître

qu'il était assez maladroit, mais il n'en reste pas moins que le débat n'est pas ouvert sur ce point.

Quant à l'IRFM, nous entrons à mon sens dans un système extraordinairement compliqué. Pour ma part, je garde mes factures, même si je fais tout ce que je peux pour contrôler tout moi-même. En revanche, au Parlement britannique, près de 80 personnes sont affectées strictement au contrôle des factures des députés. Envisage-t-on, au Sénat ou à l'Assemblée nationale, un recrutement pareil ? Il faudra bien que quelqu'un contrôle les factures. Les assemblées vont donc devoir mettre en place un système très lourd, à moins que vous n'imaginiez un système de transmission de factures et de contrôles aléatoires. Il reviendra aux assemblées, dans leur règlement, de le déterminer, mais en tout état de cause, c'est une vraie charge supplémentaire pour le Parlement.

Enfin madame la garde des sceaux, je m'interroge vraiment sur la révision constitutionnelle. Le Gouvernement devra obtenir l'assentiment d'une majorité des trois cinquièmes au Congrès ; ayant porté la réforme de 2008, qui est passée d'une voix, je peux dire que ces trois cinquièmes ne sont pas un cadeau : c'est un travail de tous les jours ! Sur le fond, vous nous annoncez que cette réforme limitera à trois mandats successifs l'exercice de fonctions exécutives locales, et que cela sera appliqué de manière rétroactive. Mais imaginez seulement le maire d'une commune de 20 000 ou de 50 000 habitants, à qui l'on annonce qu'il ne pourra pas se représenter en 2020, parce qu'il aura déjà accompli trois mandats, et cela alors même qu'il vient de lancer des politiques nouvelles, des projets sur cinq ou sept ans ! Même quand a été votée l'interdiction du cumul des mandats pour les parlementaires, on a prévu un délai de quatre ans avant de les obliger à choisir. Madame la garde des sceaux, même en conservant ce principe de limitation dans le temps, ne croyez-vous pas qu'il faille trouver une solution pour éviter que cette nouvelle règle ne tombe comme un couperet en 2020, dans un délai donc extrêmement contraignant eu égard aux politiques menées dans les communes ?

M. Philippe Bas, président. – Je me prends à imaginer ce qu'aurait été l'histoire de la République française si on avait appliqué il y a 150 ans la règle du non-renouvellement des mandats au-delà de trois mandats successifs, en éliminant tous les hommes d'État qui ont contribué à la sauvegarde de la France. Qu'auraient été le Front populaire sans Léon Blum, la V^{ème} République sans Jacques Chirac ou la France sans Clemenceau ou Poincaré ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Joël Labbé a évoqué le mode de scrutin public, qui relève du règlement de chaque assemblée. C'est donc là que se trouve la solution ou l'évolution éventuelle.

Il est vrai que François Bayrou a souhaité engager une consultation citoyenne sur les textes dont nous débattons aujourd'hui. Non pas par principe, mais de manière circonstancielle, je ne suis pas favorable à la poursuite de cette démarche sur ces textes. Il faut qu'un tel travail ait lieu en amont. Les représentants de la nation et les citoyens ne peuvent pas débattre en même temps. J'ai souhaité que les deux procédures soient distinctes. C'est pourquoi, sur ces projets de loi, je n'engagerai pas, au nom du Gouvernement, une consultation de cette nature.

M. Richard a évoqué la nécessaire satisfaction des obligations fiscales par les parlementaires. Le délai laissé à l'administration fiscale pour opérer ce regard sur la situation de l'élu est très court. Il n'a pas été jugé opportun de prévoir un quitus fiscal délivré par l'administration fiscale. L'attestation ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration sur la situation fiscale donnée du parlementaire : elle est une vérification, liée au constat que l'élu a déposé les déclarations d'impôt nécessaires et qu'il a payé les dettes fiscales connues de l'administration à la date de l'élection. En l'état des informations dont dispose l'administration fiscale, cette attestation ne condamne ni n'exonère, elle ne préjuge pas la suite de la procédure. Monsieur le sénateur, le Gouvernement sera à votre écoute si vous pensez qu'il faut clarifier le texte sur un certain nombre de points.

A été également évoquée la question du conseil. Bien que la liste préexistante soit assez longue et détaillée, elle pourrait ne pas prévoir des situations de conseil à des sociétés qui deviendraient rapidement importantes par un chiffre d'affaires ou par un déploiement. Faut-il mentionner un seuil de sommes perçues par le parlementaire, qui pourrait déclencher une incompatibilité ? Nous risquerions de nous heurter alors à la question de l'atteinte à la vie privée. Par ailleurs, la question se pose de savoir si le conflit d'intérêts ne naît pas davantage de la personne auprès de laquelle le conseil est délivré que du montant des sommes perçues.

Sur la question de la réserve parlementaire, monsieur le sénateur, vous citez M. Bayrou dans le texte, évoquant la réorientation vers un fonds d'action territoriale. Le projet de loi ne prévoit rien de précis en ce sens, ce qui suscite sans doute votre inquiétude. À ce stade, je ne peux pas m'engager. Des hésitations demeurent entre une affectation à un fonds territorialement orienté ou à des fonds transversaux autour de politiques plus transversales, par exemple la politique en faveur des handicapés. Les arbitrages ne sont pas encore rendus.

M. Philippe Bas, président. – Nos amendements viendront !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Sur les salaires des parlementaires et l'initiative qui doit en revenir au Gouvernement, je m'abstiendrai.

M. Karoutchi regrette que ces projets de loi soient les premiers textes présentés par le Gouvernement, dans la mesure où ils portent plus sur des interdictions que sur l'engagement. À titre personnel, je sais l'engagement du personnel politique en France et le Gouvernement n'a pas pour objectif de le nier au travers de ce projet de loi, bien au contraire. Je ne suis pas tout à fait d'accord, d'ailleurs : ce n'est pas qu'un texte d'interdictions, certaines mesures visent au contraire l'incitation, notamment celles qui concernent le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ce serait donc une erreur de ne considérer ces textes, dans leur philosophie et dans les dispositions précises qu'ils prévoient, que de ce point de vue.

Je conclurai sur l'IRFM. Si le modèle britannique repose sur une autorité administrative indépendante, nous n'avons pas retenu ce choix.

M. Daniel Chasseing. – Je souhaite revenir sur la réserve parlementaire. Je suis élu d'un département rural. Les petites communes ont de petits projets. Les subventions d'investissement que nous versons, mon collègue et moi-même, sont transparentes, contrôlées par les ministères. Malgré leurs montants modestes, elles sont très appréciables et appréciées par les petites communes. Il n'y a ni opacité ni clientélisme : toutes les communes sont aidées, quelle que soit leur couleur politique.

Madame la ministre, vous indiquez que « la suppression de la réserve parlementaire permettra de privilégier des modes de financement classiques assurant la gestion des crédits plus conforme à la loi de finances ». Selon vous, la pratique de la réserve parlementaire est contraire à l'article 40 de la Constitution. Pour ma part, je propose de conserver cette réserve parlementaire qui pourrait être mise en place à l'échelon départemental, sous le contrôle du préfet, en additionnant les réserves des sénateurs et des députés. Au sein de la commission pourraient figurer les sénateurs, les députés, un représentant de l'Association des maires de France et un du conseil départemental. Cette commission serait alors parfaitement démocratique. Madame la ministre, ne supprimez pas la réserve parlementaire, très importante pour les petites communes. Je déposerai un amendement en ce sens.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon expérience m'a montré que, dans un texte, ce qui ne figurait pas était souvent plus intéressant que ce qu'on y trouvait. Vous avez décidé de vous intéresser à la morale des parlementaires, des élus en général, en tenant un raisonnement un peu curieux : ils sont honnêtes et, pour cette raison même, il faut les traiter comme des délinquants potentiels !

Les sondages sont bizarres. À la question « les élus sont-ils plus ou moins corrompus ? », les Français répondent « plutôt corrompus ». Si nos concitoyens nourrissent cette défiance, ce n'est pas pour les raisons que l'on croit. Ce peut être dû à la concentration des pouvoirs, au fait que les majorités changent, mais que c'est toujours la même politique qui est

appliquée. C'est sans doute aussi dû au poids des médias, qui sont majoritairement possédés par des intérêts financiers ou sous l'influence de ces derniers, au point que votre prédécesseur, madame la ministre, en avait fait son cheval de bataille : « Je ne céderai rien sur la séparation de la politique et de l'argent. »

Or que contient le texte ? Rien ! Nous en sommes même au point où l'initiative des lois incombe aux médias. Il n'est qu'à lire l'étude d'impact et le nombre de scandales recensés pour justifier telle ou telle disposition. Je rejoins M. Karoutchi sur ce point : il faut une vue plus large.

Les seuls articles du projet de loi qui touchent à ces questions ont trait à la prise en compte des délits à caractère financier. Est ainsi dressée une liste des délits empêchant qu'on soit éligible. Un traitement particulier est réservé aux délits financiers : seuls les plus graves sont pris en compte. La façon dont les tribunaux appréhendent la prise illégale d'intérêts l'atteste : au moindre soupçon, on est bon, éventuellement sans condamnation ! On est en droit de s'inquiéter, d'autant que, sur cette question, le Sénat, par trois fois, a voté à la majorité, voire à l'unanimité, une modification de la formulation qui rend celle-ci moins « couperet » qu'actuellement. Je reposerai cette question au moment de la discussion. Reste, madame la ministre, qu'il existe encore une fois un traitement défavorable aux élus quant aux types de délits auxquels ils peuvent être confrontés.

M. Michel Raison. – L'intitulé de ce projet de loi est d'une prétention extrême ! Si ce texte suffisait à « rétablir la confiance dans la vie publique », ce serait bien. C'est pourquoi je proposerai une autre formulation. Toutefois, cela ne résoudra rien et n'éliminera pas ceux qui fautent. Quels que soient les textes votés, le principe même de la malhonnêteté, c'est de ne pas respecter la loi !

Que l'interdiction d'effectuer plus de trois mandats consécutifs concerne les parlementaires ne me choque pas. Mais les maires ! Si ceux-ci ne font pas bien leur travail, ils sont éliminés aux élections suivantes : c'est un suffrage très direct, même en cas de représentation proportionnelle. Il est beaucoup plus difficile de trouver un bon maire qu'un sénateur ou un député ; il n'est qu'à voir ce qui vient de se passer ! La proposition du Gouvernement est ridicule. Le mandat de maire est souvent un sacerdoce. La taille de la commune n'a rien à voir : pourquoi prévoir que, dans certaines communes, les maires pourront enchaîner quatre mandats au lieu de trois ? Il faut revenir sur ces questions.

S'agissant de la réserve parlementaire, la transparence s'est nettement améliorée, sauf pour les ministres et le Président de la République qui n'ont pas respecté cette injonction. Il est presque mieux que les parlementaires ne la distribuent plus. Ce n'est en effet guère pratique : ceux qui n'en ont pas ne sont pas contents et ceux qui en profitent ne disent

jamais merci. Ce que nous voulons, c'est que cette somme prélevée sur le budget du ministère de l'intérieur continue d'être affectée aux communes. Après avoir dépouillé celles-ci d'un pourcentage important de leur dotation globale de fonctionnement, l'État va encore en profiter pour leur retirer ces sommes. Je le refuse : il faut que cela concerne à la fois la réserve des parlementaires et celle des ministres. Je souhaite que cette somme revienne de façon concrète aux communes qui en ont besoin.

Mme Éliane Assassi. – Madame la garde des sceaux, les projets de loi que vous nous présentez sont importants, d'autant que, sur un certain nombre de sujets, notre pays accuse un retard important. Cependant, certains points sont absents de ces textes, en particulier la question des lobbies.

Ma question porte sur les moyens financiers des candidats et des partis politiques dans le cadre des campagnes électorales. Elle me semble très importante au regard du pluralisme.

La création d'un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques et d'un établissement financier présenté comme la « banque de la démocratie » peut paraître intéressante et opportune. En revanche, la nomination par décret du Président de la République du médiateur du crédit et le contrôle de cette nomination par le Parlement sont-ils une véritable garantie de l'indépendance de ce dernier vis-à-vis de la politique ou du politique ? S'agissant de la banque de la démocratie, notre première impression est bonne, mais, à bien lire l'article 12, je relève que les contours de cet établissement sont à ce jour relativement flous.

M. Hugues Portelli. – Ma remarque porte sur le troisième volet du projet de loi, celui qui concerne le financement de la vie politique et des partis. Les différents textes qui ont été adoptés en matière de vie politique et de financement depuis 1988 ont pour point commun de ne pas définir ce qu'est un parti politique. Or nous constatons une hausse considérable du nombre des partis. Pour l'immense majorité d'entre eux, ce sont des partis fictifs, créés à l'occasion des campagnes : le candidat conserve les sommes qu'il n'a pas dépensées, lesquelles alimentent les comptes des vrais partis. Il y a là un vide juridique tout à fait dommageable pour la démocratie.

Les candidats peuvent quasiment se faire financer à 100 % par les partis et l'argent public. Les partis sont financés par l'aide publique sur la base des résultats électoraux et du nombre de parlementaires. Ils perçoivent également les cotisations des parlementaires – là encore, c'est de l'argent public. Il y a deux catégories de partis, ceux qui sont financés intégralement par l'argent public et les autres. Ce système va-t-il perdurer ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Sur la question de la réserve parlementaire, je réaffirme que l'idée de cette mesure est non pas de ne plus rouvrir les crédits de la réserve parlementaire, ce qui aurait relevé de la loi de finances, mais d'interdire l'ouverture de

crédits gérés selon ce mode, ce qui relève d'un niveau de norme supérieur à la loi de finances. Les solutions qui peuvent être envisagées relèvent ensuite de la loi de finances, non de ces projets de loi.

On peut envisager soit des politiques publiques de nature transversale, interministérielle, soit le redéploiement sur un dispositif qui garantit l'affectation aux territoires. A été suggérée la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et, depuis 2017, les parlementaires peuvent être présents dans les commissions départementales d'élus locaux chargées de la DETR. L'intervention du préfet, évoquée par M. Chasseing, ne me paraît en revanche pas conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales.

M. Collombat a évoqué, pour le regretter, le fait que ce texte soit fondé sur la morale. Ce n'est pas l'objectif. La question est plutôt éthique. Il déplore que nous soyons surtout dans l'interdiction. Ce qui nous permet d'agir, c'est la Constitution elle-même. La loi met en place un certain nombre de contraintes.

Je pense souvent au droit de suffrage. Le code électoral contient quantité d'interdictions dont le seul objet est de permettre au droit de suffrage de s'exercer pleinement, avec éthique, rigueur et honnêteté. Je vois ici un mécanisme de nature un petit peu identique.

Vous avez évoqué le contrôle des médias, sujet que ce texte n'évoque en effet pas du tout, car il traite des élus et du financement de la vie politique.

Monsieur Raison, vous faites une observation sur l'intitulé de la loi. J'ai connaissance de cette remarque puisque le Conseil d'État et le président du Sénat, M. Gérard Larcher, l'avaient déjà portée devant moi. La volonté du Gouvernement de montrer qu'il y a un signe étant assez forte, je crois qu'il tiendra à garder le terme « rétablissement ». Cela étant, nous rediscuterons aussi de ce point.

Vous évoquez la question des mandats consécutifs, désirant, si je vous ai bien suivi, opérer une distinction entre les maires et les parlementaires. Je ne souhaite pas me livrer à ce débat ici. Le sujet me paraît en effet relever de la loi constitutionnelle et non du texte qui nous est soumis aujourd'hui.

Je crois avoir traité de la réserve parlementaire en répondant à M. Chasseing.

Madame Assassi, vous faites valoir que les textes ne permettraient pas d'exercer un contrôle assez efficace sur l'influence des lobbies. Je ne suis pas sûre que l'ensemble des dispositions proposées pour porter remède aux conflits d'intérêts aient eu cet objet. Je ne sais pas s'il faut que nous soyons plus précis ou que nous argumentions mieux. C'est également un point sur lequel nous reviendrons, mais *a priori*, je n'avais pas tout à fait la même

approche que vous. Je vous rappelle en outre que la loi Sapin II était déjà intervenue sur cette question et que nous disposons donc désormais d'un arsenal législatif qui me semble assez complémentaire.

Vous évoquez la question du médiateur du crédit et vous vous demandez si son indépendance est suffisamment garantie. Il me semble que la référence au cinquième alinéa de l'article 13 de notre Constitution, qui exige l'avis public des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée, constitue tout de même une garantie intéressante. De plus, le texte qui vous est soumis prévoit des garanties à peu près équivalentes à celles d'une autorité administrative indépendante - outre l'avis des commissions dont je viens de vous parler, il est prévu un mandat de six ans non renouvelable. Et il sera doté d'un budget et d'une équipe dédiée. Toutefois, si vous jugez le dispositif insuffisant, nous en discuterons.

J'en viens à la Banque de la démocratie, sujet sur lequel nous n'en sommes qu'au stade d'une loi d'habilitation. Les modalités de mise en place de ce mécanisme de financement ne me semblent pas complètement abouties au moment où nous parlons. C'est la raison pour laquelle j'évoquais la mise en place d'une mission d'inspection IGA-IGF qui permettrait d'identifier les causes des difficultés du financement pour estimer les montants en jeu et évaluer l'impact éventuel des règles de financement sur l'ensemble des crédits qui seraient nécessaires. Cette mission d'inspection serait également chargée d'examiner les modalités de création de la Banque de la démocratie. Je vous l'ai dit il y a quelques instants, plusieurs hypothèses sont envisagées. La structure sera-t-elle dotée de la personnalité morale ? Sera-t-elle rattachée à la Caisse des dépôts et consignations ? Quels seront les choix en termes de gouvernance ? Faut-il s'en tenir à un mécanisme de type fonds de garantie ? Faut-il définir un mécanisme de financement particulier ? Toutes ces options-là sont sur la table. Nous souhaitons que cette mission IGA-IGF nous permette d'y voir un petit peu plus clair et sommes prêts à vous entendre si vous avez vous-même des souhaits plus précis sur ce sujet.

Je réponds enfin à M. Portelli pour lui dire que l'absence de définition du parti politique est un point nodal et un point réel. Autrement dit, il y a des évolutions qui ne sont retracées ni dans les textes ni dans la Constitution. Pour autant, si ce sont les micro-partis que vous visez, l'argent qu'ils accordent à un candidat est bien retracé dans les comptes des campagnes de ceux qui en bénéficient. Le dispositif n'est donc pas complètement occulte. Par ailleurs, le projet qui vous est soumis renforce les sanctions liées à la non-divulgence des informations à la commission nationale des comptes de campagne. Il me semble en effet que le problème se situe, au-delà d'une question de transparence, dans l'effectivité réelle de ce texte. Cela étant dit, je veux bien, là aussi, rediscuter de cette question avec vous.

M. Philippe Bas, président. - Madame la garde des sceaux, au risque d'allonger encore notre audition, je voudrais tout de même vous dire

que si le Gouvernement lui-même ne s'est pas arrêté sur une option en ce qui concerne la Banque de la démocratie, s'il a besoin d'études complémentaires avant de faire ses choix et s'il entend confier cette mission à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration, il sera tout de même très difficile pour le Parlement de se dessaisir en faveur du Gouvernement de son pouvoir législatif dans des conditions qui seraient véritablement aussi floues. Donc, soit vous parviendrez, d'ici à notre débat, à préciser vos intentions, et à ce moment-là, nous réfléchirons ensemble à la possibilité de rendre plus précise l'habilitation législative, comme l'exige d'ailleurs le Conseil constitutionnel, soit vous n'y parviendrez pas. Et alors, à ce moment-là, libre à vous de prendre le temps de la réflexion, si elle est nécessaire, et de revenir vers le Parlement, le moment venu, en choisissant l'instrument qui vous paraîtra le plus convenable. Vous avez en effet toute latitude de préparer un projet de loi, voire un projet de loi d'habilitation, en vous donnant le temps nécessaire pour mûrir votre propre projet. Cette idée reste pour l'instant extrêmement vague et elle comporte, par ailleurs, un certain nombre de risques s'il s'agit de créer une institution dépendante de l'État qui aurait pour charge de financer par crédit des partis politiques, en appliquant des critères dont nous ignorons tout à ce stade de notre réflexion !

Mme Catherine Troendlé. – Mon propos portera également sur la réserve parlementaire.

Je dirai, pour commencer, qu'il me semblait, madame la garde des sceaux, qu'avec la publication de la liste des bénéficiaires nous avons atteint un véritable niveau de garantie du bon usage des deniers publics. Il apparaît pourtant que ce dispositif de transparence n'est pas suffisant et que le mode de distribution reste critiqué.

Nous avons pu entendre le mot « clientélisme ». Je vous avoue, madame la garde des sceaux, avoir été particulièrement heurtée par ces propos !

Je crois savoir que chaque ministère dispose d'une réserve ministérielle, dont les montants sont différents d'un ministère à l'autre, que chaque ministre peut, de façon discrétionnaire, distribuer ces sommes au même titre que nous le faisons avec notre réserve parlementaire pour aider à des investissements locaux.

Ma question est la suivante : afin de tendre, madame la garde des sceaux, vers une confiance dans l'action publique dans sa globalité, ne pensez-vous pas qu'il serait opportun de tendre vers une obligation de publier la liste des bénéficiaires et le montant que chaque ministère distribue aux communes ?

M. Philippe Dallier. – Ma question concerne les emplois familiaux, non dans le cadre du Parlement, mais dans le cadre de nos collectivités territoriales.

Je crains, madame la garde des sceaux, que votre texte ne soit trop imprécis. À mon sens, il n'existe pas de définition juridique de ce qu'est le cabinet d'un chef d'exécutif dans nos collectivités territoriales. D'ailleurs, d'une collectivité de même taille à l'autre, les pratiques sont très différentes. Je voudrais donc savoir si votre texte vise les emplois de cabinet, auquel cas on fait référence non pas à une fonction particulière, mais à la nature du contrat de travail. Ces contrats étant attachés au chef de l'exécutif, ils tombent avec le mandat du chef de l'exécutif et sont plafonnés en matière de montant. Pour autant, on le sait bien, dans le cabinet d'un maire, même dans une ville de moins de 40 000 habitants où l'on a droit à deux collaborateurs de cabinet, dans la pratique, la communication y est souvent rattachée, le secrétariat est élargi, il peut être partagé avec la direction générale des services. Donc, les pratiques et le nombre de personnes qui travaillent au sein d'un cabinet dans une collectivité locale peuvent être très différents. Et je trouve que votre texte est absolument imprécis.

Au sein d'un cabinet, on peut effectivement trouver des personnes qui ont le statut de collaborateur de cabinet, avec un contrat particulier. On y trouve aussi des contractuels et des agents de la fonction publique. Que visez-vous exactement ? Je pense que vous devez absolument préciser les choses parce que les conséquences qui découlent du texte, tel qu'il est écrit, sont extrêmement sévères.

M. Raymond Vall. - Madame la garde des sceaux, je me réjouis de votre nomination. Élu d'un territoire que vous connaissez bien, je veux à mon tour intervenir sur la dotation parlementaire. Je tiens en effet à vous alerter : l'inégalité territoriale ressentie dans la ruralité devient ingérable ! Les territoires à faible potentiel fiscal sont pourtant contributeurs sur les lignes à grande vitesse, sur les routes nationales, sur la fibre optique ou sur les voies ferrées. Si nous voulons lutter avec efficacité contre la désertification médicale, il faut aussi que nous autofinancions les maisons médicales et les maisons de service au public. Et que dire des contributions aux casernes de gendarmerie et de la contribution de 35 euros par habitant pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ? Jusqu'où va-t-on aller ?

À compétences égales, je ne parle pas de l'injustice dans la participation de nos collectivités qui sont étrillées par ces contributions et qui ne peuvent pas avoir les mêmes taux d'intervention. Quand vous traversez le Gers et que vous arrivez en Haute-Garonne, vous n'avez pas besoin de lire le panneau ! L'état des routes vous indique tout de suite que vous avez changé de département ! Je vous en conjure, car nous ne trouvons pas pour l'instant dans le programme du Président de la République une politique très adaptée et clairement définie en faveur de la ruralité.

Il n'y aura bientôt pas besoin de limiter le nombre de mandats successifs, car on ne trouvera plus personne pour briguer un deuxième ou un troisième mandat ! Le quinquennat vient à peine de commencer, et le signal

que nous percevons, c'est l'absence de toute politique en faveur de la ruralité. La décision que vous prenez va vraiment avoir un effet de traînée de poudre ! Il faut choisir en tout premier lieu les dossiers dépourvus de dispositifs. C'est bien simple : certains travaux se finissent par des corvées ! Madame la garde des sceaux, faites attention, car ce que vous proposez est très maladroit sur le plan psychologique !

Mme Françoise Cartron. – Je vais évoquer l'interdiction d'emploi des collaborateurs familiaux et vous demander si elle s'appliquera aux collaborateurs familiaux en place depuis des années ? Quel sera le mode d'indemnisation ? En ma qualité de présidente de l'association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS), je puis vous dire que nous avons besoin d'une vision. Tout cela va avoir un coût financier extrêmement important.

Du point de vue du droit, comment peut-on appliquer une loi rétroactivement par rapport à un contrat ? En effet, la particularité de ces emplois de collaborateurs est qu'ils bénéficient d'un CDI. Leur contrat n'est pas lié à la durée du mandat. Peut-être faudra-t-il évoluer sur ce point.

Je voudrais maintenant évoquer les conflits d'intérêts. Beaucoup de collaborateurs de sénatrices et sénateurs sont employés à mi-temps. Ils travaillent ailleurs ou ont des missions dans un certain nombre d'organismes. *Quid* de la notion de conflit d'intérêts, puisque le collaborateur a un rôle extrêmement important auprès du parlementaire pour le compte duquel il propose un certain nombre d'amendements ? Comment prévoyez-vous de moraliser cette profession de collaborateur ?

M. Hervé Maurey. – J'ai deux questions à vous poser, madame la garde des sceaux.

Pourquoi supprimer la réserve parlementaire quand on sait qu'elle est très utile, notamment aux petites communes et plus particulièrement aux communes dont les projets ne peuvent bénéficier d'aucun autre dispositif ? Je suis élu d'un département où les deux tiers des communes ont moins de 500 habitants. Quand il s'agit de changer une fenêtre de la mairie ou d'acheter une tondeuse à gazon pour les espaces verts, il n'y a plus rien du tout !

Pourquoi supprimer cette réserve parlementaire ? Elle est accordée par le ministère de l'intérieur au vu d'un dossier, examiné avec beaucoup d'attention et dans une transparence absolue. Aujourd'hui, si vous consultez le site du Sénat – la remarque vaut sans doute aussi pour le site de l'Assemblée nationale –, n'importe qui peut aller voir les montants attribués à quelle commune durant l'exercice écoulé.

Je ferai la même observation pour les emplois familiaux : pourquoi les supprimer ? Je sais qu'un certain nombre de faits ont été dénoncés à juste titre par les médias. Toutefois, ce qui a choqué, c'est qu'il y avait un doute sur la réalité du travail et que les montants énoncés étaient particulièrement

élevés. Je tiens à le dire, dans notre assemblée, plus qu'à l'Assemblée nationale, les emplois familiaux sont plafonnés à un niveau excessivement modeste - un tiers de l'enveloppe attribuée aux collaborateurs, contre la moitié à l'Assemblée nationale. Un emploi familial à plein temps, cela représente 2 000 euros, je tiens à le dire en présence du public et de la presse parce que ce n'est pas su. Ce qu'il resterait à vérifier, c'est la réalité du travail. Pourquoi, au lieu d'interdire, ne pas indiquer dans la loi que le règlement des assemblées prévoit des dispositifs pour veiller à la réalité de ces emplois ?

Sur les deux exemples que j'ai pris - réserve parlementaire et emplois familiaux - on décide, pour éviter d'éventuels abus, de supprimer des dispositifs plutôt que de renforcer la réglementation et de procéder à des contrôles. Pour ma part, vous l'aurez compris, je préfère le renforcement de la réglementation et le contrôle plutôt que la suppression.

M. Alain Marc. - Je ferai la même remarque sur la réserve parlementaire : si elle doit être supprimée, nous demandons que les ministères publient leurs réserves. Nous demandons la même chose pour les réserves de l'Élysée et de Matignon. Pour avoir été député, je sais très bien que les sommes concernées sont souvent bien supérieures aux réserves parlementaires ! Et c'est fait de façon discrétionnaire, alors que notre réserve est publiée !

Autre remarque, nous sommes ici pour faire du droit. Qu'est-ce qu'un emploi familial ? Madame la garde des sceaux, comment appréciez-vous le lien entre deux personnes - des personnes mariées, pacsées ou concubines ? Si les gens ne sont ni mariés, ni pacsés et ne se déclarent pas en concubinage, comment faites-vous ? Comment allez-vous éviter, par la suite, des emplois croisés ?

Ne soyons pas hypocrites ! C'est ce qui va se passer, c'est ce qui se passe dans d'autres pays ! Comment allez-vous remédier à cela, sinon pour faire plaisir à la presse et au peuple ? Certes, tout le monde sera content ! On en sera resté à l'écume des choses, mais en droit, on ne sera jamais allé assez loin !

M. Rémy Pointereau. - Je voudrais revenir sur la dotation d'action parlementaire, qui est indispensable pour nos territoires ruraux, nos communes rurales notamment.

Tout le monde parle de transparence. J'essaie de chercher ce qui n'est pas transparent dans une dotation d'action parlementaire ! Tout le monde a à peu près la même somme, qui est instruite par le ministère de l'intérieur. C'est le préfet qui envoie l'arrêté dans chacun des départements. Elle est publiée dans la presse. Tout le monde sait qui a donné à qui. Je ne vois pas ce que l'on peut faire de plus en matière de transparence ! Il faut que les fonds des ministères et de la Présidence de la République soient soumis au même traitement.

J'en viens à la DETR, un sujet qui fait intervenir des sommes importantes. Dans mon département, environ 8 millions d'euros sont distribués chaque année. La commission des élus ne peut voir que les dossiers pour lesquels sont accordés plus de 150 000 euros de subventions. Tous les autres dossiers sont à la discrétion du préfet et de ses services. Là, on pourrait opportunément parler de transparence ! En effet, à moins d'être parlementaire et de pouvoir interroger le corps préfectoral, on a très peu d'informations sur le sujet.

Je souhaite que les parlementaires soient, dans tous les cas et à partir du premier euro, codécisionnaires et ne se bornent pas à émettre un avis consultatif. Il n'y a aucune raison de laisser les petits dossiers à la discrétion de la préfecture. C'est sur ce sujet qu'il faudra évoluer, madame la garde des sceaux.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je voudrais faire masse des critiques que vous avez formulées les uns et les autres sur la suppression de la réserve parlementaire, invoquant, pour certains, des arguments juridiques, quand d'autres s'appuyaient sur leur vécu territorial ou en appelaient à la pertinence et à la cohérence du dispositif. Cette proposition, nous l'avons faite parce que nous voulions disposer de quelque chose de juridiquement très cohérent par rapport aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF. Nous avons aussi tenu compte des critiques de la Cour des comptes qui ont, c'est vrai, joué un rôle important. Nous étions, enfin, animés par la volonté de travailler dans un souci de transparence.

J'entends les critiques que vous avez formulées et j'en ferai état auprès du Premier ministre. Nous sommes ici au début de la procédure parlementaire. Nous verrons comment les choses vont évoluer. Cela ne constitue nullement un engagement de ma part ! Je prends acte du fait que c'est l'un des points qui soulève chez vous le plus de difficultés. Nous verrons comment nous pourrions le traiter.

J'en viens à la question de la réserve ministérielle dont j'ai découvert l'existence il y a quarante-huit heures. Je ne sais pas très bien à quoi elle sert au moment où je vous parle, mais je vais sûrement le découvrir !

M. Philippe Dallier. – On le sait ! Elle arrose !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Contrairement à la réserve ministérielle, la réserve parlementaire va à l'encontre de l'article 40 de la Constitution.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est n'importe quoi !

M. Hugues Portelli. – C'est faux !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – La réserve ministérielle relève, quant à elle, de la procédure budgétaire de droit commun, conformément à l'article 7 de la LOLF.

M. Michel Raison. – C'est la même ligne de crédit !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Nous ne sommes pas du tout fermés à l'idée de travailler sur une extension des dispositions évoquées à la réserve ministérielle, dans le cadre de la loi de finances. Je pense qu'il faut être logique et cohérent sur l'ensemble du processus.

Mes services me disent que la réserve ministérielle a baissé de 12 millions à 5 millions d'euros de 2011 à 2017.

M. Michel Raison. – Il ne manquait plus que cela ! C'est le bouquet !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je vous demande de retenir que nous ne sommes absolument pas fermés à une réflexion sur la réserve ministérielle et que je transmettrai vos réticences sur la réserve parlementaire.

J'en viens à la question des emplois familiaux, qui a été mentionnée par plusieurs d'entre vous. Pour M. Dallier, le texte serait trop imprécis. Il a évoqué des pratiques très différentes, notamment selon les collectivités. Je connais suffisamment cela pour en convenir avec lui. Je voudrais seulement lui dire que le texte vise très précisément les seuls emplois de cabinet définis à l'article 110 de la loi sur la fonction publique territoriale. Ces emplois sont contingentés. Il semble que notre texte est sans ambiguïté aucune de ce point de vue. Seuls ces emplois sont visés.

M. Philippe Dallier. – Alors cela n'a pas de sens !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je vais maintenant répondre à Mme Cartron et lui indiquer que la liste des emplois familiaux est très précisément fixée à l'article 4 du projet de loi qui vous est soumis – conjoints, partenaires, parents, enfants, frères, grands-parents...

Le texte sera applicable aux emplois en cours. Il s'agira de licenciements *ad hoc* avec un préavis de deux mois.

M. Philippe Bas, président. – En tout état de cause, si nous ne sommes pas d'accord avec les propositions du Gouvernement, il nous revient de les amender.

M. Hervé Maurey. – Avant que la réunion ne soit close, je voudrais indiquer que je n'ai pas entendu de réponse à l'une de mes questions : pourquoi supprimer les emplois familiaux plutôt que renforcer les contrôles et la réglementation ? Ce qui est choquant, ce n'est pas l'emploi familial en tant que tel, c'est le fait qu'il puisse y avoir un emploi qui ne corresponde pas à un travail réel.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je crois qu'il y a deux choses. D'une part, il y a la volonté de faire en sorte que les emplois familiaux correspondent à un emploi effectif – cela me

semble extrêmement normal et naturel. D'autre part, le Gouvernement, pour des raisons éthiques, a fait le choix de supprimer la catégorie que vous appelez des « emplois familiaux », qui sont en fait les emplois des proches.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, madame la garde des sceaux, de vos réponses exhaustives.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénat

M. Bernard Saugey, questeur du Sénat

M. Jean-Léonce Dupont, questeur du Sénat

M. Bruno Retailleau, président du groupe Les Républicains

M. Didier Guillaume, président du groupe socialiste et républicain

M. François Zocchetto, président du groupe Union des Démocrates et Indépendants - Union centriste (devenu groupe Union centriste à compter du 4 juillet 2017)

Mme Éliane Assassi, présidente du groupe communiste républicain et citoyen

M. Gilbert Barbier, président du groupe du Rassemblement démocratie et social européen

M. Jean Desessard, président du groupe Écologiste

M. Philippe Adnot, délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe

Mme Françoise Cartron, présidente de l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs

M. François Pillet, président du comité de déontologie parlementaire du Sénat

Associations d'élus locaux

Régions de France

M. François Bonneau, président délégué de Régions de France, président du conseil régional du Centre-Val de Loire

Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère aux relations parlementaires

Assemblée des départements de France

M Jean-René Lecerf, président du conseil départemental du Nord

M. Amaury Duquesne, collaborateur du groupe DCI de l'ADF

Mme Sophie Le Flammanc, directrice de cabinet

Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire

Association des maires de France

M. Philippe Laurent, secrétaire général de l'Association des maires de France, maire de Sceaux

Mme Annick Pillevesse, responsable du département conseil juridique

M. Florent Philippe, conseiller technique au département affaires générales

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Villes de France

M. Jean-Sébastien Sauvourel, conseiller

Ministère de la justice

M. Thomas Andrieu, directeur des affaires civiles et du sceau

Mme Pascale Compagnie, sous directrice du droit économique

M. Anthony Duplan, chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

M. Emmanuel Laforet, adjoint au bureau du droit constitutionnel et du droit public général

Ministère de l'intérieur

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale

Mme Sylvie Calves, chef du bureau des élections et études politiques

M. Augustin Cellard, adjoint au chef du bureau des élections et études politiques

Ministère de l'action et des comptes publics

Mme Maité Gabet, chef du service du contrôle fiscal

M. Alexandre Gardette, directeur de la direction nationale des vérifications de situations fiscales

M. Renaud Duplay, sous-directeur à la 1^{ère} sous-direction de la direction du budget

M. Olivier Caillou, adjoint à la sous-directrice de la 2^{ème} sous-direction de la direction du budget

Cour des comptes

M. Didier Migaud, premier président

M. Jérôme Filippini, secrétaire général

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

M. Jean-Louis Nadal, président

M. Eric Buge, secrétaire général adjoint

Mme Élodie Cuerq, responsable au pôle communication et relations institutionnelles

M. Yann Adusei, adjoint au pôle communication et relations institutionnelles

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

M. François Logerot, président

M. Régis Lambert, secrétaire général

Associations et syndicats des collaborateurs de sénateurs**Association des collaborateurs de sénateurs (ACS)**

M. Xavier Jamet, vice-président

Mme Christelle Geay, secrétaire générale

Association de gauche des collaborateurs parlementaires (AGAP)

Mme Anaïs Tropée, M. Maxence Gille, co-présidents

CGT-CP

M. Albin Toubiana-Faure

M. Frédéric Faravel

Club Vaugirard

M. Frédéric Latour, président

M. Maurice Houzard, vice-président

UNSA-USCP Sénat et Assemblée nationale

Mme Florence Faye, secrétaire générale

Mme Violaine Cabidoche, représentant de Solidaires Assemblée nationale

Associations des collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales

Association des directeurs de cabinet des collectivités territoriales de droite et du centre (DEXTERA)

M. Alexandre Mora, président

M. Pierre-Marc Dufraisse, secrétaire général adjoint de l'association

Association des directeurs de cabinet des collectivités locales à direction socialiste et républicaine (DIRCAB)

M. Hervé Alloy, président

Mme Patricia Inghelbrecht, première vice-présidente chargée des statuts

Associations

Anticor

M. Éric Alt, vice-président

Transparency International

M. Marc-André Feffer, président

Mme Elsa Foucraut, responsable du plaidoyer vie publique

Regards Citoyens

Mme Suzanne Vergnolle, M. David Gayou, M. Tanguy Morlier, administrateurs

LISTE DES CONTRIBUTIONS

Partis politiques

Parti Les Républicains

Parti communiste français

Professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé

Chambre nationale des huissiers de justice

Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle

Conseil national des barreaux

Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables

Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

ANNEXE - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

I. LES RÈGLES DE DÉPORT DES PARLEMENTAIRES

La recherche menée par la division de la législation comparée sur un échantillon couvrant 14 pays ainsi que le Parlement européen a mis en évidence une très grande variété dans le traitement du déport des parlementaires en cas de conflit d'intérêts.

La question du déport ou de la récusation pour conflit d'intérêt réel ou potentiel se pose dans le cas où, à l'occasion de l'examen par le Parlement ou l'un de ses organes d'une question déterminée, un intérêt personnel du parlementaire, parfois étendu à l'intérêt de sa famille et de ses associés proches, interfère ou laisse raisonnablement penser qu'il peut interférer avec l'exercice de son mandat.

Le déport peut être obligatoire ou simplement conseillé par des textes non contraignants. Il peut toucher la participation aux débats ou le vote. Il peut intervenir en commission ou en séance plénière ou encore à l'occasion d'autres activités parlementaires. Il peut exister une procédure de contrôle et de sanction sous la responsabilité d'une autorité politique ou indépendante. Il peut être assorti ou non d'une divulgation *ad hoc* du conflit d'intérêt, procédure qui dans un certain nombre de pays est obligatoire et se substitue au déport.

1. L'Autriche, le Danemark, les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Parlement européen ne prévoient aucune obligation de déport d'un parlementaire confronté à un conflit entre un intérêt personnel et une question examinée au Parlement

Au Danemark et en Norvège, l'introduction d'une obligation générale de déport ou de récusation serait même confrontée à un obstacle constitutionnel.

Ces pays ont néanmoins émis des recommandations juridiquement non contraignantes sous une forme ou une autre (lignes directrices, code de conduite, lettre du Bureau, renvoi aux directives déontologiques émises par les partis politiques et les groupes parlementaires) pour conseiller aux parlementaires d'adopter une attitude telle que, de l'extérieur, une personne raisonnable ne puisse penser que leurs actions sont influencées par leurs intérêts personnels ou ceux de leurs proches. Les parlementaires évaluent individuellement la situation et peuvent décider de se retirer des débats ou de ne pas prendre au vote.

Les cas du Royaume-Uni et du Parlement européen méritent toutefois un examen plus détaillé au regard des obligations de divulgation *ad hoc* des conflits d'intérêts imposées aux parlementaires. Au lieu d'une obligation de déport, la transparence prévaut dans l'intention que la pression

de l'opinion publique et des pairs contraignent en pratique les parlementaires si ce n'est à l'abstention, au moins à la plus grande prudence.

Au **Parlement européen**, sur le fondement de l'article 11 § 1 du Règlement, a été adopté un code de conduite des députés européens en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, annexé au Règlement.

L'article 3 dudit code de conduite caractérise le conflit d'intérêts par une influence indue d'un intérêt personnel sur l'exercice des fonctions parlementaires, sauf si l'avantage retiré est général et ouvert à toute la population ou à une large catégorie de personnes.

Il émet le principe général que le député est tenu de faire cesser sans délai tout conflit d'intérêt ; s'il n'y parvient pas, il en fait déclaration par écrit au Président du Parlement européen. En cas de doute, il peut consulter confidentiellement le comité consultatif sur la conduite des députés dont les membres sont nommés par le Président au début de son mandat parmi les membres de la commission des affaires constitutionnelles et de la commission des affaires juridiques, en tenant compte de l'expérience des députés et de l'équilibre politique. Ce comité rend avis dans les 30 jours calendaires et le député est en droit de se fonder sur son avis pour orienter sa conduite (art. 7 du code de conduite).

Il fait obligation au député de signaler tout conflit d'intérêts réel ou potentiel émergent lors de l'examen d'une question donnée. Cette obligation vaut avant les prises de parole et avant les votes, à la fois en séance plénière et au sein de tous les organes du Parlement européen. Elle s'impose aussi avant une nomination comme rapporteur, sauf si le conflit d'intérêt est manifeste au regard de la déclaration d'intérêts financiers de mandature (art. 4 du code de conduite). La divulgation *ad hoc* peut se faire par oral ou par écrit au président de séance ou de commission concerné.

Aucun mécanisme de contrôle ou de sanction spécifique pour cette obligation particulière n'est prévu. Comme pour toute infraction au code de conduite, sur demande du Président du PE, le comité consultatif évalue les cas allégués de violation et conseille le Président sur les éventuelles mesures à prendre. Les sanctions possibles sont celles d'ordre général prévues par l'article 166 du règlement du Parlement européen.

Au **Royaume-Uni**, on prend l'exemple particulièrement précis de la Chambre des Communes, sachant que des dispositions similaires existent pour la Chambre des lords et pour les Parlements d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord.

On retrouve plusieurs similarités avec le Parlement européen, comme le fait que les règles soient inscrites dans un code de conduite contraignant inséré dans le Règlement de la Chambre des Communes. Les articles 10, 11 et 13 sont pertinents pour notre propos, de même que le guide d'interprétation produit par la Chambre. On retrouve également l'obligation générale de résoudre sans délai tout conflit d'intérêt en faveur de l'intérêt

général. Toutefois, l'obligation de divulgation *ad hoc* des conflits d'intérêts est considérablement plus large et plus précise. Elle est aussi largement publique.

Tout parlementaire doit signaler tout intérêt personnel pertinent au cours de toute activité de la chambre ou de ses commissions, ainsi que dans toute communication avec le Gouvernement, avec d'autres membres du Parlement et avec tout officiel ou titulaire d'une charge publique. Si la communication est écrite, le signalement doit se faire par écrit.

Le champ des intérêts pertinents est plus vaste que celui de la déclaration publique de patrimoine et d'activités (*registration*) ; il couvre les intérêts financiers directs passé, présents et attendus pour l'avenir, les intérêts financiers indirects via le conjoint ou la famille, ainsi que les intérêts non financiers et en général tout ce qu'une personne raisonnable pourrait penser susceptible d'influencer le travail du parlementaire.

Des procédures pour déclarer ses intérêts existent pour chaque type d'actes. Une simple référence au registre de la déclaration publique d'intérêts ne suffit pas. Par exemple, au sein d'une commission de la législation privée (*Committee on Opposed Private Bill*), tout parlementaire qui y est nommé pour examiner une proposition de loi doit signer une déclaration pour garantir que lui-même n'a aucun intérêt personnel et ses électeurs aucun intérêt local à l'adoption du texte ; dans les commissions chargées de contrôler des départements ministériels (*Select Committee*), lors de la première session, les parlementaires doivent indiquer tous les intérêts pertinents au président ; pour tout dépôt d'une proposition de loi d'une question, d'un amendement, d'une motion, le document écrit fera figurer après déclaration d'intérêts la mention [R] pour « *Relevant Interest Declared* » et une notice explicative est mise à disposition pour toute personne qui souhaiterait plus d'explications sur la nature de l'intérêt en cause.

Des dérogations sont prévues pour ne pas freiner indûment les travaux du Parlement (par exemple, en séance de questions lorsqu'il s'agit de reprendre la parole, répondre au ministre ou poser une question supplémentaire ; mais en revanche, il faut déclarer ses intérêts personnels pour chaque amendement) ; dérogation également au moment du vote en séance plénière ou en commission ; dérogation enfin quand l'intérêt en cause bénéficie pour tous les membres du Parlement ou quand il provient du parti auquel le parlementaire appartient.

Le déport en commission est recommandé mais pas obligatoire quand la discussion porte sur un organisme extérieur qui a un lien avec le parlementaire et dont il a déjà reçu, reçoit ou pourrait recevoir un avantage ou une récompense. Le risque est de tomber sous le coup de l'interdiction stricte d'agir comme avocat rémunéré (*paid advocacy*) Le parlementaire évalue personnellement s'il peut participer, la limite à ne pas franchir est par son action de procurer un avantage matériel à cet organisme extérieur. Il

convient de noter qu'en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, il s'agit d'un délit.

Le contrôle du code de conduite appartient à la chambre par l'intermédiaire d'un officier public indépendant Commissaire parlementaire à la déontologie (*Parliamentary Commissioner for Standards*). Il réalise des enquêtes et rapporte à la Commission de déontologie (*Committee on Standards*), qui décide et peut prendre des sanctions. En revanche, le *Speaker* refuse d'assumer toute compétence de contrôle du respect des règles de conflits d'intérêts ; ce précédent est bien établi.

Les **États-Unis** n'imposent aucune obligation de divulgation *ad hoc* des conflits d'intérêts mais il convient de signaler que le registre des intérêts que doit remplir tout parlementaire est très détaillé et doit être actualisé chaque année conformément au *Ethics in Government Act* de 1978 adopté dans le cadre d'une moralisation post-Watergate sous la présidence Carter.

En outre, pour éviter l'émergence de conflits d'intérêts, les membres du Congrès peuvent créer une « fiducie aveugle » (*Qualified Blind Trust*) par laquelle il confie au *trustee* le pouvoir de prendre toute décision d'investissement dans l'intérêt du parlementaire, mais sans qu'il en soit informé. Le *trustee* ne peut être un membre de la famille, ni aucune personne ayant entretenu une relation d'affaires préalable avec le parlementaire. Aux termes du *Ethics in Government Act*, le QBT doit être approuvé par le comité d'éthique de la Chambre des représentants ou du Sénat avant sa création. Les actifs financiers inclus dans le trust, le contrat de fiducie et la rémunération du trustee sont rendus publics.

2. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la Suisse réservent la récusation des parlementaires à des cas exceptionnels

En Italie et en Espagne, les parlementaires ne peuvent être frappés qu'à titre subsidiaire lorsqu'ils sont aussi **membres du Gouvernement**, les dispositions législatives de récusation spécifiques aux titulaires de hautes charges publiques¹ s'imposant alors à eux et leur intimant de s'abstenir de participer à tout processus décisionnel. Dans ces deux pays c'est le régime des inéligibilités et des incompatibilités² qui sert de mécanisme de prévention des conflits d'intérêts.

Dans les autres pays où les membres du Gouvernement peuvent comme au Danemark ou doivent comme au Royaume-Uni être membres du Parlement, les obligations liées à l'exercice des fonctions ministérielles s'imposent également mais elles ne relèvent pas de la loi, mais d'un code de

¹ Ley 3/2015 en Espagne et legge 2015/2004 en Italie.

² Le régime d'incompatibilités est extrêmement strict en Espagne puisque selon l'article 157 de la loi organique sur le régime électoral 5/1985 députés et sénateurs ont le devoir de se dédier absolument et exclusivement à leur mandat et ont l'interdiction d'exercer toute autre activité professionnelle rétribuée, publique ou privée, sous quelque forme que ce soit (exceptions : enseignement universitaire ; recherche ; production littéraire, artistique, administration du patrimoine familial).

conduite (*Ministerial Code* dont le Premier ministre est garant au Royaume-Uni) ou d'un accord politique entre partis.¹

En **Allemagne**, on peut citer trois cas exceptionnels où un membre du *Bundestag* est exclu de travaux le touchant directement :

- lorsque son élection fait l'objet d'un contentieux², il ne peut participer ni aux délibérations, ni au vote au sein de la commission de contrôle des élections et du *Bundestag*, sachant que l'article 41 de la Loi fondamentale prévoit que la vérification des élections législatives est l'affaire du *Bundestag* ;

- il ne peut appartenir à une commission d'enquête, lorsqu'il assure la représentation juridique d'une personne convoquée pour témoigner devant la commission, sachant que l'article 44 de la Loi fondamentale prévoit que les règles de la procédure pénale s'appliquent par analogie aux commissions d'enquête ;

- lorsque la levée de son immunité parlementaire est en cause.

En **Suisse**, la loi sur le Parlement prévoit deux cas de récusation :

- la levée de l'immunité parlementaire, si le parlementaire est membre de la commission compétente pour y procéder (art. 11a) ;

- l'exercice de la « haute surveillance » qui couvre notamment le contrôle de l'administration fédérale et des tribunaux fédéraux. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire qu'il ait un intérêt direct avec l'objet soumis à délibération, il suffit que son impartialité puisse être mise en cause. Expressément, la défense d'intérêts politiques au nom de communautés, de partis ou d'associations ne constitue pas un motif de récusation (art. 17a).

En revanche, les **cantons** d'Argovie, de Soleure, de Fribourg et de Zurich prévoient dans les assemblées cantonales une obligation de récusation générale des élus dès qu'apparaît un conflit d'intérêt. Des propositions de loi s'appuyant sur ces exemples sont déposées devant l'assemblée fédérale suisse pour étendre le déport au niveau national.

La Suisse comme l'Allemagne prévoient une obligation pour les parlementaires de signalement *ad hoc* lorsqu'un intérêt personnel interfère avec un objet en discussion, mais les deux dispositifs varient dans leur champ d'application. La loi sur le Parlement suisse couvre toute prise de parole en commission ou en séance plénière (art. 11). Les règles de conduite du *Bundestag* qui font partie de son Règlement, en revanche, ne couvrent que les travaux de commission.

¹ La Norvège, les Pays-Bas et la Suisse interdisent le cumul des fonctions de parlementaire et de membre du Gouvernement. En Autriche, c'est possible mais la coutume veut qu'une fois nommé le ministre renonce à son mandat. La Suède a le même régime que la France avec le recours au suppléant.

² § 17 *Walprüfungsgesetz*.

Précisément, selon le § 6, un membre du *Bundestag*, dont une activité rémunérée est en lien avec un objet qui vient en discussion devant une commission, doit, s'il est membre de cette commission, signaler la collusion d'intérêts (*Interessenverknüpfung*) avant le début des travaux, pour autant que cette collusion n'est pas manifeste au regard de sa déclaration publique sur ses activités et revenus accessoires. Comme au Parlement européen, il n'y a pas de signalement obligatoire des intérêts personnels qui apparaissent évidents au regard des déclarations générales d'intérêts. En cas de doute, le membre du *Bundestag* a le devoir de s'adresser au Président de la chambre pour s'assurer du contenu de ses obligations (§ 7).

La procédure de divulgation *ad hoc* n'est pas spécifiée. Il suffirait théoriquement d'une mention même orale au président de la commission. Dans la pratique, le *Bundestag* conseille aux parlementaires de signaler le problème à l'ouverture des travaux de commission et de faire inscrire une mention dans le compte rendu.

Constitutionnalité en droit allemand de l'obligation de déport

On peut être indécis sur la décision que prendrait la Cour constitutionnelle allemande si elle devait examiner l'introduction d'une obligation de déport ou de récusation sur le modèle judiciaire, qui pourrait être jugée contraire à l'art. 38 de La Loi fondamentale en vertu duquel les représentants du peuple ne sont soumis qu'à leur conscience¹, ainsi qu'à la règle de l'État de droit de l'art. 20, dans le cas où le résultat des votes après déport pourrait être modifié par rapport à l'équilibre politique issu des élections.

Par ailleurs, dans sa décision BVerfG 118, 277 du 4 juillet 2007 qui repousse un recours contre le règlement du *Bundestag* par 4 voix contre 4, la Cour reconnaît le besoin de transparence et aussi bien l'existence de particulières « configurations d'intérêts » lorsque les parlementaires exercent d'autres activités, comme avocats notamment, leurs cabinets et clients bénéficiant de leur réseau et de leur capacité d'influence. Elle tend à valider non pas une restriction des droits du parlementaire en tant que parlementaire mais plutôt une restriction de son droit à exercer d'autres activités annexes. Elle rappelle que du point de vue du droit parlementaire n'existe aucune procédure formelle de récusation (*Befangenheitserklärung*) mais que ces conflits d'intérêts conduisent les parlementaires d'eux-mêmes, par prudence, à ne plus intervenir publiquement sur la question pendant les réunions mais à le faire de façon informelle entre deux portes avec un tel ou tel. En opportunité, cette situation peut paraître préjudiciable.

¹ C'est le même problème avec l'article 56 de la Constitution danoise qui conduit les autorités danoises à repousser toute idée d'introduire une obligation de déport dans leur système juridique.

3. L’Australie, le Canada, la Suède et la Finlande prévoient des obligations de déport pour les parlementaires confrontés à un conflit d’intérêts

En **Finlande**, l’article 32 de la Constitution prévoit l’empêchement du député pour toute question relative à une affaire qui le concerne personnellement. Le dispositif est complexe : il peut participer aux débats en séance plénière mais pas au vote ; il ne peut participer ni au débats, ni à la prise de décision en commission. En outre, sa participation est interdite en commission lors de l’examen des mesures qu’il a prises dans l’exercice de ses fonctions, y compris anciennes. Le Règlement intérieur de l’assemblée ne donne pas de précisions, non plus que le code d’éthique de 2015.

D’après les renseignements collectés par le Conseil de l’Europe auprès des autorités finlandaises¹, en pratique, c’est le parlementaire lui-même qui évalue la situation et la portée concrète de l’obligation de récusation. Les cas de déports sont très rares. Il peut demander un avis au secrétaire général qui peut prendre conseil auprès de juristes ; il est aussi arrivé qu’un président de commission saisisse les services du cas d’un député pour vérifier qu’il n’y avait pas de conflits d’intérêts dirimant contre sa participation. En général, dans les avis, on retient une application étroite de l’empêchement pour ne pas modifier les équilibres politiques issus des élections, si bien que peu de déports sont constatés.

En **Suède**, la Loi sur le Parlement (art. 11 et art. 14) interdit à un parlementaire d’être présent en séance plénière ou en réunion de commission lorsqu’une question en délibération le concerne personnellement ou concerne un de ses associés proches, ce qui comprend aussi bien le conjoint, la famille que les associés d’affaires et potentiellement un colocataire, par analogie avec des dispositions similaires applicables aux élus municipaux.

D’après la doctrine constitutionnelle suédoise, l’interprétation de ces mesures est plutôt étroite car il ne faut pas changer la structure et les équilibres politiques du Parlement par des récusations intempestives. Il faut un lien direct personnel ; ainsi, un parlementaire membre du Conseil d’administration d’un organe public peut participer à une décision pour lui allouer des fonds.

Il existe aussi un code de conduite des membres du Parlement et des lignes directrices émises par les groupes parlementaires. Dans la pratique, c’est le parlementaire lui-même qui évalue la situation et la portée concrète de l’obligation de récusation ; d’après les renseignements collectés par le Conseil de l’Europe auprès des autorités suédoises², il pourra simplement

¹ Rapport d’évaluation sur la Finlande du Groupe d’États contre la corruption (GRECO), Conseil de l’Europe, mars 2013.

² Rapport d’évaluation sur la Suède du Groupe d’États contre la corruption (GRECO), Conseil de l’Europe, octobre 2013.

s'abstenir d'assister aux débats ou il pourra de surcroît prévenir la présidence concernée ; dans ce cas, son absence est notée au PV mais sans mention de la raison de l'absence.

En Finlande comme en Suède, l'obligation de déport n'est pas accompagnée d'une obligation de divulgation d'intérêts *ad hoc*.

En **Australie**, il convient de distinguer les règles applicables à la Chambre des représentants et au Sénat, les dispositions relatives au déport relevant des règlements des deux assemblées.

À la Chambre des représentants, en séance plénière, il est interdit à un parlementaire de prendre part à un vote par division sur une question qui présente pour lui un intérêt financier direct (art. 134 *Standing Orders*). Ne mènent pas à un conflit d'intérêts les mesures de politique générale applicables à l'ensemble ou à une vaste portion de la population. Cela ne concerne pas tous les scrutins mais simplement la procédure où la chambre se scinde physiquement en deux camps les Ayes et les Noes. Tout membre de la chambre peut déposer une motion juste après le scrutin par division pour contester au nom d'un conflit d'intérêt le vote d'un autre membre. Si la motion est adoptée par la chambre, le vote du membre mis en cause est annulé.

Il est aussi interdit à un membre de la Chambre des représentants d'assister à une réunion de commission qui examine un sujet avec lequel il entretient un lien financier direct (art. 231). Si un autre membre conteste sur ce motif sa présence en commission, l'affaire est renvoyée à la Chambre qui tranche.

Au Sénat australien s'applique le même déport en commission mais pas de récusation en séance plénière (art. 27 *Standing Orders*). Aucun précédent n'a été constaté. De 1994 à 2003, le règlement du Sénat prévoyait une obligation de signalement *ad hoc* d'un conflit avant un scrutin par division.

Le Canada possède le système de déport le plus complet. Le Code régissant les conflits d'intérêts des députés faisant partie du Règlement de la Chambre des communes¹ prévoit une obligation de déport en commission et en séance plénière qui vaut pour les débats et pour les votes (art. 13).

Parmi les actes susceptibles de favoriser l'intérêt personnel du parlementaire, sont comptés la nomination comme dirigeant ou administrateur au sein d'une personne morale, d'une association ou d'un syndicat, ou encore comme associé dans une société de personnes. Sont exclues, selon une formule notamment partagée avec l'Australie ou le Parlement européen, les mesures de portée générale ou concernant une vaste catégorie de personnes (art. 3).

¹ On considère la Chambre des Communes, le Sénat étant nommé par le Gouverneur général sur proposition du Premier ministre.

Le déport intervient après une divulgation *ad hoc* verbale ou écrite décrivant la nature générale des intérêts personnels qu'il détient dans la question en examen (art. 12). Le greffier de la Chambre¹ doit également être sans délai avisé par écrit ; il fait inscrire la divulgation dans les bulletins officiels et la transmet au Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, personnalité indépendante nommée par le Gouverneur général avec l'approbation de la Chambre des communes et dotée de larges prérogatives d'enquête par la Loi sur le Parlement du Canada, la Loi sur les conflits d'intérêts et le Règlement de la chambre. Des sanctions peuvent être prises par la chambre sur son rapport, rendu public.

II. LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES INDEMNITÉS LIÉES À L'EXERCICE DU MANDAT

La note ci-dessous présente le régime de l'équivalent, dans chacun des cinq pays étudiés et au Parlement européen, de l'Indemnité représentative de frais de mandats (IRFM)². Elle ne s'attache pas à présenter l'ensemble des facilités dont bénéficient les parlementaires sauf si celles-ci sont considérées, dans un pays donné, comme faisant partie intégrante de l'IRFM.

1. En Allemagne, en Finlande et au Parlement européen, les députés reçoivent une somme forfaitaire

En Allemagne, le député reçoit une indemnité forfaitaire visant à compenser les charges inhérentes à l'exercice de son mandat.

Cette indemnité forfaitaire mensuelle (4.318,38 €) non imposable, prévue à l'article 12 de la loi sur les députés, compense notamment :

- les dépenses pour l'aménagement et l'entretien des bureaux en circonscription, y compris la location et les frais annexes, les accessoires, le matériel de bureau, les livres, les médias et l'affranchissement ;

- les dépenses supplémentaires liées à leur présence au siège du Parlement ou lors de déplacement, à l'exception des frais de voyage à l'étranger ;

- les frais de transport liés à l'exercice du mandat en Allemagne ;

- et les autres dépenses relatives à l'exercice du mandat (représentation, invitations, charges en circonscription ...).

¹ Plus haut fonctionnaire de la Chambre, relève directement du Président, fait prêter le serment d'allégeance aux députés nouvellement élus, authentifie par sa signature toutes les décisions de la Chambre et assure le secrétariat du Bureau de régie interne qui supervise l'utilisation des fonds des parlementaires.

² Pour mémoire, le guide d'utilisation de l'IRFM, publié en annexe de l'IGB, précise qu'elle peut être utilisée pour couvrir « les frais liés à la permanence et à l'hébergement du Sénateur, les frais de déplacement du Sénateur et de ses collaborateurs, les frais de documentation et de communication, les frais de représentation et de réception, les frais de formation du Sénateur et de ses collaborateurs, ou encore la participation aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire ».

Elle est réévaluée chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix.

En Finlande, les frais liés à l'exercice du mandat sont pris en charge de façon forfaitaire en fonction de critères

La compensation financière des sommes engagées par un parlementaire au titre de l'exercice de ses fonctions est un forfait non imposable, dont le montant varie en fonction de critères tels que le lieu d'habitation du parlementaire ou s'il possède une résidence secondaire dans l'agglomération d'Helsinki¹. Cette indemnité varie de 990 euros à 1 810 euros par mois. Un contrôle de l'utilisation des facilités dédiées aux parlementaires est effectué par le Parlement. Les parlementaires bénéficiant d'une plus grande enveloppe budgétaire pour pouvoir se loger à Helsinki doivent fournir leurs deux adresses (la permanente et celle d'Helsinki).

Les informations sur les indemnités et avantages des parlementaires sont rendues publiques. Reçus et comptes peuvent être consultés par tout citoyen en faisant la demande auprès du Bureau du Parlement.

Au Parlement européen, le député européen reçoit une indemnité forfaitaire de frais généraux visant à couvrir les frais encourus dans l'État-membre électeur

Aux termes de l'article 20 de la décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen (2005/684/CE) :

« 1. Les députés ont droit au remboursement des frais encourus dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

2. Pour les voyages à destination et en provenance des lieux de travail et autres missions, le Parlement rembourse les frais effectivement encourus.

3. Le remboursement des autres frais généraux liés au mandat peut être effectué au moyen d'un forfait.

4. Le Parlement fixe les conditions d'exercice de ce droit.

(...) ».

Les articles 25 à 28 de la décision du bureau du Parlement européen des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen (2009/C 159/01) précisent les modalités d'application de ce droit.

L'article 25 rappelle que cette indemnité forfaitaire de frais généraux couvre les frais résultant de leurs activités parlementaires non couverts par d'autres indemnités. Cette indemnité est directement versée au député (article 27).

¹ Groupement des États contre la corruption (GRECO), au sein du Conseil de l'Europe, rapport d'évaluation de la Finlande, mars 2013.

S'élevant à 4.342 € par mois en 2017, elle couvre (article 28 de la décision précitée) :

- « les frais de gestion de bureau, notamment le loyer du bureau et les charges y afférentes (notamment chauffage, éclairage, assurance et nettoyage) ;
- le coût d'achat ou de location d'équipement de bureau ;
- les frais de téléphone, y compris de téléphone mobile, et les frais postaux ;
- l'achat de fournitures de bureau ;
- le coût d'achat de livres, périodiques et journaux ;
- le coût d'utilisation des réseaux publics de consultation de données ;
- les frais occasionnés pour doter les députés de matériel de communication et pour l'entretien de celui-ci, par exemple l'achat ou la location d'un téléphone, d'un télécopieur, d'un ordinateur, d'un modem ou d'une carte de communication, d'une imprimante, d'autres matériels informatiques, de périphériques d'ordinateur et de logiciels ;
- le coût d'un abonnement à internet et à des bases de données ;
- les activités de représentation ;
- les notes d'hôtel et autres dépenses accessoires afférentes au voyage dans l'État membre d'élection ».

Le Parlement européen verse également une indemnité forfaitaire de 306 euros par jour pour couvrir l'ensemble des autres frais auxquels font face les députés lors des périodes d'activités parlementaires. Cette indemnité n'est versée que si le député atteste de sa présence en signant un des registres officiels ouverts à cet effet.

2. L'Italie a retenu un système mixte mêlant part forfaitaire et part au réel pour la prise en charge des frais liés à l'exercice du mandat

En Italie, le système de remboursement des frais liés au mandat se compose d'une partie forfaitaire et d'une partie sur justificatifs

Le remboursement des dépenses engagées au titre de l'exécution du mandat parlementaire en Italie, autant à la Chambre des députés qu'au Sénat, comporte¹ :

- une partie forfaitaire, soit 50 % de l'indemnité maximale totale (soit 1 845 euros pour la Chambre et 2 090 euros pour le Sénat) sans obligation de justifier des dépenses ;
- et une partie pouvant atteindre 50 % de l'indemnité maximale totale, sur présentation de justificatifs.

À la Chambre des députés, les dépenses devant être justifiées concernent notamment les frais relatifs au personnel employé par le député,

¹ GRECO, Conseil de l'Europe, Rapport d'évaluation de l'Italie, 19 janvier 2017

les services en matière de conseil et l'organisation de conférences. Le GRECO précise que, dans les faits, le montant sur justificatifs est souvent intégralement dédié à l'emploi de collaborateurs.

Au Sénat, la part « variable » est conditionnée à la présentation de rapports couvrant une période de quatre mois. Les sénateurs perçoivent également une indemnité forfaitaire de 1 650 euros par mois visant à couvrir leurs frais de déplacement et téléphoniques.

3. En Norvège et au Royaume-Uni, le principe retenu est celui du remboursement aux frais réels des dépenses engagées dans l'exercice du mandat

En Norvège, les parlementaires doivent déclarer électroniquement leurs dépenses.

Outre leur indemnité de fonction, les parlementaires norvégiens disposent d'avantages visant à couvrir les coûts relatifs à l'exercice de leur mandat, tels que la résidence, les frais de déplacement, les frais de bureau et téléphoniques. Les députés représentant des circonscriptions situées à plus de 40 km d'Oslo perçoivent 24 euros par jour au titre de la double résidence et bénéficient d'un logement de fonction gratuit à Oslo.

Le Parlement norvégien dispose d'une procédure interne pour vérifier le paiement de la rémunération et le remboursement des dépenses pour les parlementaires. Ce dernier doit les déclarer électroniquement. Un contrôle interne des comptes est effectué par un auditeur comptable dédié uniquement à cette tâche. L'auditeur externe chargé de vérifier les comptes du Parlement norvégien procède, quant à lui, à une seconde vérification¹.

Au Royaume-Uni, la gestion du remboursement des frais encourus dans l'exercice du mandat relève d'une autorité indépendante, l'IPSA

Depuis la loi sur les règles de conduite parlementaires de 2009, un organisme est chargé de superviser et réglementer en toute indépendance les dépenses et les frais professionnels des membres du Parlement, l'autorité indépendante pour les règles de conduite parlementaires (IPSA).

L'IPSA comprend cinq membres nommés par la Reine sur proposition de la Chambre des Communes avec l'accord préalable du Speaker et d'un comité parlementaire dédié. Elle doit compter parmi ses membres au moins un ancien juge de haut rang, une personne qualifiée pour exercer les fonctions d'auditeur public national, et un ancien membre de la Chambre des Communes.

Le parlementaire demande le remboursement de frais engagés dans l'exercice de ses fonctions et pris en charge par l'IPSA conformément au régime des dépenses et coûts professionnels des parlementaires par voie numérique, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne désignée

¹ GRECO, Conseil de l'Europe, Rapport d'évaluation de la Norvège, juin 2014

et après accord de l'IPSA, dans les 90 jours suivant l'engagement de la dépense et sur fourniture des justificatifs dans les 7 jours suivant la télétransmission de la demande de remboursement.

Pour certaines dépenses (billets d'avion ou de train, loyers pour un logement ou un bureau), le parlementaire peut demander un paiement en avance sur fourniture d'une facture ou demander à l'IPSA de régler directement le fournisseur, lui évitant ainsi de faire l'avance, de demander le remboursement et de fournir les justificatifs. Les fournitures de bureau peuvent être directement achetées en ligne par le député auprès de fournisseurs officiels en utilisant un compte électronique de l'IPSA. Celle-ci impute tous les frais sur le budget du parlementaire. Elle peut clore l'accès aux comptes électroniques chez les fournisseurs en cas de dépenses excessives. De même, elle peut suspendre le paiement des loyers lorsqu'il devient manifeste que le parlementaire dépassera le budget qui lui est alloué en raison de dépenses annexes excessives.

Lorsque l'IPSA reçoit une demande de remboursement, elle peut l'accepter ou la refuser. En cas d'acceptation, elle détermine le montant alloué en fonction du montant demandé et met en place le remboursement.

Tout parlementaire demandant le remboursement en vertu du régime des dépenses et coûts professionnels doit certifier que la dépense a été engagée dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, et que cet engagement a été réalisé en conformité avec les règles de l'IPSA.

L'IPSA délivre à chaque membre du Parlement une carte de paiement (plafonnée à £ 1 000 par semaine, ce plafond pouvant être augmenté sur demande) lui permettant de payer ses dépenses engagées dans l'exercice du mandat et répondant aux critères de prise en charge par l'IPSA. Elle ne peut pas servir de carte de paiement pour les dépenses personnelles, si cela devait arriver par inadvertance, le parlementaire devrait le signaler et rembourser la somme. Chaque mois, l'IPSA publie à destination de chaque parlementaire un relevé des dépenses effectuées avec cette carte, le destinataire a alors 30 jours pour rendre compte de la dépense et fournir les justificatifs nécessaires, faute de quoi l'IPSA a la faculté de suspendre la carte.

Les demandes de remboursement sont publiées sur le site internet de l'IPSA. Une carte interactive sur le site permet de voir, pour chaque circonscription, le parlementaire et le montant des dépenses remboursées, pour chaque année et pour chaque poste.

L'IPSA publie un guide annuel actualisant les montants maximaux qu'elle prend en charge. À titre d'exemple, le montant annuel des frais de bureau est de £ 27 550 (soit environ 31 547 euros) pour les parlementaires de la zone londonienne et de £ 24 850 (soit environ 28 455 euros) pour les autres.

III. L'INTERDICTION DES EMPLOIS FAMILIAUX POUR LES PARLEMENTAIRES

La recherche menée par la Division de Législation comparée sur cinq pays et le Parlement européen encadrant strictement le recours aux emplois familiaux montre que l'interdiction porte principalement sur l'utilisation de fonds publics pour les rémunérer.

1. Le Canada et les États-Unis prohibent l'emploi de membres de la famille du parlementaire

Au Canada, les membres de la famille proche ne peuvent pas être embauchés par un député.

En vertu des compétences qui lui sont confiées par la loi sur le Parlement du Canada¹ (articles 52-3 et 52-6), le Bureau de régie interne du Parlement canadien a édicté un *Manuel des allocations et des services aux députés de la Chambre des communes du Canada*, qui rappelle en introduction que les députés sont les employeurs de leurs collaborateurs parlementaires. À ce titre, ils les recrutent, les renvoient, en déterminent les missions, les horaires et la rémunération. Tous les collaborateurs sont rémunérés par la voie du « budget de bureau du député ».

Il existe toutefois des restrictions quant au choix des collaborateurs, il est notamment interdit aux députés d'embaucher des membres de leur proche famille pour travailler à leurs côtés, que ce soit à leur bureau au Parlement ou en circonscription.

Le lexique inclus dans le manuel précité définit la proche famille comme comprenant le père, la mère, les frères et sœurs, le conjoint et les enfants d'un député, ainsi que les conjoints et les enfants des enfants du député.

Aux États-Unis, le recrutement de collaborateurs entretenant un lien de parenté avec le parlementaire est prohibé.

L'interdiction de l'emploi de collaborateurs parlementaires familiaux est codifiée à l'article 3110 du recueil des lois fédérales américaines (5 US Code), qui dispose qu'un « responsable public »² ne peut pas nommer, employer, promouvoir ou recommander pour une nomination, un emploi ou une promotion dans ou à un poste civil dans toute entité³ au sein de laquelle il sert ou sur laquelle il exerce une juridiction ou un contrôle, une personne avec qui il a un lien de parenté (*who is a relative*)⁴.

¹ L.R.C. (1985), ch. P-1

² Ce terme inclut les membres du Congrès.

³ Ce terme inclut le bureau du parlementaire au sein du Congrès. Les emplois de collaborateurs parlementaires sont donc visés par la loi fédérale.

⁴ Sont considérés comme « relatives » le père, la mère, le fils, la fille, le frère, la sœur, l'oncle, la tante, le cousin germain, le neveu, la nièce, le mari, la femme, le beau-père (step-father et father in law), la belle-mère, le beau-fils, la belle-fille, le beau-frère, la belle-sœur, le demi-frère ou la demi-sœur du responsable public.

La dotation financière des membres de la Chambre des représentants, la *Members' Representational Allowance (MRA)*, comporte plusieurs sous-dotations, dont l'une est consacrée aux frais de personnel.

L'allocation pour l'emploi de collaborateurs pour les élus de la Chambre des Représentants ne permet pas le recrutement de personnels ayant un lien de parenté à Washington ou dans la circonscription. Elle s'élève à 944 671 \$ (soit 844 021 €) en 2016.

Identique pour tous les représentants, elle leur permet d'employer jusqu'à dix-huit collaborateurs permanents, sans lien de parenté avec eux, auxquels peuvent s'ajouter jusqu'à quatre autres personnes à condition qu'il s'agisse de personnels à temps partiel, temporaires, partagés entre plusieurs parlementaires, en congé sans solde ou de stagiaires rémunérés.

2. L'Allemagne, l'Autriche, le Parlement européen et le Royaume-Uni, sans interdire explicitement l'emploi de collaborateurs familiaux, prohibent l'utilisation de fonds publics pour les rémunérer

En Allemagne, il est possible de recourir aux emplois familiaux dans la mesure où le salaire est payé par le parlementaire à titre personnel.

L'article 12 de la loi allemande sur les députés¹ dispose que le député bénéficie d'une ligne de crédit pour lui permettre de rémunérer des collaborateurs l'aidant dans l'exercice de ses fonctions parlementaires. Cette prise en charge des dépenses n'est toutefois pas possible pour les collaborateurs dont il est le partenaire, avec qui il est marié, qui lui sont apparentés, ou qui l'ont été.

Le site internet du Bundestag précise que l'enveloppe mensuelle dédiée à la rémunération de collaborateurs s'élève à 20 870 euros et rappelle qu'un parlementaire souhaitant engager une personne liée à lui doit la rémunérer sur ses propres deniers.

En Autriche, la loi fédérale relative aux collaborateurs parlementaires exclut du droit au remboursement les dépenses engagées pour l'emploi de collaborateurs qui sont apparentés au parlementaire.

L'article 1 de la loi précitée dispose que chaque parlementaire qui conclut un contrat avec une personne physique pour qu'elle l'aide dans l'exercice de son mandat parlementaire se voit attribuer un remboursement des dépenses engagées au titre de ce contrat.

¹ *Abgeordnetengesetz du 18 février 1977.*

L'article 2 de cette même loi exclut toutefois ce remboursement si le collaborateur est parent ou lié au parlementaire en ligne directe ou collatérale jusqu'au 3^e degré inclus, s'il est marié ou s'il vit en union avec lui et s'il existe un lien d'adoption entre eux (*Wahlkindschaftsverhältnis*)¹.

Au Parlement européen, les sommes versées pour la rémunération des collaborateurs parlementaires ne peuvent pas servir à rémunérer des assistants entretenant des liens familiaux avec le député

L'article 21 de la décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen (2005/684/CE) dispose que les députés ont droit à l'assistance de collaborateurs personnels qu'ils ont librement choisis, que le Parlement prend en charge les frais effectivement engagés au titre de leur emploi, et que les conditions d'exercice de ce droit sont fixées par le Parlement.

Par décision du bureau du Parlement européen des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen (2009/C 159/01), les sommes versées en application du chapitre relatif à l'assistance de collaborateurs personnels « *ne peuvent servir directement ou indirectement (...) à financer les contrats permettant l'emploi ou l'utilisation des services des conjoints des députés ou de leurs partenaires stables non matrimoniaux (...) ou de leurs parents, enfants, frères et sœurs* » (article 43)².

Au Royaume-Uni, la réglementation relative à l'emploi d'un collaborateur possédant une connexion personnelle avec le parlementaire (*connected party*) a évolué pour aboutir depuis 2017 à une interdiction.

La loi sur les règles de conduite parlementaires de 2009 a institué un organisme chargé de superviser et réglementer en toute indépendance les dépenses et les frais professionnels des membres de la Chambre des Communes, l'autorité indépendante pour les règles de conduite parlementaires (IPSA). De nouvelles règles ont été introduites le 7 mai 2010, parmi lesquelles la limitation de la prise en charge financière par l'IPSA de collaborateurs entretenant une connexion personnelle avec le parlementaire (*connected party*)³ à un seul par représentant.

¹ Les restrictions posées à l'article 2 ne se limitent pas aux personnes apparentées au parlementaire, mais concernent également les personnes employées par un parti politique ou un groupe politique, celles possédant déjà un travail et dont le cumul avec l'emploi de collaborateur parlementaire excèderait le total de 50 heures travaillées par semaine, et celles travaillant dans une collectivité territoriale ou une entreprise au sein de laquelle le parlementaire possède une influence significative ou est lui-même employé.

² À la différence des autres textes étudiés, la rédaction retenue par le Parlement européen ne vise pas la relation d'un parlementaire avec un membre de sa famille mais semble viser globalement l'emploi au sens large de membres de la famille de parlementaires européens. Cela tend à donner une base juridique à l'interdiction des emplois croisés de membres de la famille d'un député européens par un autre. Les autres parlements ne prévoient pas le cas des emplois croisés.

³ Cette règle permettait tout de même aux parlementaires réélus en 2010 et qui, auparavant, employaient plusieurs collaborateurs liés, de continuer à les employer jusqu'à ce qu'ils quittent leur emploi. Les parlementaires réélus qui n'employaient qu'un collaborateur lié, ou les nouveaux entrants au Parlement, quant à eux, étaient tenus dès 2010 à la règle d'un seul collaborateur lié.

Sont visés :

- l'époux, le partenaire civil ou le concubin ;
- un parent, un enfant, un grand-parent, un petit-enfant, les frères et sœurs, un oncle, une tante, un neveu ou une nièce du membre du Parlement ou de son époux, son partenaire civil ou son concubin ;
- ou une personne morale, une entreprise ou un « *trust* » avec lequel le parlementaire possède un lien.

La formulation retenue tend à indiquer que toute personne employée par une personne morale avec laquelle le parlementaire entretient un lien d'affaires serait considérée comme une « *connected party* ». Son emploi de collaborateur parlementaire serait donc soumis aux mêmes conditions que les membres de la famille.

Cette règle de l'emploi d'un seul collaborateur entretenant une connexion personnelle a été modifiée en 2017. Depuis le 1^{er} avril 2017, l'IPSA ne prend plus en charge les salaires et autres coûts de tout nouvel employé entrant dans cette catégorie. Cela ne s'applique pas aux collaborateurs qui étaient employés avant le 1^{er} avril par le parlementaire.

S'agissant des collaborateurs dépourvus de connexion personnelle lors de leur prise de fonction, mais qui en créeraient plus tard, l'IPSA ne paierait leur salaire que pour une période transitoire de deux ans.

Début 2017, 151 membres de la Chambre des Communes (sur 650) employaient un collaborateur avec lequel ils entretenaient une connexion personnelle.

TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Projet de loi ~~rétablissant la confiance dans l'action publique~~

Projet de loi pour la régulation de la vie publique

Amdt COM-76

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PEINE D'INÉLIGIBILITÉ EN CAS DE CRIMES OU DE MANQUEMENTS A LA PROBITÉ

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PEINE D'INÉLIGIBILITÉ EN CAS DE CRIMES OU DE MANQUEMENTS A LA PROBITÉ

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Le code pénal est ainsi modifié :

Le code pénal est ainsi modifié : ①

1° Après l'article 131-26-1, est inséré un article 131-26-2 ainsi rédigé :

1° Après l'article 131-26-1, il est inséré un article 131-26-2 ainsi rédigé : ②

« Art. 131-26-2. – Par dérogation ~~au huitième~~ alinéa de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1, la peine complémentaire d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est ~~encourue de plein droit pour les crimes, ainsi que les délits suivants, et son prononcé est~~ obligatoire à l'encontre de toute personne coupable de ~~ces mêmes~~ infractions :

« Art. 131-26-2. – Par dérogation à l'avant-dernier alinéa de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1, le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable de l'une des infractions suivantes : ③

« - les crimes prévus par le présent code ; ④

Amdt COM-46

« - les délits prévus aux articles 432-10 à 432-15, 433-1 et 433-2, 434-9, 434-9-1, 434-43-1, 435-1 à 435-10, et 445-1 à 445-2-1 ~~du code pénal~~, ainsi que le blanchiment de ces délits ;

« - les délits prévus aux articles 432-10 à 432-15, 433-1 et 433-2, 434-9, 434-9-1, 434-43-1, 435-1 à 435-10, et 445-1 à 445-2-1, ainsi que le blanchiment de ces délits ; ⑤

« - les délits prévus aux articles 441-2 à 441-6 ~~du code pénal~~ ;

« - les délits prévus aux articles 441-2 à 441-6 ; ⑥

« - les délits prévus aux articles L. 86 à L. 88-1, L. 91 à

« - les délits prévus aux articles L. 86 à L. 88-1, L. 91 à ⑦

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du code électoral ;

« - les délits prévus aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts, lorsqu'ils sont commis en bande organisée ou lorsqu'ils résultent d'un des comportements mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, ainsi que le blanchiment de ces délits ;

« - les délits prévus aux articles L. 465-1 à L. 465-3-3 du code monétaire et financier ;

« - les délits prévus aux articles L. 113-1 du code électoral et 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 ;

« - les délits prévus aux articles LO 135-1 du code électoral et 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

« Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. » ;

L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du code électoral ;

« - les délits prévus aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts, lorsqu'ils sont commis en bande organisée ou lorsqu'ils résultent de l'un des comportements mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, ainsi que le blanchiment de ces délits ;

« - les délits prévus aux articles L. 465-1 à L. 465-3-3 du code monétaire et financier ;

« - les délits prévus aux articles L. 113-1 du code électoral et 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ;

« - les délits prévus aux articles LO 135-1 du code électoral et 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

« Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. » ;

Code pénal

Art. 432-17. – Dans les cas prévus par le présent chapitre, peuvent être prononcées, à titre complémentaire, les peines suivantes :

1° L'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 ;

2° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit, pour les infractions prévues par le second alinéa de l'article 432-4 et les articles 432-11, 432-15 et 432-16, d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

Dispositions en vigueur

indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement ;

3° La confiscation, suivant les modalités prévues par l'article 131-21, des sommes ou objets irrégulièrement reçus par l'auteur de l'infraction, à l'exception des objets susceptibles de restitution ;

4° Dans les cas prévus aux articles 432-7, 432-10, 432-11 et 432-12 à 432-16, l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues par l'article 131-35.

Par dérogation au 1° du présent article, le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable de l'une des infractions définies à la section 3 du présent chapitre. Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Art. 433-22. – Les personnes physiques coupables de l'une des infractions prévues au présent chapitre encourent également les peines complémentaires suivantes :

1° L'interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 ;

2° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, le maximum de la durée de l'interdiction temporaire étant porté à dix ans, soit, pour les infractions prévues par les articles 433-1, 433-2 et 433-4, d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger,

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Dispositions en vigueur

d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement ;

3° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35.

Par dérogation au 1° du présent article, le prononcé de la peine d'inéligibilité mentionnée au 2° de l'article 131-26 et à l'article 131-26-1 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable de l'une des infractions définies aux articles 433-1 et 433-2. Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Art. 711-1. – Sous réserve des adaptations prévues au présent titre, les livres I^{er} à V du présent code sont applicables, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Art. 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 d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Toutefois, dans les communes

Texte du projet de loi

2° ~~Les derniers alinéas~~ des articles 432-17 et 433-22 ~~sont supprimés~~ ;

3° À l'article 711-1, les mots : « de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique » sont remplacés par les mots : « de la loi n° ~~xxx~~ du ~~xxx~~ ~~rétablissant la confiance dans l'action~~ publique ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Le dernier alinéa des articles 432-17 et 433-22 est supprimé ;

3° À l'article 711-1, les mots : « de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique » sont remplacés par les mots : « de la loi n° du pour la régulation de la vie publique ».

Article 1^{er} bis
(nouveau)

Au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les mots : « un intérêt quelconque » sont remplacés par les mots : « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général ».

Amdt COM-101

⑬

⑭

Dispositions en vigueur

comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À
LA PRÉVENTION DES
CONFLITS D'INTÉRÊTS

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À
LA PRÉVENTION DES
CONFLITS D'INTÉRÊTS

Dispositions en vigueur

**Ordonnance n° 58-1100 du
17 novembre 1958 relative au
fonctionnement des assemblées
parlementaires.**

Art. 4 quater. – Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre.

**LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013
relative à la transparence de la vie
publique**

Art. 2. – Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un

Texte du projet de loi

Article 2

L'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est ~~remplacé par les dispositions suivantes~~ :

« *Art. 4 quater.* – Chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires.

« Elle précise les conditions dans lesquelles chaque député ou sénateur veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin.

« Elle veille à la mise en œuvre de ces règles dans les conditions déterminées par son règlement.

« Elle détermine également les modalités de tenue d'un registre accessible au public, 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 telle qu'elle est définie au premier alinéa ~~du présent article.~~ »

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Article 2

L'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi rédigé :

« *Art. 4 quater.* – Chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires.

« Elle précise les conditions dans lesquelles chaque député ou sénateur veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin.

« Elle veille à la mise en œuvre de ces règles dans les conditions déterminées par son règlement.

« Elle détermine également les modalités de tenue d'un registre accessible au public, 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 telle qu'elle est définie au premier alinéa. »

**Article 2 bis
(nouveau)**

L'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifié :

1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. –

①

②

③

④

⑤

①

②

Dispositions en vigueur

intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

1° Les membres des collèges d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante s'abstiennent de siéger ou, le cas échéant, de délibérer. Les personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités sont suppléées suivant les règles de fonctionnement applicables à ces autorités ;

2° Sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégué, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ;

3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;

4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ainsi que les conditions dans lesquelles il s'applique aux membres du Gouvernement.

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

» :

2° Il est ajouté un II ainsi rédigé :

« II. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de tenue d'un registre accessible au public, recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts, y compris en conseil des

③

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

ministres.»

Amdt COM-47

TITRE II *BIS*
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX OBLIGATIONS
DÉCLARATIVES

(Division et intitulé nouveaux)

Amdt COM-48

Article 2 *ter*
(nouveau)

Art. 4. – I. — Chacun des membres du Gouvernement, dans les deux mois qui suivent sa nomination, adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique prévue à l'article 19 de la présente loi une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Dans les mêmes conditions, chacun des membres du Gouvernement adresse au président de la Haute Autorité, ainsi qu'au Premier ministre, une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de sa nomination et dans les cinq années précédant cette date. La même obligation s'applique en cas de modification des attributions d'un membre du Gouvernement.

Durant l'exercice de ses fonctions, un membre du Gouvernement dont la situation patrimoniale ou les intérêts détenus connaissent une modification substantielle en fait, dans le délai d'un mois, déclaration à la Haute Autorité. S'il s'agit d'une modification substantielle des intérêts détenus, il en fait également déclaration au Premier ministre.

Les obligations de déclaration prévues aux deux premiers alinéas

Dispositions en vigueur

s'appliquent à tout membre du Gouvernement dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions pour une cause autre que le décès. Les déclarations sont adressées personnellement au président de la Haute Autorité. La déclaration de situation patrimoniale comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le membre du Gouvernement et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions de membre du Gouvernement.

Le membre du Gouvernement peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

Lorsque le membre du Gouvernement a établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale en application du premier alinéa du présent I, de l'article 11 de la présente loi ou de l'article LO 135-1 du code électoral, aucune nouvelle déclaration mentionnée à la première phrase du premier alinéa du présent I n'est exigée et la déclaration prévue au quatrième alinéa du même I est limitée à la récapitulation mentionnée à la dernière phrase du même alinéa et à la présentation mentionnée au dernier alinéa du II.

II. — [...]

Art. 11. – I. — Adressent également au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, établies dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas du I et aux II et III de l'article 4, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions :

1° Les représentants français au Parlement européen ;

2° Les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

I. – Au dernier alinéa du I de l'article 4 et du II de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an ».

Dispositions en vigueur

mer, de président de conseil départemental, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;

3° Les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers départementaux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil départemental, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon, dans les conditions fixées par la loi. Les délégations de fonction ou de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;

4° Les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République ;

5° Les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat ;

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Dispositions en vigueur

6° Les membres des collèges et, le cas échéant, les membres des commissions investies de pouvoirs de sanction, ainsi que les directeurs généraux et secrétaires généraux et leurs adjoints des organismes suivants : l'Agence française de lutte contre le dopage, l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'Autorité de régulation des jeux en ligne, l'Autorité de sûreté nucléaire, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, la Commission nationale d'aménagement cinématographique, la Commission nationale d'aménagement commercial, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, la Commission nationale du débat public, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission du secret de la défense nationale, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission des participations et des transferts, la Commission de régulation de l'énergie, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le Défenseur des droits, la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet, la Haute Autorité de santé, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le Haut Conseil du commissariat aux comptes, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, le Médiateur national de l'énergie ;

6° *bis* Les médiateurs mentionnés à la section 1 du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code du cinéma et de l'image animée, à l'article 144 de la loi n° 2014-344 du

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Dispositions en vigueur

17 mars 2014 relative à la consommation et à l'article L. 214-6 du code de la propriété intellectuelle ;

7° Toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres ;

8° Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales mentionnées au 2°. Les arrêtés de nomination sont notifiés sans délai par le président de l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Les déclarations d'intérêts des personnes mentionnées aux 4° à 8° sont également adressées au président de l'autorité indépendante ou à l'autorité hiérarchique.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.

II. — Toute personne mentionnée aux 1° à 3° du I du présent article adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une nouvelle déclaration de situation patrimoniale deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de son mandat ou de ses fonctions ou, en cas de dissolution de l'assemblée concernée ou de cessation du mandat ou des fonctions pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin du mandat ou des fonctions.

Toute personne mentionnée aux 4° à 8° du même I est soumise à la même obligation dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions.

Lorsqu'une déclaration de situation patrimoniale a été établie depuis moins de six mois en application du présent article, de l'article 4 de la présente loi ou de l'article LO 135-1 du code électoral,

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Dispositions en vigueur

aucune nouvelle déclaration mentionnée au premier alinéa du I du présent article n'est exigée et la déclaration prévue au premier alinéa du présent II est limitée à la récapitulation mentionnée à la dernière phrase du quatrième alinéa du I de l'article 4 et à la présentation mentionnée au dernier alinéa du II du même article 4.

III. — [...]

Code de la défense

Art. L. 4122-8. – I.-Le

militaire nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de deux mois suivant sa nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

II.-Dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions, le militaire soumis au I adresse une nouvelle déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité. La déclaration de situation patrimoniale comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le militaire et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions ainsi qu'une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration. Le militaire peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

Lorsque le militaire a établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale en application du I, aucune nouvelle déclaration mentionnée au même I n'est exigée et la déclaration prévue au premier alinéa du présent II est limitée à la récapitulation et à la

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II. – Au deuxième alinéa du II de l'article L. 4122-8 du code de la défense, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an ».

②

Dispositions en vigueur

présentation mentionnées à la deuxième phrase du même premier alinéa.

La Haute Autorité apprécie, dans un délai de six mois à compter de la réception de la déclaration, la variation de la situation patrimoniale de l'intéressé. Cette appréciation résulte de la comparaison entre, d'une part, la déclaration de situation patrimoniale transmise à la suite de sa nomination et, d'autre part, la déclaration de situation patrimoniale transmise dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions.

Lorsque les évolutions patrimoniales constatées n'appellent pas d'observations ou lorsqu'elles sont justifiées, la Haute Autorité en informe l'intéressé.

III.- [...]

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

Art. 25 quinquies. – I.-Le fonctionnaire nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de deux mois suivant sa nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

II.-Dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions, le fonctionnaire soumis au I du présent article adresse une nouvelle déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité. La déclaration de situation patrimoniale comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le fonctionnaire et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions ainsi qu'une

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Dispositions en vigueur

présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration. Le fonctionnaire peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

Lorsque le fonctionnaire a établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale en application du I, aucune nouvelle déclaration mentionnée au même I n'est exigée et la déclaration prévue au premier alinéa du présent II est limitée à la récapitulation et à la présentation mentionnées à la deuxième phrase du même premier alinéa.

La Haute Autorité apprécie, dans un délai de six mois à compter de la réception de la déclaration, la variation de la situation patrimoniale de l'intéressé. Cette appréciation résulte de la comparaison entre, d'une part, la déclaration de situation patrimoniale transmise à la suite de sa nomination et, d'autre part, la déclaration de situation patrimoniale transmise dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions.

Lorsque les évolutions patrimoniales constatées n'appellent pas d'observation ou lorsqu'elles sont justifiées, la Haute Autorité en informe l'intéressé.

III.- [...]

Code de justice administrative

Art. L. 131-10. – Dans les deux mois qui suivent leur prise de fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, le vice-président du Conseil d'Etat et les présidents de section du Conseil d'Etat adressent une déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La déclaration de situation patrimoniale est établie, contrôlée et sanctionnée dans les conditions et selon les modalités prévues aux premier et quatrième alinéas du I, aux II et V de l'article 4, aux articles 6, 7, à l'exception de la publication d'un rapport spécial au Journal officiel, et

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

III. – Au deuxième alinéa du II de l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an ».

③

Dispositions en vigueur

26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes.

Aucune nouvelle déclaration n'est exigée du membre du Conseil d'Etat qui a établi depuis moins de six mois une déclaration en application du présent article, des articles 4 ou 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée ou de l'article LO 135-1 du code électoral.

La déclaration de situation patrimoniale n'est pas versée au dossier de l'intéressé et ne peut pas être communiquée aux tiers.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, notamment le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations de situation patrimoniale.

Art. L. 231-4-4. – Dans les deux mois qui suivent leur prise de fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel adressent une déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La déclaration de situation patrimoniale est établie, contrôlée et sanctionnée dans les conditions et selon les modalités prévues aux premier et quatrième alinéas du I, aux II et V de l'article 4, aux articles 6, 7, à l'exception de la publication d'un rapport spécial au Journal officiel, et 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

IV. – Au quatrième alinéa des articles L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an ».

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

formes.

Aucune nouvelle déclaration n'est exigée du président de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel qui a établi depuis moins de six mois une déclaration en application du présent article, des articles 4 ou 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée ou de l'article LO 135-1 du code électoral.

La déclaration de situation patrimoniale n'est pas versée au dossier de l'intéressé et ne peut pas être communiquée aux tiers.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, notamment le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations de situation patrimoniale.

Code des juridictions financières

Art. L. 120-13. – Dans les deux mois qui suivent leur prise de fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, le premier président, le procureur général et les présidents de chambre de la Cour des comptes adressent une déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La déclaration de situation patrimoniale est établie, contrôlée et sanctionnée dans les conditions et selon les modalités prévues aux premier et quatrième alinéas du I, aux II et V de l'article 4, aux articles 6, 7, à l'exception de la publication d'un rapport spécial au Journal officiel, et 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes.

Aucune nouvelle déclaration n'est exigée du membre de la Cour des comptes qui a établi depuis moins de six mois une déclaration en

V. – Au quatrième alinéa des articles L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières, les mots : « de six mois » sont remplacés

Dispositions en vigueur

application du présent article, des articles 4 ou 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée ou de l'article LO 135-1 du code électoral.

La déclaration de situation patrimoniale n'est pas versée au dossier de l'intéressé et ne peut pas être communiquée aux tiers.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, notamment le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations de situation patrimoniale.

Art. L. 220-11. – Dans les deux mois qui suivent leur prise de fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, les présidents de chambre régionale des comptes et les procureurs financiers adressent une déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La déclaration de situation patrimoniale est établie, contrôlée et sanctionnée dans les conditions et selon les modalités prévues aux premier et quatrième alinéas du I, aux II et V de l'article 4, aux articles 6, 7, à l'exception de la publication d'un rapport spécial au Journal officiel, et 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes.

Aucune nouvelle déclaration n'est exigée du magistrat qui a établi depuis moins de six mois une déclaration en application du présent article, des articles 4 ou 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée ou de l'article LO 135-1 du code électoral.

La déclaration de situation patrimoniale n'est pas versée au dossier de l'intéressé et ne peut pas être communiquée aux tiers.

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

par les mots : « d'un an ».

Amdt COM-48

Dispositions en vigueur

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, notamment le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations de situation patrimoniale.

LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Art. 6. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut demander à toute personne mentionnée à l'article 4 de la présente loi communication des déclarations qu'elle a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code.

Elle peut, si elle l'estime utile, demander les déclarations, mentionnées au premier alinéa du présent article, souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de toute personne mentionnée à l'article 4.

A défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées aux deux premiers alinéas du présent article, elle peut demander à l'administration fiscale copie de ces mêmes déclarations, qui les lui transmet dans les trente jours.

La Haute Autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section I du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle. Ces informations sont transmises à la Haute Autorité dans les soixante jours suivant sa demande.

Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 2 quater (nouveau)

Le quatrième alinéa de l'article 6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est ainsi modifié :

1° Le début de la première phrase est ainsi rédigé : « La Haute Autorité exerce le droit de communication prévu... [le reste sans changement] » ;

②

Dispositions en vigueur

Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité, au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre pour l'application de la présente loi.

Texte du projet de loi

**TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES À
L'INTERDICTION DE
L'EMPLOI DE MEMBRES DE LA
FAMILLE DES ÉLUS ET DES
MEMBRES DU
GOUVERNEMENT**

Article 3

I. – ~~Le fait, pour un membre du Gouvernement, de compter une personne de sa famille parmi les membres de son cabinet en méconnaissance de la réglementation applicable est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.~~

~~Le membre du Gouvernement est tenu de rembourser les sommes qui ont été versées à son collaborateur dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.~~

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

2° La seconde phrase est supprimée.

Amdt COM-92

**TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES À
L'INTERDICTION DE
L'EMPLOI DE MEMBRES DE LA
FAMILLE DES ÉLUS ET DES
MEMBRES DU
GOUVERNEMENT**

Article 3

I. – Il est interdit à un membre du Gouvernement de compter parmi les membres de son cabinet :

1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;

2° Ses parents, enfants, frères et sœurs ainsi que leur conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;

3° Ses grands-parents, ses petits-enfants et les enfants de ses frères et sœurs ;

4° Les parents, enfants et frères et sœurs de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

La violation de cette interdiction emporte l'illégalité de l'acte de nomination et, le cas échéant, la cessation de plein droit du

③

①

②

③

④

⑤

⑥

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II. – Après l'article 10 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, il est inséré un article 10 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 10 bis. – Un décret en Conseil d'État prévoit les conditions dans lesquelles une personne de la famille d'un membre du Gouvernement, lorsqu'elle est employée au sein d'un cabinet ministériel, informe de cette situation et de ce lien familial la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et le ministre dont elle est le collaborateur. La Haute Autorité peut faire usage du pouvoir d'injonction prévu à l'article 10. »

Article 4

Après l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au

contrat.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités selon lesquelles le membre du Gouvernement rembourse les sommes versées en violation de cette interdiction.

Aucune restitution des sommes versées ne peut être exigée du collaborateur.

Le fait, pour un membre du Gouvernement, de compter l'une des personnes mentionnées au 1° à 4° parmi les membres de son cabinet est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Amdt COM-49

II. – Après l'article 10 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, il est inséré un article 10 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 10 bis. – Un décret en Conseil d'État prévoit les conditions dans lesquelles une personne de la famille d'un membre du Gouvernement, appartenant à l'une des catégories de personnes définies au I de l'article 3 de la loi n° du pour la régulation de la vie publique, lorsqu'elle est employée au sein d'un cabinet ministériel, informe sans délai de ce lien familial la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et le membre du Gouvernement dont elle est le collaborateur. La Haute Autorité peut faire usage du pouvoir d'injonction prévu à l'article 10 pour faire cesser la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouve le collaborateur. »

Amdt COM-50

Article 4

Après l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au

⑦

⑧

⑨

⑩

⑪

①

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 8 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 8 bis. – I. – Il est interdit à un député ou un sénateur d'employer en tant que collaborateur parlementaire au sens du règlement de l'assemblée dont il est membre :

« 1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;

« 2° Ses parents, enfants, frères et sœurs ainsi que leur conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;

« 3° Ses grands-parents, ses petits-enfants et les enfants de ses frères et sœurs ;

« 4° Les parents, enfants et frères et sœurs de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

« La violation de cette interdiction emporte la nullité du contrat. Cette nullité ne donne lieu à aucune restitution entre les parties.

« Le règlement de l'assemblée parlementaire détermine les modalités selon lesquelles le député ou le sénateur rembourse les sommes versées en vertu des contrats conclus en violation de l'interdiction mentionnée au premier alinéa ainsi que les autres sanctions qu'il encourt. »

« Le fait, pour un député ou un sénateur, d'employer un collaborateur en méconnaissance de l'interdiction mentionnée au premier alinéa est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

« II. – Le règlement de chaque assemblée parlementaire prévoit les conditions dans lesquelles un membre de la famille d'un parlementaire appartenant à l'une des catégories de personnes définies au I, lorsqu'il est employé en tant que collaborateur

fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 8 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 8 bis. – I. – Il est interdit à un député ou un sénateur d'employer en tant que collaborateur parlementaire au sens du règlement de l'assemblée dont il est membre :

« 1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;

« 2° Ses parents, enfants, frères et sœurs ainsi que leur conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;

« 3° Ses grands-parents, ses petits-enfants et les enfants de ses frères et sœurs ;

« 4° Les parents, enfants et frères et sœurs de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

« La violation de cette interdiction emporte de plein droit la cessation du contrat. Cette cessation ne donne lieu à aucune restitution entre les parties.

« Le bureau de chaque assemblée détermine les modalités selon lesquelles le député ou le sénateur rembourse les sommes versées en vertu des contrats conclus en violation de l'interdiction mentionnée au présent I.

« Le fait, pour un député ou un sénateur, d'employer un collaborateur en méconnaissance de l'interdiction mentionnée au présent I est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Amdt COM-51 rect.

« II. – Le bureau de chaque assemblée prévoit les conditions dans lesquelles un membre de la famille d'un parlementaire appartenant à l'une des catégories de personnes définies au I, lorsqu'il est employé en tant que collaborateur d'un

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

**Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984
portant dispositions statutaires
relatives à la fonction publique
territoriale .**

Art. 110. – L'autorité
territoriale peut, pour former son
cabinet, librement recruter un ou
plusieurs collaborateurs et mettre
librement fin à leurs fonctions.

d'un parlementaire, ~~est tenu~~
~~d'informer~~ sans délai de ~~cette~~
~~embauche et de~~ ce lien familial ~~la~~
~~Haute Autorité pour la transparence~~
~~de la vie publique et~~ le député ou le
sénateur dont il est le collaborateur. »

Article 5

I. – L'article 110 de la loi
n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant
dispositions statutaires relatives à la
fonction publique territoriale est ainsi
modifié :

1° ~~Le~~ premier alinéa est
~~précédé d'un~~ « I » ;

2° Après le premier alinéa
sont insérés huit alinéas ainsi rédigés :

« Toutefois, il est interdit à
l'autorité territoriale de compter
parmi les membres de son cabinet :

« 1° Son conjoint, partenaire
lié par un pacte civil de solidarité ou
concubin ;

« 2° Ses parents, enfants,
frères et sœurs ainsi que leur conjoint,
partenaire lié par un pacte civil de
solidarité ou concubin ;

« 3° Ses grands-parents, ses
petits-enfants et les enfants de ses
frères et sœurs ;

« 4° Les parents, enfants et
frères et sœurs de son conjoint,
partenaire lié par un pacte civil de
solidarité ou concubin ;

« La violation de cette
interdiction emporte de plein droit la
cessation du contrat.

« Un décret en Conseil d'État
détermine les modalités selon
lesquelles l'autorité territoriale

parlementaire, l'informe sans délai de
ce lien familial et informe également
le député ou le sénateur dont il est le
collaborateur. »

Amdt COM-52

Article 5

I. – L'article 110 de la loi
n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant
dispositions statutaires relatives à la
fonction publique territoriale est ainsi
modifié :

1° Au début du premier
alinéa, est ajoutée la mention : « I. –
» ;

2° Après le même premier
alinéa, sont insérés huit alinéas ainsi
rédigés :

« Toutefois, il est interdit à
l'autorité territoriale de compter
parmi les membres de son cabinet :

« 1° Son conjoint, partenaire
lié par un pacte civil de solidarité ou
concubin ;

« 2° Ses parents, enfants,
frères et sœurs ainsi que leur conjoint,
partenaire lié par un pacte civil de
solidarité ou concubin ;

« 3° Ses grands-parents, ses
petits-enfants et les enfants de ses
frères et sœurs ;

« 4° Les parents, enfants et
frères et sœurs de son conjoint,
partenaire lié par un pacte civil de
solidarité ou concubin ;

« La violation de cette
interdiction emporte de plein droit la
cessation du contrat.

« Un décret en Conseil d'État
détermine les modalités selon
lesquelles l'autorité territoriale

①

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

rembourse les sommes versées à un collaborateur employé en violation de l'interdiction prévue au ~~deuxième~~ alinéa.

rembourse les sommes versées à un collaborateur employé en violation de l'interdiction prévue au présent I.

Amdt COM-53

« II. – Le fait, pour l'autorité territoriale, d'employer un collaborateur en violation de l'interdiction prévue au I est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. » ;

« II. – Le fait, pour l'autorité territoriale, d'employer un collaborateur en violation de l'interdiction prévue au I est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. » ;

La nomination de non-fonctionnaires à ces emplois ne leur donne aucun droit à être titularisés dans un grade de la fonction publique territoriale.

3° ~~Le~~ deuxième alinéa est ~~précédé d'un~~ « III ».

3° Au début du deuxième alinéa, est ajoutée la mention : « III. – ».

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de rémunération des membres des cabinets ainsi que leur effectif maximal, en fonction, pour les communes, départements et régions, de leur importance démographique et, pour leurs établissements publics administratifs et la métropole de Lyon, du nombre de fonctionnaires employés.

Ces collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. Cette disposition ne saurait interdire aux juridictions compétentes et aux autorités administratives chargées du contrôle de légalité d'exercer leurs missions dans les conditions de droit commun.

~~II. – Les dispositions du I et du II de l'article 110 de la loi mentionnée au premier alinéa, dans leur rédaction issue de la présente loi, sont applicables à la commune et au département de Paris et, à compter du 1^{er} janvier 2019, à la Ville de Paris.~~

II. – Les I et II de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans leur rédaction résultant de la présente loi, sont applicables à la commune et au département de Paris et, à compter du 1^{er} janvier 2019, à la Ville de Paris.

Article 6

Article 6

I. – Lorsque le contrat de travail en cours au jour de la ~~publication~~ de la présente loi

I. – Lorsque le contrat de travail en cours au jour de la promulgation de la présente loi

⑪

⑫

⑬

①

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

~~méconnaît les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans leur rédaction résultant de l'article 4 de la présente loi, il prend fin de plein droit deux mois après cette publication.~~

méconnaît l'article 8 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la présente loi, il prend fin de plein droit dans les conditions prévues au présent I, sous réserve du respect des dispositions spécifiques à la protection de la grossesse et de la maternité prévues à l'article L.1225-4 du code du travail.

Amdts COM-54, COM-99

La rupture du contrat constitue un licenciement fondé sur la présente loi. Ce motif constitue une cause réelle et sérieuse.

La rupture du contrat constitue un licenciement fondé sur la présente loi. Ce motif spécifique constitue une cause réelle et sérieuse. ②

Le parlementaire notifie le licenciement à son collaborateur dans les ~~quinze jours~~ suivant la ~~publication~~ de la présente loi. Il lui remet dans le même délai les documents prévus aux articles L. 1234-19, L. 1234-20 ~~et R. 1234-9~~ du code du travail.

Le parlementaire notifie le licenciement à son collaborateur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, dans les deux mois suivant la promulgation de la présente loi. Il lui remet dans le même délai les documents prévus aux articles L. 1234-19 et L. 1234-20 du code du travail ainsi qu'une attestation d'assurance chômage. ③

~~La période qui s'étend entre la notification du licenciement et la rupture de plein droit mentionnée au premier alinéa constitue le délai de préavis quelles que soient l'ancienneté du collaborateur et la durée de préavis prévue au contrat.~~

Le collaborateur peut exercer le délai de préavis prévu par son contrat ou par la réglementation applicable à l'assemblée concernée. ④

Le collaborateur bénéficie des indemnités mentionnées aux articles L. 1234-5, L. 1234-9 et L. 3141-28 du code du travail lorsqu'il remplit les conditions prévues. Les indemnités sont supportées par l'assemblée parlementaire ~~dans les conditions fixées par son règlement.~~

Le collaborateur bénéficie des indemnités mentionnées aux articles L. 1234-5, L. 1234-9 et L. 3141-28 du code du travail lorsqu'il remplit les conditions prévues. Les indemnités sont supportées par l'assemblée parlementaire. ⑤

Le parlementaire n'est pas pénalement responsable de l'infraction prévue à l'article 8 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 lorsque cette infraction est commise pendant ~~les deux mois~~ suivant la ~~publication~~ de la présente loi.

Le parlementaire n'est pas pénalement responsable de l'infraction prévue à l'article 8 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée lorsque cette infraction est commise pendant le délai de notification et le délai de préavis prévus au présent I. ⑥

Amdt COM-54

II. – Lorsqu'un collaborateur

II. – Lorsqu'un collaborateur ⑦

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

est employé, au jour de la ~~publication~~ de la présente loi, en violation ~~des dispositions~~ du I de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans ~~leur~~ rédaction résultant de l'article 5 de la présente loi, le contrat prend fin de plein droit ~~deux mois après cette publication.~~

L'autorité territoriale notifie le licenciement à son collaborateur ~~dans les quinze jours suivant la publication de la présente loi. La période qui s'étend entre la notification du licenciement et la rupture de plein droit mentionnée à l'alinéa ci-dessus constitue le délai de préavis que soit la durée de préavis applicable.~~

L'autorité territoriale n'est pas pénalement responsable de l'infraction prévue au II de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 lorsque cette infraction est commise pendant ~~les deux mois suivant la publication de la présente loi.~~

est employé, au jour de la promulgation de la présente loi, en violation du I de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la présente loi, le contrat prend fin de plein droit dans les conditions prévues au présent II, sous réserve du respect des dispositions spécifiques à la protection de la grossesse et de la maternité prévues à l'article L.1225-4 du code du travail.

Amdts COM-55, COM-99

L'autorité territoriale notifie le licenciement à son collaborateur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, dans les deux mois suivant la promulgation de la présente loi. Le collaborateur peut exercer le délai de préavis prévu par la réglementation applicable.

L'autorité territoriale n'est pas pénalement responsable de l'infraction prévue au II de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée lorsque cette infraction est commise pendant le délai de notification et le délai de préavis prévus au présent II.

Amdt COM-55

Article 6 bis
(nouveau)

I. – Les _____ collaborateurs parlementaires qui l'acceptent peuvent, lorsqu'ils font l'objet d'une procédure de licenciement pour un motif autre que personnel, bénéficier d'un parcours d'accompagnement personnalisé, qui débute par une phase de pré-bilan, d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle en vue de l'élaboration d'un projet professionnel.

Ce parcours, dont les modalités sont précisées par décret, comprend notamment des mesures d'accompagnement et d'appui au projet professionnel, ainsi que des

⑧

⑨

①

②

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

périodes de formation et de travail.

L'accompagnement
personnalisé est assuré par Pôle
emploi, dans des conditions prévues
par décret.

II. – Le bénéficiaire du
dispositif d'accompagnement
mentionné au I est placé sous le statut
de stagiaire de la formation
professionnelle et perçoit, pendant
une durée maximale de douze mois,
une allocation supérieure à celle à
laquelle le collaborateur aurait pu
prétendre au titre de l'allocation
d'assurance mentionnée à l'article
L. 5422-1 du code du travail pendant
la même période.

Le salaire de référence servant
au calcul de cette allocation est le
salaire de référence retenu pour le
calcul de l'allocation d'assurance du
régime d'assurance chômage
mentionnée au même article
L. 5422-1.

Pour bénéficier de cette
allocation, le bénéficiaire doit justifier
d'une ancienneté d'au moins douze
mois à la date du licenciement.

Le montant de cette allocation
ainsi que les conditions dans
lesquelles les règles de l'assurance
chômage s'appliquent aux
bénéficiaires du dispositif, en
particulier les conditions d'imputation
de la durée d'exécution de
l'accompagnement personnalisé sur la
durée de versement de l'allocation
d'assurance mentionnée audit article
L. 5422-1, sont définis par décret.

III. – Chaque assemblée
parlementaire contribue au
financement du dispositif
d'accompagnement mentionné au I
par un versement représentatif de
l'indemnité compensatrice de préavis,
dans la limite de trois mois de salaire
majoré de l'ensemble des cotisations
et contributions obligatoires
afférentes. Ce versement est fait
auprès de Pôle emploi, qui recouvre
cette contribution pour le compte de
l'État.

La détermination du montant
de ce versement et son recouvrement,

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

effectué selon les règles et sous les garanties et sanctions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 5422-16 du code du travail, sont assurés par Pôle emploi. Les conditions d'exigibilité de ce versement sont précisées par décret.

IV. – Lorsque l'assemblée parlementaire concernée n'a pas proposé le dispositif d'accompagnement prévu en application du I, Pôle emploi le propose à l'ancien collaborateur parlementaire. Dans ce cas, chaque assemblée parlementaire verse à Pôle emploi, qui la recouvre pour le compte de l'État, une contribution égale à deux mois de salaire brut, portée à trois mois lorsque l'ancien collaborateur parlementaire adhère au dispositif d'accompagnement mentionné au même I sur proposition de Pôle emploi.

La détermination du montant de cette contribution et son recouvrement, effectué selon les règles et sous les garanties et sanctions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 5422-16 du code du travail, sont assurés par Pôle emploi. Les conditions d'exigibilité de cette contribution sont précisées par décret.

Amdt COM-127

TITRE IV
DISPOSITIONS RELATIVES À
L'INDEMNITÉ DES MEMBRES
DU PARLEMENT

Article 7

Après l'article 4 ~~quater~~ de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 4 ~~sexies~~ ainsi rédigé :

« Art. 4 ~~sexies~~. – Chaque assemblée parlementaire définit les conditions ~~dans lesquelles les~~ frais de mandat réellement exposés par chaque député et sénateur ~~lui sont remboursés~~, dans la limite de plafonds qu'elle détermine, sur

TITRE IV
DISPOSITIONS RELATIVES À
L'INDEMNITÉ DES MEMBRES
DU PARLEMENT

Article 7

Après l'article 4 ~~quater~~ de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 4 ~~sexies~~ ainsi rédigé :

« Art. 4 ~~sexies~~. – Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit les conditions de prise en charge, par l'assemblée dont ils sont membres, des frais de mandat réellement exposés par les

⑩

⑪

①

②

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

présentation de justificatifs de ces frais. »

députés et sénateurs, dans la limite de plafonds qu'il détermine et sur présentation de justificatifs de ces frais. »

Amdt COM-56

Article 7 bis

(nouveau)

Code général des impôts

Art. 80 *undecies.* –

L'indemnité parlementaire, définie à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, ainsi que l'indemnité de résidence et, par dérogation au 1° de l'article 81 du présent code, l'indemnité de fonction définie à l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée, sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

Il en est de même des indemnités prévues à l'article 1^{er} de la loi n° 79-563 du 6 juillet 1979 relative à l'indemnité des représentants au Parlement européen.

I. – Au premier alinéa de l'article 80 *undecies* du code général des impôts, après le mot : « précitée », sont insérés les mots : « et les indemnités de fonction complémentaires versées en vertu d'une décision prise par le bureau de chaque assemblée ».

①

II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

②

Amdt COM-122

TITRE IV BIS **DISPOSITIONS RELATIVES A** **LA SITUATION FISCALE DES** **MEMBRES DU** **GOVERNEMENT**

(Division et intitulé nouveaux)

Amdt COM-57

Article 7 ter

(nouveau)

LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Art. 9. – Tout membre du Gouvernement, à compter de sa

À la fin de la première phrase du premier alinéa de l'article 9 de la

Dispositions en vigueur

nomination, fait l'objet d'une procédure de vérification de sa situation fiscale, dans les conditions prévues au titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune. Cette procédure est placée sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui, lorsqu'elle constate qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations fiscales, en informe :

1° Le Président de la République, lorsqu'il s'agit du Premier ministre ;

2° Le Président de la République et le Premier ministre, lorsqu'il s'agit d'un autre membre du Gouvernement.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Art. 11. – Les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique.

Art. 11-1. – L'agrément en qualité d'association de financement

Texte du projet de loi

TITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions applicables aux partis et groupements politiques

Article 8

I. – La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifiée :

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les mots : « de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune » sont remplacés par les mots : « des impositions de toute nature dont ils sont redevables ».

Amdt COM-57

TITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions applicables aux partis et groupements politiques

Article 8

I. – La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifiée : ①

1°A (nouveau) Le titre II est abrogé ; ②

1°B (nouveau) À l'article 11, après le mot : « partis », sont insérés les mots : « et groupements » ; ③

1°C (nouveau) À la première phrase du premier alinéa, deux fois, ④

Dispositions en vigueur

d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnée à l'article L. 52-14 du code électoral, sous réserve de la limitation de l'objet social de l'association au seul financement d'un parti politique et de la conformité de ses statuts aux dispositions des alinéas suivants du présent article. L'agrément est publié au Journal officiel.

Les statuts d'une association agréée en qualité d'association de financement d'un parti politique doivent comporter :

1° La définition de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités ;

2° L'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique.

Art. 11-2. – Le parti politique déclare par écrit à la préfecture de son siège le nom de la personne physique, dénommée mandataire financier, qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès de la personne désignée et doit préciser la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle le mandataire financier exerce ses activités.

Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement du parti politique.

Art. 11-3. – Le parti politique peut recourir successivement à deux ou plusieurs intermédiaires. Dans cette hypothèse, le parti doit mettre fin aux fonctions du mandataire financier ou demander le retrait de l'agrément de l'association de financement dans les mêmes formes que la désignation ou la demande d'agrément. Le compte bancaire ou postal unique est bloqué jusqu'au moment où le parti désigne un nouveau mandataire financier ou reçoit l'agrément d'une nouvelle association de financement. Chaque

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

au deuxième alinéa, au 2° de l'article 11-1, à la première phrase du premier alinéa, au second alinéa de l'article 11-2 et aux première, deuxième et troisième phrases de l'article 11-3, après le mot : « parti », sont insérés les mots : « ou groupement » ;

1°D (nouveau) À la première phrase du premier alinéa de l'article 11-1, les mots : « mentionnée à l'article L. 52-14 du code électoral » sont supprimés ;

⑤

Dispositions en vigueur

association ou chaque mandataire financier, sauf le cas de décès de ce dernier, établit le compte de sa gestion.

Texte du projet de loi

1° A l'article 11, les mots : « des fonds » sont remplacés par les mots : « l'ensemble de leurs ressources, y compris les aides prévues à l'article 8, » ;

2° Au ~~quatrième~~ alinéa de l'article 11-1, les mots : « tous les dons reçus » sont remplacés par les mots : « l'ensemble des ressources reçues » ;

3° Au ~~dernier~~ alinéa de l'article 11-2, les mots : « tous les dons reçus » sont remplacés par les mots : « l'ensemble des ressources reçues » ;

4° Après l'article 11-3, il est inséré un article 11-3-1 ainsi rédigé :

« Art. 11-3-1. – Les personnes physiques peuvent consentir des prêts aux partis ou groupements politiques ~~dans les conditions suivantes~~ dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.

« Ces prêts ne peuvent excéder une durée de cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir qu'il ne constitue pas un don déguisé.

« Le parti ou groupement politique ~~doit fournir~~ au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée, de ses modalités et conditions de remboursement.

« Le parti ou groupement politique informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1°E (nouveau) Au premier alinéa de l'article 11-4, après le mot : « partis », sont insérés, deux fois, les mots : « ou groupements » ;

1° À l'article 11, les mots : « des fonds » sont remplacés par les mots : « l'ensemble de leurs ressources, y compris les aides prévues à l'article 8, » ;

2° Au 2° de l'article 11-1, les mots : « tous les dons reçus » sont remplacés par les mots : « l'ensemble des ressources reçues » ;

3° Au second alinéa de l'article 11-2, les mots : « tous les dons reçus » sont remplacés par les mots : « l'ensemble des ressources reçues » ;

4° Après l'article 11-3, il est inséré un article 11-3-1 ainsi rédigé :

« Art. 11-3-1. – Les personnes physiques peuvent consentir des prêts aux partis ou groupements politiques dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.

« Ces prêts ne peuvent excéder une durée de cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir qu'il ne constitue pas un don déguisé.

« Le parti ou groupement politique fournit au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée, de ses modalités et conditions de remboursement.

Amdt COM-58

« Le parti ou groupement politique informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Art. 11-4. – Les dons consentis et les cotisations versées en qualité d'adhérent d'un ou de plusieurs partis politiques par une personne physique dûment identifiée à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un ou de plusieurs partis politiques ne peuvent annuellement excéder 7 500 euros.

Par exception, les cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond mentionné au premier alinéa.

Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

L'association de financement

l'emprunteur.

« Il communique à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ~~lors du dépôt annuel~~ de ses comptes, ~~une copie~~ du ~~contrat de prêt accordé~~. Il lui adresse ~~chaque année~~ ~~un état~~ du ~~remboursement~~ du prêt. »

5° L'article 11-4 est ainsi modifié :

a) Le troisième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit et 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 peuvent consentir des prêts aux partis et groupements politiques. » ;

b) Le quatrième alinéa est ~~remplacé par les dispositions suivantes~~ :

« L'association de

l'emprunteur.

« Il communique à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans les annexes de ses comptes, un état du remboursement du prêt consenti. Il lui adresse, l'année de sa conclusion, une copie du contrat du prêt. » ;

Amdt COM-59

5° L'article 11-4 est ainsi modifié :

a) Le troisième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit et 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 peuvent consentir des prêts aux partis et groupements politiques. » ;

b) Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :

« L'association de

⑮

⑯

⑰

⑱

⑲

⑳

Dispositions en vigueur

ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement, d'utilisation et de transmission à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire. Dans des conditions fixées par décret, les partis politiques communiquent chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations.

Tout don de plus de 150 euros consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé, à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées et la mention des dispositions des premier et troisième alinéas du présent article et du

Texte du projet de loi

financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu pour chaque don. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement, d'utilisation et de transmission du reçu à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le parti ou groupement bénéficiaire communique chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes ayant consenti à lui verser un ou plusieurs dons ou cotisations, ainsi que le montant de ceux-ci. » ;

c) ~~Le sixième~~ alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ils ne peuvent recevoir des prêts d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger, à l'exception des établissements de crédit ou sociétés de financement mentionnés au troisième alinéa. » ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu pour chaque don ou cotisation. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement, d'utilisation et de transmission du reçu à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le parti ou groupement bénéficiaire communique chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes ayant consenti à lui verser un ou plusieurs dons ou cotisations, ainsi que le montant de ceux-ci. » ;

Amdt COM-60

c) L'avant-dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ils ne peuvent recevoir des prêts d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger, à l'exception des établissements de crédit ou sociétés de financement mentionnés au troisième alinéa. » ;

(21)

(22)

Dispositions en vigueur

premier alinéa de l'article 11-5.

Art. 11-5. – Ceux qui ont versé des dons à un ou plusieurs partis politiques en violation de l'article 11-4 sont punis d'une amende de 3 750 euros et d'un an d'emprisonnement.

Les mêmes peines sont applicables au bénéficiaire de dons consentis :

1° Par une même personne physique à un seul parti politique en violation du premier alinéa du même article 11-4 ;

2° Par une personne morale en violation du troisième alinéa dudit article 11-4 ;

3° Par un Etat étranger ou par une personne morale de droit étranger en violation du sixième alinéa du même article 11-4.

Art. 11-7. – Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Texte du projet de loi

6° L'article 11-5 est ~~remplacé par les dispositions suivantes~~ :

« *Art. 11-5.* – Les personnes qui ont versé un don ou consenti un prêt à un ou plusieurs partis politiques en violation des articles 11-3-1 et 11-4 sont ~~punis~~ de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 45 000 €.

« Les même peines sont applicables au bénéficiaire du don ou du prêt consenti :

« 1° Par une personne physique en violation de l'article 11-3-1 et du cinquième alinéa de l'article 11-4 ;

« 2° Par une même personne physique à un seul parti politique en violation du premier alinéa du même article 11-4 ;

« 3° Par une personne morale, y compris de droit étranger, en violation ~~de~~ l'article 11-4. » ;

7° L'article 11-7 est ~~remplacé par les dispositions suivantes~~ :

« *Art. 11-7.* – I. – Les partis ou groupements ~~bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4~~ ont l'obligation de tenir une comptabilité selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables.

« Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

6° L'article 11-5 est ainsi rédigé :

« *Art. 11-5.* – Les personnes qui ont versé un don ou consenti un prêt à un ou plusieurs partis ou groupements politiques en violation des articles 11-3-1 et 11-4 sont punies de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 45 000 €.

« Les même peines sont applicables au bénéficiaire du don ou du prêt consenti :

« 1° Par une personne physique en violation de l'article 11-3-1 et du cinquième alinéa de l'article 11-4 ;

« 2° Par une même personne physique à un seul parti ou groupement politique en violation du premier alinéa du même article 11-4 ;

Amdt COM-58

« 3° Par une personne morale, y compris de droit étranger, en violation dudit article 11-4. » ;

7° L'article 11-7 est ainsi rédigé :

« *Art. 11-7.* – I. – Les partis ou groupements politiques ont l'obligation de tenir une comptabilité selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables.

Amdt COM-35

« Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce

(23)

(24)

(25)

(26)

(27)

(28)

(29)

(30)

(31)

Dispositions en vigueur

Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes, si les ressources annuelles du parti ou du groupement dépassent 230 000 euros, ou par un commissaire aux comptes. Ces comptes sont déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du code électoral, qui assure leur publication sommaire au Journal officiel de la République française. Les partis ou groupements transmettent également, dans les annexes de ces comptes, les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du même code. Lors de la publication des comptes, la commission indique les montants consolidés des emprunts souscrits répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et par pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats. Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, elle peut priver, pour une durée maximale de trois ans, un parti ou groupement politique du bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et de la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations consentis à son profit, à compter de l'année suivante.

Texte du projet de loi

un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Elle inclut les comptes de toutes les organisations territoriales du parti ou groupement politique.

« Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année.

« II. – Les comptes sont certifiés par deux commissaires aux comptes, si les ressources annuelles du parti ou du groupement dépassent 230 000 €, ou par un commissaire aux comptes.

« Les comptes sont déposés dans le premier semestre de l'année

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Elle inclut les comptes de toutes les organisations territoriales du parti ou groupement politique.

« Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année.

« II. – Les comptes sont certifiés par deux commissaires aux comptes, si les ressources annuelles du parti ou du groupement dépassent 230 000 €, ou par un commissaire aux comptes.

« Les comptes sont déposés dans le premier semestre de l'année

32

33

34

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du code électoral, qui assure leur publication au Journal officiel de la République française. Les partis ou groupements transmettent également, dans les annexes de ces comptes, les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du même code.

« Lors de la publication des comptes, la commission indique les montants consolidés des emprunts souscrits répartis par catégories de prêteurs, types de prêts ainsi que l'identité des prêteurs et les flux financiers nets avec les candidats.

« Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, elle peut priver, pour une durée maximale de trois ans, un parti ou groupement politique du bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et de la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations consentis à son profit, à compter de l'année suivante.

« La commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle. » ;

8° A l'article 11-8, les mots : « recevoir des dons de personnes identifiées » sont remplacés par les mots : « percevoir des ressources » et les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « quatrième alinéa du III » ;

La commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle.

Art. 11-8. – Tout parti ou groupement politique qui a obtenu l'agrément d'une association de financement ou qui a désigné un mandataire financier ne peut recevoir des dons de personnes identifiées que par l'intermédiaire de cette association ou de ce mandataire. Il est

suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui les rend publics. Les partis ou groupements transmettent également, dans les annexes de ces comptes, les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du code électoral.

Amdts COM-58, COM-61

« Lors de la publication des comptes, la commission indique les montants consolidés des emprunts souscrits répartis par catégories de prêteurs, types de prêts ainsi que l'identité des prêteurs et les flux financiers nets avec les candidats.

« Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, elle peut priver, pour une durée maximale de trois ans, un parti ou groupement politique du bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et de la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations consentis à son profit, à compter de l'année suivante.

« La commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle. » ;

8° L'article 11-8 est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « recevoir des dons de personnes identifiées » sont remplacés par les mots : « percevoir des ressources » ;

(35)

(36)

(37)

(38)

(39)

Dispositions en vigueur

fait application, en cas de manquement, des dispositions du deuxième alinéa de l'article 11-7.

Art. 11-9. – Les publications prévues par la présente loi doivent également être faites au Journal officiel de la République française

Texte du projet de loi

9° L'article 11-9 est ~~remplacé par les dispositions suivantes~~ :

« *Art. 11-9.* – I. – Le fait de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, les informations qu'un parti ou groupement politique est tenu de communiquer à cette dernière en application du quatrième alinéa de l'article 11-4 et du II de l'article 11-7 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

« II. – ~~Le fait, pour un parti ou groupement politique, bénéficiaire d'un prêt conclu dans les conditions prévues à l'article 11-3-1, de ne pas communiquer à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques les documents prévus au dernier alinéa de cet article est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.~~ » ;

10° L'article 11-9 ~~devient l'article 12~~ ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) À la seconde phrase, la référence : « deuxième alinéa » est remplacée par la référence : « dernier alinéa du II » ;

Amdt COM-58

9° L'article 11-9 est ainsi rédigé :

« *Art. 11-9.* – I. – Le fait de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, les informations qu'un parti ou groupement politique est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 11-3-1, du quatrième alinéa de l'article 11-4 et du II de l'article 11-7 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

« II. – *(Supprimé)*

Amdt COM-62

« III. – Le fait pour un dirigeant de droit ou de fait d'un parti ou groupement politique de ne pas déposer les comptes du parti ou groupement qu'il dirige dans les conditions fixées à l'article 11-7 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. » ;

Amdt COM-35

10° Après l'article 11-9, il est inséré un article 11-10 ainsi rédigé :

« *Art. 11-10.* – Les informations mises à disposition en application de la présente loi le sont dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration ».

(40)

(41)

(42)

(43)

(44)

(45)

(46)

Dispositions en vigueur

Art. 19. – La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.

Pour l'application de l'article 11-4 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, les montants en euros sont remplacés par leur contre-valeur en francs CFP et la référence à l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac, est remplacée :

a) En Nouvelle-Calédonie, par la référence à l'indice du coût de la vie, hors tabac, de l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie ;

b) En Polynésie française, par la référence à l'indice des prix à la consommation des ménages de l'Institut de la statistique de la Polynésie française ;

c) A Wallis-et-Futuna, par la référence à l'indice local des prix à la consommation ;

d) A Mayotte, par l'indice local du coût de la vie de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Texte du projet de loi

11° Au premier alinéa de l'article 19, les mots : « n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats » sont remplacés par les mots : « n° ~~xxx~~ du ~~xxx~~. »

II. – ~~Les dispositions~~ du présent article ~~entrent~~ en vigueur le 1^{er} janvier 2018. ~~Les dispositions des~~ 1° à 3° et 7° du I s'appliquent à compter du premier exercice des partis ou groupements politiques ouvert postérieurement au 31 décembre 2017.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Amdt COM-61

11° Au premier alinéa de l'article 19, les mots : « n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats » sont remplacés par les mots : « n° du pour la régulation de la vie publique. »

II. – Le I du présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Les 1° à 3° et 7° du même I s'appliquent à compter du premier exercice des partis ou groupements politiques ouvert postérieurement au 31 décembre 2017.

Les dispositions de l'article 11-3-1, de la dernière phrase du troisième alinéa et de la dernière phrase du sixième alinéa de l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, dans leur rédaction résultant de la présente loi, ne sont

(47)

(48)

(49)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

**LOI n° 2017-286 du 6 mars 2017
tendant à renforcer les obligations
comptables des partis politiques et
des candidats**

Art. 10. – I. – L'article 4
s'applique aux élections se déroulant
après le 1^{er} janvier 2018.

L'article 8 s'applique aux
comptes arrêtés au titre de l'année
2018 et des années suivantes.

II.-Au premier alinéa de
l'article L. 388 du code électoral, les
mots : « en vigueur à la date de
promulgation de la loi n° 2016-508 du
25 avril 2016 de modernisation de
diverses règles applicables aux
élections » sont remplacés par les
mots : « résultant de la loi n° 2017-
286 du 6 mars 2017 tendant à
renforcer les obligations comptables
des partis politiques et des candidats
».

III.-La loi n° 88-227 du 11
mars 1988 précitée est ainsi modifiée :

1° Après les mots : « Journal
officiel de la République française »,
la fin de l'article 11-9 est supprimée ;

2° L'article 19 est ainsi
modifié :

a) Après les mots : « Polynésie
française », la fin du premier alinéa
est ainsi rédigée : « et dans les îles
Wallis et Futuna, dans sa rédaction
résultant de la loi n° 2017-286 du 6
mars 2017 tendant à renforcer les
obligations comptables des partis
politiques et des candidats. » ;

b) Au deuxième alinéa, les
mots : «, à Wallis-et-Futuna et à
Mayotte » sont remplacés par les mots
: « et dans les îles Wallis et Futuna ».

IV. – Le I du présent article est
applicable dans les îles Wallis et

pas applicables aux contrats conclus
antérieurement à l'entrée en vigueur
de la présente loi.

III (nouveau). – Le second
alinéa du I de l'article 10 de la loi
n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à
renforcer les obligations comptables
des partis politiques et des candidats
est supprimé.

Amdt COM-63

50

Dispositions en vigueur

Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Texte du projet de loi

CHAPITRE II

Dispositions applicables aux campagnes électorales

Article 9

I. – Le code électoral est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 52-7, il est inséré un article L. 52-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-7-1. – Les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat ~~dans les conditions suivantes~~ dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.

« Ces prêts ne peuvent excéder une durée de cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir qu'il ne constitue pas un don déguisé.

« Le candidat bénéficiaire du prêt ~~doit fournir~~ au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée, de ses modalités et conditions de remboursement.

« Le candidat bénéficiaire du prêt informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur.

« Il adresse à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ~~chaque année~~ un état du remboursement du prêt. » ;

Code électoral

Art. L. 52-8. – Les dons consentis par une personne physique

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

CHAPITRE II

Dispositions applicables aux campagnes électorales

Article 9

I. – Le code électoral est ainsi modifié : ①

1° Après l'article L. 52-7, il est inséré un article L. 52-7-1 ainsi rédigé : ②

« Art. L. 52-7-1. – Les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel. ③

« Ces prêts ne peuvent excéder une durée de cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir qu'il ne constitue pas un don déguisé. ④

« Le candidat bénéficiaire du prêt fournit au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée, de ses modalités et de ses conditions de remboursement. ⑤

Amdt COM-64

« Le candidat bénéficiaire du prêt informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur. ⑥

« Il adresse chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques un état du remboursement du prêt. » ; ⑦

Dispositions en vigueur

dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 euros.

Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

Tout don de plus de 150 euros consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder 20 % du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15 000 euros en application de l'article L. 52-11.

Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Texte du projet de loi

2° L'article L. 52-8 est ainsi modifié :

a) Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent consentir des prêts à un candidat. » ;

b) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il ne peut recevoir des prêts d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger, à l'exception des établissements de crédit ou sociétés de financement mentionnés

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° L'article L. 52-8 est ainsi modifié :

a) Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent consentir des prêts à un candidat. » ;

b) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il ne peut recevoir des prêts d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger, à l'exception des établissements de crédit ou sociétés de financement mentionnés au deuxième alinéa du présent

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

au deuxième alinéa.» ;

article. » ;

Amdt COM-64

Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 52-1, les candidats ou les listes de candidats peuvent recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons autorisés par le présent article. La publicité ne peut contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement du don.

Les montants prévus au présent article sont actualisés tous les ans par décret. Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac.

Art. L. 52-9. – Les actes et documents émanant d'une association de financement électoral ou d'un mandataire financier et destinés aux tiers, notamment ceux utilisés pour des appels à des dons, doivent indiquer le candidat, le binôme de candidats ou la liste de candidats destinataires des sommes collectées ainsi que la dénomination de l'association et la date à laquelle elle a été déclarée ou le nom du mandataire financier et la date à laquelle il a été désigné.

Ils doivent indiquer que le candidat, le binôme de candidats ou la liste de candidats ne peuvent recueillir de dons que par l'intermédiaire de ladite association ou dudit mandataire et reproduire les dispositions des articles L. 52-8 et L. 113-1.

2° bis (nouveau) À la fin du second alinéa de l'article L. 52-9, les références : « articles L. 52-8 et L. 113-1 » sont remplacées par les références : « trois premiers alinéas de l'article L. 52-8 et du III de l'article L. 113-1 » ;

Amdt COM-10

~~3° L'article L. 52-10 est remplacé par les dispositions suivantes :~~

3° L'article L. 52-10 est ainsi rédigé :

Art. L. 52-10. – L'association de financement électoral ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas le nom du ou des

« *Art. L. 52-10.* – L'association de financement électoral ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu pour chaque don. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'établissement, d'utilisation et de transmission du reçu à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État pris après avis de la

« *Art. L. 52-10.* – L'association de financement électoral ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu pour chaque don. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'établissement, d'utilisation et de transmission du reçu à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État pris après avis de la

⑬

⑭

⑮

Dispositions en vigueur

candidats bénéficiaires ou la dénomination de la liste bénéficiaire.

Art. L. 52-12 (Article L52-12 - version 9.0 (2015) - Vigueur avec terme) . – Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. La même obligation incombe au candidat ou au candidat tête de liste dès lors qu'il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l'article L. 52-8 du présent code selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié. Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit.

Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte. Le compte de campagne est

Texte du projet de loi

Commission nationale de l'informatique et des libertés, le candidat communique à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des donateurs, ainsi que le montant des dons. » ;

4° ~~Au~~ deuxième alinéa de l'article L. 52-12, après les mots : « ~~accompagné des justificatifs~~ de ses recettes », sont insérés les mots : «, notamment d'une copie des contrats de prêts conclus en application de l'article L. 52-7-1, » ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Commission nationale de l'informatique et des libertés, le candidat communique à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des donateurs, ainsi que le montant des dons. » ;

4° À la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-12, après les mots : « de ses recettes », sont insérés les mots : «, notamment d'une copie des contrats de prêts conclus en application de l'article L. 52-7-1 du présent code, » ;

Amdt COM-64

Dispositions en vigueur

présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; celui-ci met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises. Cette présentation n'est pas nécessaire lorsque aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne. Dans ce cas, le mandataire établit une attestation d'absence de dépense et de recette. Cette présentation n'est pas non plus nécessaire lorsque le candidat ou la liste dont il est tête de liste a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'il n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts.

Sous réserve du règlement de dépenses engagées avant le premier tour de scrutin, le compte de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peut retracer de dépenses postérieures à la date de celui-ci. La valeur vénale résiduelle des immobilisations éventuellement constituées au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4 doit être déduite des charges retracées dans le compte de campagne.

La commission assure la publication des comptes de campagne dans une forme simplifiée.

Pour l'application de l'article L. 52-11, les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats aux élections législatives, aux élections sénatoriales et aux élections régionales à l'intérieur de chacun des départements d'outre-mer, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses.

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, le compte de campagne peut également être déposé à la préfecture ou la sous-préfecture.

Pour l'application du présent article, en cas de scrutin binominal, le candidat s'entend du binôme de candidats.

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Art. L. 113-1. – I. – Sera puni d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal ou binominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ;

2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8 ou L. 308-1 ;

3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ;

4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L. 52-12 et L. 52-13 ;

5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ;

6° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ;

7° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

II. – Sera puni d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L. 52-8.

5° L'article L. 113-1 est ~~remplacé par les dispositions suivantes~~ :

« *Art. L. 113-1. – I.* – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende tout candidat en cas de scrutin uninominal ou binominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

« 1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ;

« 2° Aura accepté des fonds en violation des ~~dispositions de l'article~~ L. 52-7-1, L. 52-8 ou L. 308-1 ;

« 3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ;

« 4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues ~~par les~~ articles L. 52-12 et L. 52-13 ;

« 5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés.

« II. – Sera puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende tout candidat en cas de scrutin uninominal ou binominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

« 1° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès,

5° L'article L. 113-1 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 113-1. – I.* – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende tout candidat en cas de scrutin uninominal ou binominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

« 1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ;

« 2° Aura accepté des fonds en violation des articles L. 52-7-1, L. 52-8 ou L. 308-1 ;

« 3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ;

« 4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues aux articles L. 52-12 et L. 52-13 ;

« 5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés.

« II. – Sera puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende tout candidat en cas de scrutin uninominal ou binominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

« 1° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès,

(17)

(18)

(19)

(20)

(21)

(22)

(23)

(24)

(25)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit ou de fait.

III.-Sera puni d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, pour le compte d'un candidat, d'un binôme de candidats ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12.

d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les ~~dispositions~~ des articles L. 51 et L. 52-1 ;

« 2° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

« III. – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don ou un prêt en violation des ~~dispositions~~ des articles L. 52-7-1 et L. 52-8.

« Lorsque le donateur ou le prêteur sera une personne morale, ~~les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables~~ à ses dirigeants de droit ou de fait.

« IV. – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende quiconque aura, pour le compte d'un candidat, d'un binôme de candidats ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12.

« V. – Sera puni ~~d'un an~~ d'emprisonnement et de ~~15 000 €~~ d'amende le fait, pour un candidat bénéficiaire d'un prêt conclu dans les conditions prévues à l'article L. 52-7-1, de ne pas transmettre à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques le document mentionné au dernier alinéa ~~de cet~~ article. » ;

d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les articles L. 51 et L. 52-1 ;

« 2° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

« III. – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don ou un prêt en violation des articles L. 52-7-1 et L. 52-8.

« Lorsque le donateur ou le prêteur sera une personne morale, le premier alinéa du présent III sera applicable à ses dirigeants de droit ou de fait.

« IV. – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende quiconque aura, pour le compte d'un candidat, d'un binôme de candidats ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12.

« V. – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait, pour un candidat bénéficiaire d'un prêt conclu dans les conditions prévues à l'article L. 52-7-1, de ne pas transmettre à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques le document mentionné au dernier alinéa du même article L. 52-7-1. » ;

②6

②7

②8

②9

③0

Dispositions en vigueur

Art. L. 558-37. – Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution ne peuvent excéder 4 600 €.

Tout don de plus de 150 € consenti à un parti ou groupement politique en vue du financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire. Le parti ou groupement politique délivre un reçu pour chaque don.

Le montant global des dons en espèces faits au parti ou groupement politique en vue du financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens ne peut excéder 20 % du total des fonds récoltés.

Texte du projet de loi

6° L'article L. 558-37 est ainsi modifié :

a) Après le troisième alinéa, ~~il est inséré~~ quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les personnes physiques peuvent consentir des prêts pour le financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens ~~dans les conditions suivantes~~ dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.

« Ces prêts ne peuvent excéder une durée de cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir qu'il ne constitue pas un don déguisé.

« Le parti ou groupement politique bénéficiaire du prêt en vue du financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens ~~doit fournir~~ au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée, de ses modalités et conditions de remboursement.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

6° L'article L. 558-37 est ainsi modifié :

a) Après le troisième alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les personnes physiques peuvent consentir des prêts pour le financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.

« Ces prêts ne peuvent excéder une durée de cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir qu'il ne constitue pas un don déguisé.

« Le parti ou groupement politique bénéficiaire du prêt en vue du financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens fournit au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée, de ses modalités et conditions de remboursement.

①

②

③

④

⑤

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Amdt COM-64

L'ensemble des opérations financières conduites par un parti ou groupement en vue de la campagne de collecte de soutiens fait l'objet d'une comptabilité annexe et détaillée dans les comptes de ce parti ou groupement politique.

A l'exception des partis ou groupements politiques, les personnes morales ne peuvent participer au financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution ni en consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en fournissant des biens, services ou autres avantages, directs ou indirects, à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

Aucun Etat étranger ou personne morale de droit étranger ne peut participer, directement ou indirectement, au financement de telles actions.

La violation du présent article est passible des peines prévues au II de l'article L. 113-1.

Art. L. 558-46 (Article L558-46 - version 1.0 (2015) - Vigueur avec terme) . – Sont applicables aux opérations référendaires régies par le présent titre :

1° Les chapitres I^{er}, II, V, VI et VII du titre I^{er} du livre I^{er}, à

« Le candidat bénéficiaire du prêt informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur. » ;

b) Le cinquième alinéa est complété par la phrase suivante :

« Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent consentir des prêts en vue du financement de telles actions. » ;

c) Au dernier alinéa, la référence : « II » est remplacée par la référence : « III » ;

7° Au 1° de l'article L. 558-46, les mots : « des 1° à 5° du

« Le candidat bénéficiaire du prêt informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur. » ;

b) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent consentir des prêts en vue du financement de telles actions. » ;

c) Au dernier alinéa, la mention : « II » est remplacée par la mention : « III » ;

7° Après la référence : « L. 95 », la fin du 1° de l'article

(36)

(37)

(38)

(39)

(40)

Dispositions en vigueur

l'exception des articles L. 52-3, L. 55, L. 56, L. 57, L. 58, des deux derniers alinéas de l'article L. 65, de l'article L. 66, des deux derniers alinéas de l'article L. 68, des articles L. 85-1, L. 88-1, L. 95, des 1° à 5° du I de l'article L. 113-1 et du II du même article ;

2° Les articles L. 385, L. 386, L. 387, L. 389, L. 390-1 et L. 393 ;

3° Les articles L. 451, L. 477, L. 504 et L. 531.

Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : " parti " ou " groupement habilité à participer à la campagne " au lieu de : " candidat " ou " liste de candidats ".

Art. L. 562 (Article L562 - version 3.0 (2015) - Vigueur avec terme) . – Les dispositions suivantes sont applicables aux consultations régies par le présent livre :

1° Livre I^{er}, titre I^{er} : chapitres I^{er}, II, V, VI et VII, à l'exception des articles L. 52-3, L. 56, L. 57, L. 57-1, L. 58, L. 65 (quatrième alinéa), L. 85-1, L. 88-1, L. 95 et L. 113-1 (1° à 5° du I et II) ;

2° Livre V : articles L. 386 et L. 390-1 ;

3° Livre VI : L. 451, L. 477, L. 504 et L. 531.

Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : " parti ou groupement habilité à participer à la campagne " au lieu de : " candidat ", " binôme de candidats " ou " liste de candidats ".

Art. L. 388 (Article L388 - version 10.0 (2019) - Vigueur différée) . – I.-Les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, à l'exception des articles L. 15, L. 15-1, L. 46-1 et L. 66, sont applicables à l'élection :

1° Des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et

Texte du projet de loi

~~I de l'article L. 113-1 et du II du même article~~ sont remplacés par les mots : « des I, III et V de l'article L. 113-1 » ;

~~8° Au 1° de l'article L. 562, les mots : « et L. 113-1 (1° à 5° du I et II) » sont remplacés par les mots : « et L. 113-1 (I, III et V) » ;~~

~~9° A l'article L. 388, les mots : « loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats » sont remplacés par les mots : « loi n° xxx du xxx ».~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

L. 558-46 est ainsi rédigée : « et des I, III et V de l'article L. 113-1 ; »

8° Après la référence : « L. 95 », la fin du 1° de l'article L. 562 est ainsi rédigée : « et des I, III et V de l'article L. 113-1 ; »

9° Au premier alinéa de l'article L. 388, la référence : « loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats » est remplacée par la référence : « loi n° du pour la régulation de la vie publique » ;

(41)

(42)

Dispositions en vigueur

—
dans les îles Wallis et Futuna ;

2° Des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve de l'application des dispositions du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

3° Des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, sous réserve des dispositions de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

4° Des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, sous réserve des dispositions de la section III du titre III de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles de Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ;

5° Des conseillers municipaux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

II.-Par dérogation au I, pour les élections en Nouvelle-Calédonie mentionnées aux 1°, 2° et 5° du même I, sont applicables le chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er}, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, et l'article L. 62-1 du présent code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

Art. L. 392. – Pour l'application des dispositions du chapitre V bis du titre I^{er} du livre I^{er} :

1° Dans l'article L. 52-8, les sommes de 4 600 euros, 150 euros et 15 000 euros sont respectivement remplacées par les sommes de 545 000 francs CFP, de 18 180 francs CFP et de 1 818 000 francs CFP.

2° Dans l'article L. 52-10, la

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

—
10° (nouveau) Les 1° et 2° de l'article L. 392 sont abrogés ;

Dispositions en vigueur

somme de 3 000 euros est remplacée par la somme de 363 600 francs CFP.

3° [...]

Art. L. 393. – Pour l'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna des dispositions du chapitre VII du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code, le montant des amendes est fixé comme suit :

Montant des amendes (en euros)	Montant des amendes (en francs CFP)
3 750	454 500
7 500	909 000
9 000	1 090 800
15 000	1 818 000
22 500	2 727 000
75 000	9 090 000

LOI n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales

Art. 15. – I.-Le titre I^{er} du livre V du code électoral est ainsi modifié :

1° Au 11° de l'article L. 385, les mots : « territorial de la statistique et des études économiques » sont remplacés par les mots : « de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie » ;

2° L'article L. 386 est ainsi modifié :

a) Après le mot : « préfet », la fin du 2° est supprimée ;

b) Après le même 2°, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :

« 2° *bis* “ Institut de la statistique de la Polynésie française ” au lieu de : “ Institut national de la statistique et des études économiques ” ; »

3° L'article L. 388 est ainsi

Texte du projet de loi

~~II. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2018.~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

11° (nouveau) L'article L. 393 est ainsi rédigé :

« Art. L. 393. – En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, les sanctions pécuniaires encourues en vertu du présent code sont prononcées en monnaie locale, compte tenu de la contre-valeur dans cette monnaie de l'euro. »

II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

III (nouveau). – Le troisième alinéa du a du 3° du I de l'article 15 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales est ainsi rédigé :

(44)

(45)

(46)

(47)

Dispositions en vigueur

modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi modifié :

-au début, est ajoutée la mention : « I.-» ;

-les mots : « en vigueur à la date de promulgation de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections » sont remplacés par les mots : « résultant de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales » ;

b) Il est ajouté un II ainsi rédigé :

« II.-Par dérogation au I, pour les élections en Nouvelle-Calédonie mentionnées aux 1°, 2° et 5° du même I, sont applicables le chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er}, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, et l'article L. 62-1 du présent code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux. » ;

Code électoral

Art. L. 52-6. – Le candidat déclare par écrit à la préfecture de la circonscription électorale dans laquelle il se présente le nom du mandataire financier qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès du mandataire désigné. L'expert-comptable chargé de la présentation du compte de campagne ne peut exercer cette fonction. Dans le cas d'un scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être le mandataire financier du candidat tête de la liste sur laquelle il

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« - après les mots : "rédaction résultant de la", la fin est ainsi rédigée : "loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, à l'exception des articles L. 15, L. 15-1, L. 46-1 et L. 66, sont applicables à l'élection : " ».

Amdt COM-64

Article 9 bis

(nouveau)

Le chapitre V bis du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral est ainsi modifié :

④

①

Dispositions en vigueur

figure. En cas de scrutin binominal, aucun des membres du binôme et aucun des remplaçants ne peut être désigné mandataire financier du binôme.

Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières. L'intitulé du compte précise que le titulaire agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné.

Tout mandataire financier a droit à l'ouverture de ce compte, ainsi qu'à la mise à disposition des moyens de paiement nécessaires à son fonctionnement, dans l'établissement de crédit de son choix. L'ouverture de ce compte intervient sur présentation d'une attestation sur l'honneur du mandataire qu'il ne dispose pas déjà d'un compte en tant que mandataire financier du candidat.

En cas de refus de la part de l'établissement choisi, le mandataire peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé dans la circonscription dans laquelle se déroule l'élection ou à proximité d'un autre lieu de son choix, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de la demande du mandataire et des pièces requises. Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au mandataire et à la Banque de France pour information. Un délai minimal de deux mois doit être obligatoirement consenti au mandataire. En cas de clôture, le mandataire peut à nouveau exercer son droit au compte dans les conditions prévues au présent article. Dans ce cas, l'existence de comptes successifs ne constitue pas une violation de l'obligation de disposer d'un compte bancaire ou postal unique prévue au deuxième alinéa. Les modalités de mise en œuvre de ce droit sont précisées par décret. Le contrôle du respect de ce droit est assuré par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et relève de la procédure prévue à l'article L. 612-31 du code monétaire et financier.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

1° Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 52-6 sont supprimés ;

②

Dispositions en vigueur

Les comptes du mandataire sont annexés au compte de campagne du candidat qui l'a désigné ou au compte de campagne du candidat tête de liste lorsque le candidat qui l'a désigné figure sur cette liste.

Le mandataire financier ne peut recueillir de fonds que pendant la période prévue au deuxième alinéa de l'article L. 52-4.

Les fonctions du mandataire financier cessent de plein droit six mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qui l'a mandaté, ou bien, si le candidat n'a pas déposé sa candidature dans les délais légaux, à l'expiration du délai de dépôt des candidatures.

Au terme de son mandat, le mandataire remet au candidat un bilan comptable de son activité. Lorsqu'un solde positif ne provenant pas de l'apport du candidat apparaît, il est dévolu, sur décision du candidat, soit à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. A défaut de décision de dévolution dans les conditions et délais prévus ci-dessus, à la demande du préfet du département de la circonscription électorale dans laquelle se présente le candidat ou le binôme, le procureur de la République saisit le président du tribunal de grande instance qui détermine le ou les établissements reconnus d'utilité publique attributaires de l'actif net. Il en va de même lorsque la dévolution n'est pas acceptée.

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Après le même article L. 52-6, il est inséré un article L. 52-6-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-6-1. – Tout mandataire déclaré conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 a droit à l'ouverture d'un compte bancaire ou postal, ainsi qu'à la mise à disposition des moyens de paiement nécessaires à son fonctionnement, dans l'établissement de crédit de son choix. L'ouverture de ce compte intervient sur présentation d'une attestation sur l'honneur du mandataire qu'il ne dispose pas déjà d'un compte en tant

③

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

que mandataire du candidat.

« L'établissement de crédit qui a refusé l'ouverture d'un compte remet systématiquement, gratuitement et sans délai, au demandeur une attestation de refus d'ouverture de compte et l'informe qu'il peut demander à la Banque de France de lui désigner un établissement de crédit pour lui ouvrir un compte. À défaut de réponse de l'établissement de crédit dans un délai de quinze jours à compter de la demande d'ouverture de ce compte, la demande est réputée refusée.

⑤

« En cas de refus de la part de l'établissement choisi, le mandataire peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé dans la circonscription dans laquelle se déroule l'élection ou à proximité d'un autre lieu de son choix, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de la demande du mandataire et des pièces requises.

⑥

« Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au mandataire et à la Banque de France pour information. Un délai minimal de deux mois doit être obligatoirement consenti au mandataire. En cas de clôture, le mandataire peut à nouveau exercer son droit au compte dans les conditions prévues au présent article. Dans ce cas, l'existence de comptes successifs ne constitue pas une violation de l'obligation de disposer d'un compte bancaire ou postal unique prévue au deuxième alinéa des articles L. 52-5 et L. 52-6.

⑦

« Le contrôle du respect de ce droit est assuré par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et relève de la procédure prévue à l'article L. 612-31 du code monétaire et financier.

⑧

« Un décret précise les prestations de base liées à l'ouverture d'un compte par l'établissement de crédit choisi par le mandataire ou désigné par la Banque de France ainsi

⑨

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

que les modalités d'application du
présent article. »

Amdt COM-66 rect.

CHAPITRE II *BIS*
**Dispositions relatives à la
Commission nationale de contrôle
des comptes de campagne et des
financements politiques**

(Division et intitulé nouveaux)

Amdt COM-67

Article 9 *ter*
(nouveau)

Art. L. 52-14. – Il est institué une autorité administrative indépendante dénommée Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Cette commission comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret :

-trois membres ou membres honoraires du Conseil d'Etat, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, après avis du bureau ;

-trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau ;

-trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres.

En cas de vacance, il est pourvu à la nomination, dans les conditions prévues au présent article, d'un nouveau membre, de même sexe que la personne qu'il remplace.

Le mandat de membre est renouvelable une fois.

Le président de la commission est nommé par décret du Président de la République parmi les membres pour la durée de son mandat.

Dispositions en vigueur

Le président de la commission exerce ses fonctions à temps plein.

La commission peut recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne et de l'assister dans l'exercice de sa mission de contrôle mentionnée à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Les personnels des services de la commission sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

La commission peut demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission.

Texte du projet de loi

CHAPITRE III Accès au financement et pluralisme

Article 10

I. – Il est institué un médiateur

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Après le neuvième alinéa de l'article L. 52-14 du code électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La commission est assistée de rapporteurs désignés, après avis de son président, par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. »

Amdt COM-67

CHAPITRE III Accès au financement et pluralisme

Article 10

Après le titre III de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il est inséré un titre III bis ainsi rédigé :

« Titre III bis

« Dispositions relatives à la médiation en vue du financement des candidats et des partis et groupements politiques

« Art. 16-1. – I. – Un

①

②

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

du ~~crédit aux~~ candidats et ~~aux~~ partis politiques chargé de concourir, en facilitant le dialogue entre les candidats et les partis politiques d'une part, les établissements de crédit d'autre part, au 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.

II. – Tout candidat, ~~groupement~~ ou ~~parti~~ politique peut saisir le médiateur afin qu'il exerce une mission de conciliation auprès des établissements ~~financiers~~ ayant rejeté ses demandes de prêt.

Le médiateur favorise ou suscite toute solution de conciliation propre à assurer le financement de la campagne des candidats, ~~groupements~~ ou ~~partis~~ politiques présentant des garanties de solvabilité suffisantes.

Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni

médiateur du financement des candidats et des partis politiques est chargé de concourir, en facilitant le dialogue entre les candidats à un mandat électif et les partis et groupements politiques d'une part, les établissements de crédit et les sociétés de financement d'autre part, au 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.

Amdts COM-68, COM-69

« II. – Tout candidat, parti ou groupement politique peut saisir le médiateur afin qu'il exerce une mission de conciliation auprès des établissements de crédit et des sociétés de financement ayant rejeté ses demandes de prêt.

« Le médiateur favorise ou suscite toute solution de conciliation propre à assurer le financement de la campagne des candidats, partis ou groupements politiques présentant des garanties de solvabilité suffisantes.

Amdt COM-68

« II bis (nouveau). – Tout mandataire financier d'un candidat, tout mandataire financier ou toute association de financement d'un parti ou groupement politique peut saisir le médiateur afin qu'il exerce une mission de conciliation auprès des établissements de crédit ayant refusé sa demande d'ouverture d'un compte bancaire ou postal ou des prestations liées à ce compte.

« Le médiateur favorise ou suscite toute solution de conciliation propre à remédier aux difficultés rencontrées dans l'ouverture et le fonctionnement de ce compte bancaire ou postal.

« II ter (nouveau). – Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées

⑤

⑥

⑦

⑧

⑪

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle civile sans l'accord des parties.

aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle civile sans l'accord des parties.

Amdt COM-69

III. – Le médiateur du ~~crédit~~ ~~aux~~ candidats et ~~aux~~ partis politiques est nommé par décret du Président de la République pour une durée de six ans non renouvelable, ~~après avis des commissions compétentes en matière de lois électorales, conformément à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, et après avis du~~ gouverneur de la Banque de France.

⊆ III. – Le médiateur du financement des candidats et des partis politiques est nommé par décret du Président de la République pour une durée de six ans non renouvelable, sur une liste de trois noms établie par le gouverneur de la Banque de France.

⑫

Amdts COM-69, COM-70

IV. – Le secret professionnel protégé par l'article L. 511-33 du code monétaire et financier n'est pas opposable au médiateur du ~~crédit~~ ~~aux~~ candidats et ~~aux~~ partis politiques.

⊆ IV. – Le secret professionnel protégé par l'article L. 511-33 du code monétaire et financier n'est pas opposable au médiateur du financement des candidats et des partis politiques.

⑬

Amdt COM-69

V. – Le médiateur du ~~crédit~~ ~~aux~~ candidats et ~~aux~~ partis politiques présente au Parlement un rapport périodique dans lequel il fait un bilan de son activité et peut présenter des recommandations relatives à ~~l'accès~~ des candidats et partis ~~politiques au~~ ~~crédit~~.

⊆ V. – Le médiateur du financement des candidats et des partis politiques présente au Parlement un rapport annuel dans lequel il fait un bilan de son activité et peut présenter des recommandations relatives au financement des candidats et partis ou groupements politiques.

⑭

**Amdts COM-68, COM-69,
COM-13**

VI. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

⊆ VI. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

⑮

~~VII. – Le présent article est applicable en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.~~

⊆ VII. – (*Supprimé*)

⑯

Amdt COM-68

Article 11

Après la 43e ligne du tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, ~~il est inséré~~ une ligne ainsi rédigée :

Article 11

Après la 43e ligne du tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, est insérée une ligne ainsi rédigée :

⑰

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

«
~~Médiateur du~~ Commission
~~crédit aux~~ compétente en
~~candidats et aux~~ matière de lois
~~partis politiques~~ électorales
» ;

«
Médiateur du Commission
financement des compétente en
candidats et des matière de lois
partis politiques électorales
» ;

②

③

Amdt COM-71

Article 12

Article 12
(Supprimé)

Amdts COM-72, COM-132,
COM-15

~~I. Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour que les candidats, partis et groupements politiques soumis à la loi n° 88 227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique puissent, en cas de défaillance avérée du marché, le cas échéant après intervention du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, assurer le financement de campagnes électorales et de la vie politique par l'obtention de prêts, avances ou garanties.~~

~~Ce dispositif peut prendre la forme d'une structure dédiée, le cas échéant adossée à un opérateur existant, ou d'un mécanisme spécifique de financement. L'ordonnance en précise les règles de fonctionnement, dans des conditions garantissant à la fois l'impartialité des décisions prises, en vue d'assurer le pluralisme de la vie politique, et la viabilité financière du dispositif mis en place.~~

~~II. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.~~

Dispositions en vigueur

**Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013
relative à la transparence de la vie
publique**

Art. 11. – I. — Adressent également au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, établies dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas du I et aux II et III de l'article 4, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions :

1° Les représentants français au Parlement européen ;

2° Les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil général, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au

Texte du projet de loi

**TITRE VI
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX REPRÉSENTANTS AU
PARLEMENT EUROPÉEN**

Article 13

I. – Le 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est complété par les mots : « , dont la déclaration d'intérêts ~~mentionne~~, outre les éléments mentionnés au III ~~de~~ l'article 4, les participations directes ou indirectes détenues à la date de leur entrée en ~~fonctions~~ qui leur confèrent le contrôle d'une société dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de ~~conseils~~ ; ».

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

**TITRE VI
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX REPRÉSENTANTS AU
PARLEMENT EUROPÉEN**

Article 13

I. – Le 1° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est complété par les mots : « , dont la déclaration d'intérêts indique, outre les éléments mentionnés au III du même article 4, les participations directes ou indirectes détenues à la date de leur entrée en fonction qui leur confèrent le contrôle d'une société dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ».

Amdt COM-73

①

Dispositions en vigueur

dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;

Texte du projet de loi

II. – La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifiée :

1° Après l'article 5-2, est inséré un article 5-3 ainsi rédigé :

« ~~Art. 5-3. – L'administration fiscale transmet au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et au~~ représentant au Parlement européen, dans le mois suivant la date de son entrée en fonction, une attestation constatant s'il a satisfait ou non, à cette date et en l'état des informations dont dispose l'administration fiscale, aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Est réputé satisfaire à ces obligations de paiement le représentant qui *a*, en l'absence de toute mesure d'exécution du comptable, acquitté ses impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable, ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités ou amendes, à condition qu'il respecte cet accord.

« L'attestation mentionnée au premier alinéa ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale du représentant au Parlement européen.

« ~~Lorsque l'administration fiscale estime que le représentant au Parlement européen ne satisfait pas aux obligations mentionnées au premier alinéa et que cette appréciation n'est pas contestée par le représentant, ou lorsqu'il a été statué par une décision juridictionnelle devenue irrévocable confirmant tout ou partie des manquements, le représentant met sans délai sa situation fiscale en conformité avec les dispositions applicables. L'administration fiscale en informe le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.~~

« ~~En l'absence de mise en~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II. – La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifiée :

1° Après l'article 5-2, il est inséré un article 5-3 ainsi rédigé :

« ~~Art. 5-3. – L'administration fiscale transmet au~~ représentant au Parlement européen, dans le mois suivant la date de son entrée en fonction, une attestation constatant s'il a satisfait ou non, à cette date et en l'état des informations dont dispose l'administration fiscale, aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Est réputé satisfaire à ces obligations de paiement le représentant qui *a*, en l'absence de toute mesure d'exécution du comptable, acquitté ses impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable, ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités ou amendes, à condition qu'il respecte cet accord.

« L'attestation mentionnée au premier alinéa ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale du représentant au Parlement européen.

« Le représentant au Parlement européen est invité, le cas échéant, par l'administration fiscale à présenter ses observations et à se mettre en conformité avec les obligations fiscales mentionnées au premier alinéa dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette invitation.

« Si le représentant au

②

③

④

⑤

⑥

⑦

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

**Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977
relative à l'élection des
représentants au Parlement
européen.**

Art. 6. – Les articles L. O. 139, L. O. 140, L. O. 142 à L. O. 150 et L. O. 152 du code électoral sont applicables aux représentants au Parlement européen.

Le représentant qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés à l'alinéa précédent doit, dans les trente jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection dans les conditions prévues à l'article 25, la décision du Conseil d'Etat, se démettre des fonctions incompatibles avec son mandat de représentant du Parlement européen.

Lorsqu'il occupe un emploi public autre que ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article LO 142 du code électoral, il est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension.

Le représentant qui, en cours de mandat, accepte une des fonctions visées au premier alinéa doit, dans les trente jours, mettre fin à la situation

~~conformité, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, saisi par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique informé par l'administration fiscale, peut mettre fin au mandat du représentant au Parlement européen. » ;~~

2° L'article 6 est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa, après les mots : « à l'alinéa précédent », sont insérés les mots : « , hormis ~~celui~~ mentionné à l'article LO 146-2 du ~~code électoral~~, » ;

Parlement européen ne satisfait pas aux obligations mentionnées au premier alinéa au terme de ce délai et que cette situation ne résulte d'aucune contestation dont est saisi le juge, l'administration fiscale informe le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

« Si le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate que le représentant au Parlement européen n'est pas en conformité avec les obligations mentionnées au premier alinéa, il saisit le Conseil d'Etat qui peut prononcer la déchéance du mandat de représentant au Parlement européen en cas de manquement d'une particulière gravité aux obligations mentionnées au premier alinéa. » ;

Amdt COM-74

2° L'article 6 est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa, après les mots : « à l'alinéa précédent », sont insérés les mots : « , hormis ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article LO 146-2 du même code, » ;

⑧

⑨

⑩

Dispositions en vigueur

d'incompatibilité.

Dans l'un et l'autre cas, tout électeur peut intenter une action devant le Conseil d'Etat en vue de faire constater l'incompatibilité. Si la décision du Conseil d'Etat constate l'incompatibilité, le représentant est réputé avoir renoncé à son mandat.

Art. 26 (Article 26 - version 9.0 (2019) - Vigueur différée) . – La présente loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, est applicable :

1° A Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les conditions prévues à l'article L. 531 du code électoral ;

2° A Mayotte, dans les conditions prévues à l'article L. 451 du même code ;

3° En Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues aux articles L. 385 et L. 388 du même code ;

4° En Polynésie française, dans les conditions prévues aux

Texte du projet de loi

b) Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, de la date de la décision du Conseil d'État statuant au contentieux, le représentant au Parlement européen qui se trouve dans un cas d'incompatibilité ~~mentionné~~ à l'article LO 146-2 du code électoral se met en conformité avec ~~les dispositions de cet article~~, soit en cédant tout ou partie de la participation, soit en prenant les dispositions nécessaires pour que tout ou partie de celle-ci soit gérée, pendant la durée de son mandat, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part. » ;

c) ~~À~~ dernier alinéa, les mots : « l'un et l'autre » sont remplacés par les mots : « tous ces » ;

3° Le premier alinéa de l'article 26 est ainsi rédigé :

« La présente loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° ~~xxx~~ du ~~xxx~~, est applicable : ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, de la date de la décision du Conseil d'État statuant au contentieux, le représentant au Parlement européen qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés aux 1° et 2° de l'article LO 146-2 du code électoral se met en conformité avec ce même article LO 146-2, soit en cédant tout ou partie de la participation, soit en prenant les dispositions nécessaires pour que tout ou partie de celle-ci soit gérée, pendant la durée de son mandat, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part. » ;

Amdt COM-73

c) À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « l'un et l'autre » sont remplacés par les mots : « tous ces » ;

3° Le premier alinéa de l'article 26 est ainsi rédigé :

« La présente loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° du pour la régulation de la vie publique, est applicable : ».

⑪

⑫

⑬

⑭

⑮

Dispositions en vigueur

articles L. 386 et L. 388 du même code ;

5° Dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les conditions prévues aux articles L. 387 à L. 389 du même code ;

6° A Saint-Barthélemy, dans les conditions prévues à l'article L. 477 du même code ;

7° A Saint-Martin, dans les conditions prévues à l'article L. 504 du même code.

Par dérogation à l'article L. 55 du même code à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et en Polynésie française, le scrutin est organisé le samedi.

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du même code, le compte de campagne des candidats dans la circonscription outre-mer figurant au tableau annexé à la présente loi peut également être déposé auprès des services d'un représentant de l'Etat dans les collectivités territoriales comprises dans le ressort de ladite circonscription.

Texte du projet de loi

III. – Le 1° du II est applicable aux mandats en cours à la date de ~~publication~~ de la présente loi.

L'administration fiscale dispose d'un délai de trois mois à compter de la ~~publication~~ de la présente loi pour transmettre l'attestation prévue par ces dispositions. Cette attestation constate la situation fiscale à la date de ~~publication~~ de la présente loi.

IV. – Le présent article est applicable en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

III. – Le 1° du II est applicable aux mandats en cours à la date de promulgation de la présente loi. (16)

L'administration fiscale dispose d'un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi pour transmettre l'attestation prévue par ces dispositions. Cette attestation constate la situation fiscale à la date de promulgation de la présente loi. (17)

Amdt COM-74

IV. – Le présent article est applicable en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie. (18)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

Article 14

I. – Dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, tout représentant français au Parlement européen complète la déclaration d'intérêts mentionnée au III de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qu'il a adressée, ~~en application du 1° du I de l'article 11 de cette même loi, au président de la Haute Autorité~~, afin d'y faire figurer les éléments prévus au 1° du I de ~~cet~~ article 11 dans sa rédaction résultant de l'article ~~12~~ de la présente loi.

II. – ~~Tout~~ ~~représentant français au Parlement européen qui se trouve, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, dans un des cas d'incompatibilité prévus au 8° de l'article LO 146 et au 2° de l'article LO 146-2 dans leur rédaction résultant respectivement des articles 4 et 6 de la loi organique n° xxx du xxx, se met en conformité avec ces dispositions dans un délai de trois mois.~~

III. – Les interdictions mentionnées au 8° de l'article LO 146 du code électoral dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la loi organique n° xxx du xxx, aux 1° et 3° de l'article LO 146-1 du ~~code électoral~~ dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la même loi, ainsi que celles mentionnées au premier alinéa et au 2° de l'article LO 146-2 ~~du même~~ code dans sa rédaction résultant de l'article 6 de ~~la même~~ loi, s'appliquent à tout représentant français au Parlement européen à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Tout représentant français au Parlement européen qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité prévus au 8° de l'article LO 146 du code électoral dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la loi organique n° xxx du xxx, au 3° de l'article LO 146-1 du même code dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la même loi, et au 2° de l'article LO 146-2 ~~du même~~ code dans sa

Article 14

I. – Dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, tout représentant français au Parlement européen complète la déclaration d'intérêts mentionnée au III de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qu'il a adressée au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, afin d'y faire figurer les éléments prévus au 1° du I de l'article 11 de cette même loi, dans sa rédaction résultant de l'article 13 de la présente loi.

II. – *(Supprimé)*

Amdt COM-75

III. – Les interdictions mentionnées au 8° de l'article LO 146 du code électoral dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la loi organique n° pour la régulation de la vie publique, aux 1° et 3° de l'article LO 146-1 du même code dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la même loi organique, ainsi que celles mentionnées au premier alinéa et au 2° de l'article LO 146-2 dudit code dans sa rédaction résultant de l'article 6 de ladite loi organique, s'appliquent à tout représentant français au Parlement européen à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Tout représentant français au Parlement européen qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité prévus au 8° de l'article LO 146 du code électoral dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la loi organique n° du précitée, au 3° de l'article LO 146-1 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la même loi organique, et au 2° de l'article LO 146-2 dudit code,

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

rédaction résultant de l'article 6 de ~~la même~~ loi se met en conformité avec ces dispositions dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les représentants français au Parlement européen auxquels l'interdiction prévue à l'article LO 146-1 du même code, dans sa rédaction ~~précédant~~ l'entrée en vigueur de la loi organique n° ~~xxx~~ du ~~xxx~~, n'était pas applicable en application du second alinéa ~~de cet~~ article, ne peuvent commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la leur avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

IV. – Les interdictions mentionnées au 2° de l'article LO 146-1 du code électoral dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la loi organique n° ~~xxx~~ du ~~xxx~~ et au 1° de l'article LO 146-2 du même code dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la même loi s'appliquent au représentant français au Parlement européen à compter du ~~premier~~ renouvellement de celui-ci.

V. – Le présent article est applicable en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

dans sa rédaction résultant de l'article 6 de ladite loi organique, se met en conformité avec ces dispositions dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les représentants français au Parlement européen auxquels l'interdiction prévue à l'article LO 146-1 du même code, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi organique n° du précitée, n'était pas applicable en application du second alinéa du même article LO 146-1, ne peuvent commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la leur avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

IV. – Les interdictions mentionnées au 2° de l'article LO 146-1 du code électoral, dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la loi organique n° du précitée, et au 1° de l'article LO 146-2 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la même loi organique, s'appliquent au représentant français au Parlement européen à compter du prochain renouvellement de celui-ci.

Amdt COM-75

V. – Le présent article est applicable en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

⑤

⑥

⑦

TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique
Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel	<p style="text-align: center;">Projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique</p> <p style="text-align: center;">TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AU PRÉSIDENT DE LA REPUBLIQUE</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>I. – La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :</p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi organique pour la <u>régulation de la vie publique</u></p> <p style="text-align: right;">Amdt COM-89</p> <p style="text-align: center;">TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AU <u>PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE</u></p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>I. – La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :</p>
<p><i>Art. 3. – L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.</i></p> <p>I. – Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats.</p> <p>Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils départementaux, du conseil de la métropole de Lyon, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, des assemblées</p>		

Dispositions en vigueur

de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes déléguées et des communes associées, maires des arrondissements de Paris, de Lyon et de Marseille ou conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Les présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France peuvent également, dans les mêmes conditions, présenter un candidat à l'élection présidentielle. Les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Lorsqu'il est fait application des dispositions du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution, elles doivent parvenir au plus tard le troisième mardi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sont réputés être les élus d'un même département. Pour l'application des mêmes dispositions, les députés et les sénateurs élus en Nouvelle-Calédonie et les membres des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont réputés être élus d'un même département d'outre-mer ou d'une même collectivité d'outre-mer. Pour l'application des mêmes dispositions, les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France sont réputés être les élus d'un même département. Aux mêmes fins, les

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes sont réputés être les élus du département auquel appartient la commune dont ils sont délégués. Aux mêmes fins, les conseillers régionaux sont réputés être les élus des départements correspondant aux sections départementales mentionnées par l'article L. 338-1 du code électoral. Aux mêmes fins, les conseillers à l'Assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis en application des dispositions des articles L. 293-1 et L. 293-2 du même code. Aux mêmes fins, les conseillers métropolitains de Lyon sont réputés être les élus du département du Rhône.

Les présentations des candidats sont rédigées sur des formulaires, revêtues de la signature de leur auteur et adressées au Conseil constitutionnel par leur auteur par voie postale, dans une enveloppe prévue à cet effet, ou par voie électronique. Les formulaires et les enveloppes sont imprimés par les soins de l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel. Les modalités de transmission par voie électronique sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Par dérogation au quatrième alinéa du présent I, les présentations peuvent être déposées :

1° Dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, auprès du représentant de l'Etat ;

2° Lorsqu'elles émanent de conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire chargé de la circonscription consulaire dans laquelle réside l'auteur de la présentation.

Le représentant de l'Etat, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure, par la voie la plus rapide, après en avoir délivré

Dispositions en vigueur

récépissé, la notification de la présentation au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées qui, à peine de nullité de leur candidature, doivent lui remettre, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale conforme aux dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral et l'engagement, en cas d'élection, de déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat ou, en cas de démission, dans un délai d'un mois après celle-ci, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions qui sera publiée au Journal officiel de la République française dans les huit jours de son dépôt.

Les déclarations de situation patrimoniale remises par les candidats, dans les conditions prévues au neuvième alinéa du présent I, sont transmises à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin, dans les limites définies au III de l'article LO 135-2 du code électoral.

La déclaration de situation patrimoniale remise à l'issue des fonctions dans les conditions prévues au neuvième alinéa du présent I est transmise à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Texte du projet de loi organique

1° L'article 3 est ainsi modifié :

a) Au neuvième alinéa du I, les mots : « ~~déposer~~ deux mois au plus tôt et un ~~mois au plus tard~~ » sont remplacés par les mots : « ~~déposer~~ quatre mois au plus tôt et trois ~~mois au plus tard~~ » et les mots : « qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française dans les huit jours de son dépôt » sont supprimés ;

b) ~~Le onzième~~ alinéa du I est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Quinze jours après son dépôt, cette déclaration est ~~publiée au Journal officiel de la République française, assortie~~ d'un avis par lequel ~~la Haute Autorité~~ apprécie, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations, la variation de la situation patrimoniale entre le début et la fin de l'exercice des fonctions présidentielles telle qu'elle résulte des déclarations, des observations que le déclarant a pu lui

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

1° L'article 3 est ainsi modifié :

a) Au neuvième alinéa du I, les mots : « deux mois au plus tôt et un » sont remplacés par les mots : « quatre mois au plus tôt et trois » et, à la fin, les mots : « qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française dans les huit jours de son dépôt » sont supprimés ;

b) L'avant-dernier alinéa du I est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Quinze jours après son dépôt, cette déclaration est rendue publique, dans les limites définies au même III, par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui l'assortit d'un avis par lequel elle apprécie, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations, la variation de la situation patrimoniale entre le début et la fin de l'exercice des fonctions présidentielles telle qu'elle résulte des

②

③

④

⑤

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Au fur et à mesure de la réception des présentations, le Conseil constitutionnel rend publics, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l'élection présidentielle. Une fois envoyée, une présentation ne peut être retirée. Une fois déposée en application des cinquième à septième alinéas du présent I, une présentation ne peut être retirée. Huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement proposé les candidats.

I *bis.* – A compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne, les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

Dans l'exercice de cette mission de contrôle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte :

1° De la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion ;

2° De la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral.

A compter du début de la campagne et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'égalité en

adresser ou des autres éléments dont elle dispose. » ;

déclarations, des observations que le déclarant a pu lui adresser ou des autres éléments dont elle dispose. » ;

Amdt COM-35

Dispositions en vigueur

ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

Le respect des principes mentionnés aux premier et cinquième alinéas du présent I *bis* est assuré dans des conditions de programmation comparables, précisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans une recommandation relative à l'élection présidentielle.

A compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le Conseil supérieur de l'audiovisuel publie, au moins une fois par semaine, dans un format ouvert et aisément réutilisable, le relevé des temps consacrés à la reproduction et au commentaire des déclarations et écrits des candidats et à la présentation de leur personne.

II. – Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles L. 1^{er}, L. 2, L. 5, L. 6, L. 9 à L. 20, L. 29 à L. 32, L. 36 à L. 38, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L. 52-16 à L. 52-18, L. 53 à L. 55, L. 57-1 à L. 78, L. 86 à L. 111, L. 113 à L. 114, L. 116, L. 117, L. 117-2, LO 127, L. 199, L. 200, L. 385 à L. 387, L. 389, L. 393, L. 451 à L. 453, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral, sous réserve des dispositions suivantes :

Pour l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 52-4 du code électoral, le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses engagées en vue de l'élection.

Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat à l'élection du Président de la République. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Dispositions en vigueur

candidats présents au second tour.

Les personnes physiques ne peuvent, dans le cadre de l'application des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, accorder des prêts et avances remboursables aux candidats.

L'obligation de dépôt du compte de campagne ainsi que la présentation de ce compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés s'imposent à tous les candidats. Les frais d'expertise comptable liés à l'application de l'article L. 52-12 du code électoral sont inscrits dans le compte de campagne.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve, rejette ou réforme, après procédure contradictoire, les comptes de campagne et arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu au V du présent article. Elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes.

Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la commission fixe une somme, égale au montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.

Par dérogation au quatrième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral, les comptes de campagne des candidats sont publiés par la commission au Journal officiel dans le mois suivant l'expiration du délai prévu à l'avant-dernier alinéa du V du présent article. Chaque compte comporte en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements. L'intégralité de cette annexe est publiée avec le compte, dans les conditions prévues à la

Texte du projet de loi organique

c) Au quatrième alinéa du II, ~~les mots~~ : « de l'article L. 52-8 » ~~sont remplacés~~ par les mots : « des articles L. 52-7-1 et L. 52-8 » ;

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

c) Au quatrième alinéa du II, la référence : « de l'article L. 52-8 » est remplacée par les références : « des articles L. 52-7-1 et L. 52-8 » ;

⑥

Dispositions en vigueur

première phrase du présent alinéa. Les partis et groupements politiques mentionnés au présent alinéa communiquent à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe.

Pour l'application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 52-5 et du quatrième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, le délai pour la dissolution de plein droit de l'association de financement électoral et pour la cessation des fonctions du mandataire financier est fixé à un mois à compter de la publication prévue au dernier alinéa du V du présent article.

Le solde positif éventuel des comptes des associations électorales et mandataires financiers des candidats est dévolu à la Fondation de France.

Le montant de l'avance prévue au deuxième alinéa du paragraphe V du présent article doit figurer dans les recettes retracées dans le compte de campagne.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin est organisé le samedi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain.

II *bis.* – Le jour du vote, le scrutin est ouvert à huit heures et clos à dix-neuf heures.

Toutefois, pour faciliter l'exercice du droit de vote, et sans que le scrutin puisse être clos après vingt heures :

1° Le représentant de l'Etat dans le département ainsi qu'à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

d (nouveau)) Au neuvième alinéa du II, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « cinquième » :

⑦

Amdt COM-91

Dispositions en vigueur

peut, par arrêté, avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture du scrutin dans certaines communes ou circonscriptions administratives ;

2° Le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté, avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture du scrutin dans certains bureaux de vote ouverts à l'étranger.

III. – Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les mêmes conditions que celles fixées pour les opérations de référendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats de l'élection qui sont publiés au Journal officiel de la République française dans les vingt-quatre heures de la proclamation. La déclaration de situation patrimoniale du candidat proclamé élu est jointe à cette publication.

Les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnées au II du présent article peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné, dans le mois suivant leur notification. Pour l'examen des comptes comme des réclamations visées au premier alinéa du présent paragraphe, le président du Conseil constitutionnel désigne des rapporteurs, choisis parmi les membres du Conseil et les rapporteurs adjoints mentionnés au second alinéa de l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Les agents de l'administration des impôts sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres du Conseil constitutionnel et de ses rapporteurs adjoints à l'occasion des enquêtes qu'ils effectuent pour contrôler les comptes de campagne des candidats à

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

l'élection du Président de la République.

IV. – Tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.

V. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des présentes dispositions organiques ; il détermine notamment les conditions de la participation de l'Etat aux dépenses de propagande.

Lors de la publication de la liste des candidats au premier tour, l'Etat verse à chacun d'entre eux une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne prévu à l'alinéa suivant. Si le montant du remboursement n'atteint pas cette somme, l'excédent fait l'objet d'un reversement.

Une somme égale à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat ; cette somme est portée à 47,5 % dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne.

Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne n'est possible qu'après l'approbation définitive de ce compte. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions du troisième alinéa du II du présent article, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs. Dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité

Dispositions en vigueur

de ces irrégularités.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ou, en cas de recours, le Conseil constitutionnel fait publier au Journal officiel les décisions prises pour approuver, rejeter ou réformer les comptes de campagne et arrêter le montant du remboursement.

**Ordonnance n° 58-1099 du
17 novembre 1958 portant loi
organique pour l'application de
l'article 23 de la Constitution**

Art. 5. – Lors de la cessation de ses fonctions gouvernementales le membre du Gouvernement auquel il a été fait application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus perçoit

Texte du projet de loi organique

2° À l'article 4, ~~les mots~~ : « loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle » ~~sont remplacés par les mots~~ : « loi organique n° xxx du xxx rétablissant la confiance dans l'action publique ».

II. – ~~Au sixième~~ alinéa de l'article 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, ~~les mots~~ : « loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales » ~~sont remplacés par les mots~~ : « loi organique n° xxx du xxx rétablissant la confiance dans l'action publique ».

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

2° À la fin de l'article 4, la référence : « loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle » est remplacée par la référence : « loi organique n° du pour la régulation de la vie publique ». ⑧

II. – À la fin du deuxième alinéa du 2° du I de l'article 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, la référence : « loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales » est remplacée par la référence : « loi organique n° du pour la régulation de la vie publique ». ⑨

TITRE I^{ER} BIS
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX MEMBRES DU
GOVERNEMENT

(DIVISION ET INTITULÉ
NOUVEAUX)

Amdt COM-4

Article 1^{er} bis
(nouveau)

Dispositions en vigueur

une indemnité d'un montant égal au traitement qui lui était alloué en sa qualité de membre du Gouvernement.

Cette indemnité est versée pendant trois mois, à moins que l'intéressé n'ait repris auparavant une activité rémunérée.

Cette indemnité ne peut être perçue par l'intéressé s'il a omis de déclarer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, tout ou partie de son patrimoine ou de ses intérêts.

Texte du projet de loi organique

**TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX PARLEMENTAIRES**

CHAPITRE I^{ER}
**Dispositions relatives aux
conditions d'éligibilité et
inéligibilités**

Article 2

Après l'article ~~LO 136-3~~ du code électoral, est ~~inséré~~ un article LO 136-4 ainsi rédigé :

« Art. LO 136-4. – L'administration fiscale transmet au ~~bureau de l'Assemblée nationale et au~~ député, dans le mois suivant la date de son entrée en fonction, une attestation constatant s'il satisfait ou non, à cette date et en l'état des informations dont dispose l'administration fiscale, aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Est réputé satisfaire à ces obligations de paiement le député qui

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Le deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution est ainsi rédigé :

« À moins que l'intéressé n'ait repris auparavant une activité rémunérée, cette indemnité est versée pendant trois mois maximum, sans que cette durée excède celle des fonctions gouvernementales. »

Amdt COM-4

**TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX PARLEMENTAIRES**

CHAPITRE I^{ER}
**Dispositions relatives aux
conditions d'éligibilité et
inéligibilités**

Article 2

Le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code électoral est complété par un article LO 136-4 ainsi rédigé :

« Art. LO 136-4. – L'administration fiscale transmet au député, dans le mois suivant la date de son entrée en fonction, une attestation constatant s'il satisfait ou non, à cette date et en l'état des informations dont dispose l'administration fiscale, aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Est réputé satisfaire à ces obligations de paiement le député qui a, en l'absence de toute mesure

①

②

①

②

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique

a, en l'absence de toute mesure d'exécution du comptable, acquitté ses impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable, ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités ou amendes, à condition qu'il respecte cet accord.

« L'attestation mentionnée au premier alinéa ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale du député.

~~« Lorsque l'administration fiscale estime que le député ne satisfait pas aux obligations mentionnées au premier alinéa et que cette appréciation n'est pas contestée par le député, ou lorsqu'il a été statué par une décision juridictionnelle devenue irrévocable confirmant tout ou partie des manquements, le député met sans délai sa situation fiscale en conformité avec les dispositions applicables. L'administration fiscale en informe le bureau de l'Assemblée nationale.~~

~~« En l'absence de mise en conformité, le Conseil constitutionnel, saisi par le bureau de l'Assemblée nationale informé par l'administration fiscale, peut déclarer le député démissionnaire d'office de son mandat. »~~

d'exécution du comptable, acquitté ses impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable, ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités ou amendes, à condition qu'il respecte cet accord.

« L'attestation mentionnée au premier alinéa ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale du député. ③

« Le député est invité, le cas échéant, par l'administration fiscale à présenter ses observations et à se mettre en conformité avec les obligations fiscales mentionnées au même premier alinéa dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette invitation. ④

« Si le député ne satisfait pas aux obligations mentionnées audit premier alinéa au terme de ce délai et que cette situation ne résulte d'aucune contestation dont est saisi le juge, l'administration fiscale informe le bureau de l'Assemblée nationale de la situation. ⑤

« Si le bureau de l'Assemblée nationale constate que le député n'est pas en conformité avec les obligations mentionnées au même premier alinéa, il saisit le Conseil constitutionnel qui peut prononcer la déchéance du mandat de député en cas de manquement d'une particulière gravité aux obligations mentionnées au même premier alinéa. » ⑥

Amdt COM-36

Article 2 bis
(nouveau)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Code électoral

Art. L. 0132. – I.-Les préfets sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans à la date du scrutin.

II.-Sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an à la date du scrutin les titulaires des fonctions suivantes :

1° Les sous-préfets, les secrétaires généraux de préfecture, les directeurs de cabinet de préfet et les directeurs des services de cabinet de préfet ;

2° Le secrétaire général et les chargés de mission du secrétariat général pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse ;

3° Les directeurs de préfecture, les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires généraux de sous-préfecture ;

4° Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de service des administrations civiles de l'Etat dans la région ou le département ;

5° Les directeurs régionaux, départementaux ou locaux des finances publiques et leurs fondés de pouvoir ainsi que les comptables publics ;

6° Les recteurs d'académie, les inspecteurs d'académie, les inspecteurs d'académie adjoints et les inspecteurs de l'éducation nationale chargés d'une circonscription du premier degré ;

7° Les inspecteurs du travail ;

8° Les responsables de circonscription territoriale ou de direction territoriale des établissements publics de l'Etat et les directeurs de succursale et directeurs

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

régionaux de la Banque de France ;

9° Les magistrats des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et les juges de proximité ;

10° Les présidents des cours administratives d'appel et les magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs ;

11° Les présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes et les magistrats des chambres régionales ou territoriales des comptes ;

12° Les présidents des tribunaux de commerce et les présidents des conseils de prud'hommes ;

13° Les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale exerçant un commandement territorial ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;

14° Les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale exerçant un commandement territorial ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;

15° Les militaires, autres que les gendarmes, exerçant un commandement territorial ou le commandement d'une formation administrative ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;

16° Les directeurs des organismes régionaux et locaux de la sécurité sociale relevant du contrôle de la Cour des comptes ;

17° Les directeurs, directeurs adjoints et secrétaires généraux des agences régionales de santé ;

18° Les directeurs généraux et directeurs des établissements publics de santé ;

19° Les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours et leurs

Dispositions en vigueur

adjoints ;

20° Les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, directeurs adjoints et chefs de service du conseil régional, de la collectivité territoriale de Corse, du conseil départemental, des communes de plus de 20 000 habitants, des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles ;

21° Les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs des établissements publics dont l'organe délibérant est composé majoritairement de représentants des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités mentionnés au 20° ;

22° Les membres du cabinet du président du conseil régional, du président de l'Assemblée de Corse, du président du conseil exécutif de Corse, du président du conseil départemental, des maires des communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés d'agglomération, des présidents des communautés urbaines et des présidents des métropoles.

Art. L. 0135-1. – I.- Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de

Texte du projet de loi organique

CHAPITRE II
**Dispositions relatives aux
incompatibilités**

Article 3

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Au 21° de l'article LO 132 du code électoral, après les mots : « des établissements publics », sont insérés les mots : « , des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte ».

Amdt COM-27

CHAPITRE II
**Dispositions relatives aux
incompatibilités**

Article 3

Dispositions en vigueur

droits de mutation à titre gratuit. Dans les mêmes conditions, il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Le député peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans le délai de deux mois, à déclaration dans les mêmes conditions, de même que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées.

Une déclaration de situation patrimoniale conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat de député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat de député pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions. Cette déclaration comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le député et, le cas échéant, par la communauté depuis le début du mandat parlementaire en cours. Le député peut joindre à sa déclaration ses observations sur l'évolution de son patrimoine.

Lorsque le député a établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale en application du présent article ou des articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, aucune nouvelle déclaration mentionnée à la première phrase du premier alinéa du présent I n'est exigée et la déclaration prévue au troisième alinéa du même I est limitée à la récapitulation mentionnée à la deuxième phrase du même alinéa et à la présentation mentionnée au dernier

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

alinéa du II.

Le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.

Sans préjudice de l'article LO 136-2, tout manquement aux obligations prévues au troisième alinéa est puni de 15 000 € d'amende.

II.-La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants :

1° Les immeubles bâtis et non bâtis ;

2° Les valeurs mobilières ;

3° Les assurances vie ;

4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;

5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;

6° Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ;

7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ;

8° Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;

9° Les autres biens ;

10° Le passif.

Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à

Dispositions en vigueur

10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

Les déclarations de situation patrimoniale déposées en application du troisième alinéa du I comportent, en plus des éléments mentionnés aux mêmes 1° à 10°, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration.

III.-La déclaration d'intérêts et d'activités porte sur les éléments suivants :

1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ;

2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;

3° Les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années ;

4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou lors des cinq dernières années ;

5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ;

6° Les activités professionnelles exercées à la date de l'élection par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

7° L'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

Texte du projet de loi organique

~~At~~ 5° du III de l'article LO 135-1 du même code, ~~après le mot : « élection », sont insérés~~ les mots : « , ainsi que les participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise, ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de ~~conseils~~, ».

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

Le 5° du III de l'article LO 135-1 du code électoral est complété par les mots : « , ainsi que les participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise, ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ».

Amdt COM-37

Dispositions en vigueur

8° [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013] ;

9° Les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ;

10° Les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux ;

11° Les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le député envisage de conserver durant l'exercice de son mandat.

La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues par le député au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5°, 9° et 11° du présent III.

IV.-Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise le modèle et le contenu des déclarations prévues au présent article et fixe leurs conditions de mise à jour et de conservation.

Art. L.O 146. – Sont incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant exercées dans :

1° les sociétés, entreprises ou établissements jouissant, sous forme de garanties d'intérêts, de subventions ou, sous forme équivalente, d'avantages assurés par l'Etat ou par une collectivité publique sauf dans le cas où ces avantages découlent de l'application automatique d'une législation générale ou d'une

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

Article 4

Article 4

Dispositions en vigueur

réglementation générale ;

2° les sociétés ayant principalement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne, ainsi que les sociétés civiles autorisées à faire publiquement appel à l'épargne et les organes de direction, d'administration ou de gestion de ces sociétés ;

3° les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un Etat étranger ;

4° les sociétés ou entreprises à but lucratif dont l'objet est l'achat ou la vente de terrains destinés à des constructions, quelle que soit leur nature, ou qui exercent une activité de promotion immobilière ou, à titre habituel, de construction d'immeubles en vue de leur vente ;

5° les sociétés dont plus de la moitié du capital est constituée par des participations de sociétés, entreprises ou établissements visés aux 1° à 4° ;

6° Les sociétés et organismes exerçant un contrôle effectif sur une société, une entreprise ou un établissement mentionnés aux 1° à 4° ;

7° Les sociétés d'économie mixte.

Les dispositions du présent article sont applicables à toute

Texte du projet de loi organique

Après le ~~huitième alinéa~~ de l'article LO 146 du ~~même code~~, il est ~~ajouté~~ un 8° ainsi rédigé :

« 8° Les sociétés, entreprises ou organismes dont l'activité consiste principalement à fournir des ~~conseils~~ aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° ~~ci-dessus~~. »

Article 5

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

Après le 7° de l'article LO 146 du code électoral, il est inséré un 8° ainsi rédigé :

« 8° Les sociétés, entreprises ou organismes dont l'activité consiste principalement à fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7°. »

Amdt COM-38

Article 5

①

②

Dispositions en vigueur

personne qui, directement ou par personne interposée, exerce en fait la direction de l'un des établissements, sociétés ou entreprises ci-dessus visés.

Art. L. O146-1. – Il est interdit à tout député de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat.

Cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Texte du projet de loi organique

L'article LO 146-1 du ~~même~~ code ~~est remplacé par les dispositions suivantes :~~

« *Art. LO 146-1.* – Il est interdit à tout député de :

« 1° Commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ;

« 2° Poursuivre une telle activité lorsque celle-ci a été initiée dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en ~~fonctions~~ ;

« 3° Fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article LO 146. »

Article 6

Après l'article LO 146-1 du ~~même~~ code, est inséré un article LO 146-2 ainsi rédigé :

« *Art. LO 146-2.* – Il est interdit à tout député d'acquérir le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de ~~conseils~~.

« Il est interdit à tout député d'exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme :

« 1° Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de ~~conseils~~, s'il en a acquis le contrôle dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

L'article LO 146-1 du code électoral est ainsi rédigé :

Amdt COM-39

« *Art. LO 146-1.* – Il est interdit à tout député de :

« 1° Commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ;

« 2° Poursuivre une telle activité lorsque celle-ci a été initiée dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ;

« 3° Fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article LO 146. »

Article 6

Après l'article LO 146-1 du code électoral, il est inséré un article LO 146-2 ainsi rédigé :

« *Art. LO 146-2.* – Il est interdit à tout député d'acquérir le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil.

« Il est interdit à tout député d'exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme :

« 1° Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil, s'il en a acquis le contrôle dans les douze mois précédant le premier jour du mois de

①

②

③

④

⑤

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

Art. L. O151-1. – Au plus tard le trentième jour qui suit son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, la date de la décision du Conseil constitutionnel, le député qui se trouve dans un cas d'incompatibilité mentionné aux articles LO 139, LO 140 et LO 142 à LO 147-1 se démet des fonctions ou mandats incompatibles avec son mandat parlementaire.

Lorsqu'il occupe un emploi public autre que ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article LO 142, il est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension.

~~fonctions~~ ;

« 2° Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de ~~conseils~~ aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article LO 146. »

Article 7

L'article LO 151-1 du ~~même~~ code est ainsi modifié :

1° Les ~~mots~~ : « et LO 142 à LO 147-1 » sont ~~remplacés~~ par les ~~mots~~ : « , LO 142 à LO 146-1, LO 147 et LO 147-1 » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, de la date de la décision du Conseil constitutionnel, le député qui se trouve dans un cas d'incompatibilité ~~mentionné~~ à l'article LO 146-2 se met en conformité avec les dispositions de cet article, soit en cédant tout ou partie de la participation, soit en prenant les dispositions nécessaires pour que tout ou partie de celle-ci soit gérée, pendant la durée de son mandat, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part. »

son entrée en fonction ;

« 2° Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article LO 146. »

Amdt COM-40

Article 7

L'article LO 151-1 du code électoral est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les références : « et LO 142 à LO 147-1 » sont remplacées par les références : « , LO 142 à LO 146-1, LO 147 et LO 147-1 » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, de la date de la décision du Conseil constitutionnel, le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés aux 1° et 2° de l'article LO 146-2 se met en conformité avec les dispositions de cet article, soit en cédant tout ou partie de la participation, soit en prenant les dispositions nécessaires pour que tout ou partie de celle-ci soit gérée, pendant la durée de son mandat, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part. »

Amdt COM-41

⑤

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Article 8

Le premier alinéa de l'article LO 151-2 du ~~même~~ code est ainsi modifié :

1° Après le mot : « général » sont insérés les mots : « ou les participations financières » ;

2° Après les mots : « en application du » sont insérés les mots : « 5° et du » ;

3° Après le mot : « exercées » sont insérés les mots : « ou des participations détenues ».

CHAPITRE III

~~Dispositions supprimant la
« réserve parlementaire »~~

Article 9

I. – ~~Il est mis fin à la pratique de la « réserve parlementaire », consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations~~

Article 8

Le premier alinéa de l'article LO 151-2 du code électoral est ainsi modifié :

1° À la première phrase, après le mot : « général », sont insérés les mots : « ou les participations financières » ;

2° À la même première phrase, après les mots : « en application du », sont insérés les mots : « 5° et du » ;

3° À la seconde phrase, après le mot : « exercées », sont insérés les mots : « ou des participations détenues ».

Amdt COM-42

CHAPITRE III

Soutien à l'investissement des
communes et de leurs groupements

Amdts COM-44, COM-92

Article 9

I. – Le chapitre II du titre II de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :

Art. L. O151-2. – Le bureau de l'Assemblée nationale examine si les activités professionnelles ou d'intérêt général mentionnées par les députés dans la déclaration d'intérêts et d'activités, en application du 11° du III de l'article LO 135-1, sont compatibles avec le mandat parlementaire. S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées, le bureau de l'Assemblée nationale, le garde des sceaux, ministre de la justice, ou le député lui-même saisit le Conseil constitutionnel.

Si le Conseil constitutionnel décide que le député est en situation d'incompatibilité, ce dernier régularise sa situation au plus tard le trentième jour qui suit la notification de la décision du Conseil constitutionnel.

A défaut, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat.

①

②

③

④

①

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique

déterminées.

1° (nouveau) Le I de l'article 7 est ainsi modifié :

a) À la seconde phrase du troisième alinéa, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois » ;

b) Après le 2°, il est inséré un 3° ainsi rédigé :

« 3° Une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. » ;

2° (nouveau) Au premier alinéa de l'article 11, après le mot : « imprévisibles », sont insérés les mots : « et sur la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements » ;

3° (nouveau) Après le même article 11, il est inséré un article 11-1 ainsi rédigé :

« Art. 11-1. – I. – Chaque année, le bureau de chaque assemblée adresse au Gouvernement la liste des projets que les députés et sénateurs proposent pour soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements pour l'exercice suivant.

« Ces projets répondent aux critères cumulatifs suivants :

« 1° Ils correspondent à la réalisation de projets d'investissement matériel ou immatériel des communes, de leurs groupements ainsi que de leurs établissements publics ;

« 2° Ils présentent un caractère exceptionnel ;

« 3° Ils permettent la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général ;

« 4° Les fonds qu'il est envisagé de verser n'excèdent pas la moitié du montant total du projet concerné et le plafond de 20 000 euros ;

« 5° Un même projet ne peut

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

être proposé par plusieurs députés ou sénateurs :

« 6° Leur délai prévisionnel d'exécution est égal ou inférieur à sept ans.

« Cette liste précise, pour chaque projet proposé, le nom de l'éventuel bénéficiaire, le montant proposé, la nature du projet à financer, et le nom du membre du Parlement à l'origine de cette proposition. Chaque assemblée la publie dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

« II. – Avant le 31 mai de chaque année, le Gouvernement publie la liste des projets ayant bénéficié, au cours du précédent exercice, de la dotation prévue au I. Elle est publiée dans les conditions prévues au dernier alinéa du même I. »

II. – Le 9° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est abrogé.

III (nouveau). – Le présent article entre en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2017.

Art. 54. – Sont joints au projet de loi de règlement :

(...)

9° La liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée. Cette liste présente, pour chaque département, collectivité d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie :

a) L'ensemble des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur ;

b) L'ensemble des subventions versées à des associations.

Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention.

II. – Le 9° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est abrogé.

⑮

⑯

⑰

⑱

⑲

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Amdts COM-44, COM-92

CHAPITRE IV

**Renforcement des obligations de
publicité de la « réserve
ministérielle »**

(Division et intitulé nouveaux)

Amdt COM-45

Article 9 bis

(nouveau)

Avant le 31 mai de chaque année, le Gouvernement publie les critères d'éligibilité et la liste de l'ensemble des subventions accordées, au cours du précédent exercice, par le ministre de l'intérieur, pour des travaux divers d'intérêt local au titre de la « réserve ministérielle ».

①

Cette liste précise, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé et le nom du ministre, du membre du Parlement ou de l'élu local l'ayant proposée. Le Gouvernement la publie dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

②

**TITRE II BIS
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX OBLIGATIONS
DÉCLARATIVES**

*(DIVISION ET INTITULÉ
NOUVEAUX)*

Amdt COM-43

Art. LO 135-II.- I.- Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. Dans les mêmes conditions, il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non

Dispositions en vigueur

rémunérées, qu'il envisage de conserver. Le député peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans le délai de deux mois, à déclaration dans les mêmes conditions, de même que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées.

Une déclaration de situation patrimoniale conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat de député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat de député pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions. Cette déclaration comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le député et, le cas échéant, par la communauté depuis le début du mandat parlementaire en cours. Le député peut joindre à sa déclaration ses observations sur l'évolution de son patrimoine.

Lorsque le député a établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale en application du présent article ou des articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, aucune nouvelle déclaration mentionnée à la première phrase du premier alinéa du présent I n'est exigée et la déclaration prévue au troisième alinéa du même I est limitée à la récapitulation mentionnée à la deuxième phrase du même alinéa et à la présentation mentionnée au dernier alinéa du II.

Le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

Article 9 ter
(nouveau)

I. – Au quatrième alinéa du I de l'article LO 135-1 du code électoral, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an ».

II. – L'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature est ainsi

①

②

Dispositions en vigueur

patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.

Sans préjudice de l'article LO 136-2, tout manquement aux obligations prévues au troisième alinéa est puni de 15 000 € d'amende.

Article 10-1-2 S'ils ne sont pas soumis à l'obligation d'établir une déclaration de situation patrimoniale à un autre titre, les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont soumis à cette obligation dans les conditions prévues à l'article 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature

Art. 10-1-2. – S'ils ne sont pas soumis à l'obligation d'établir une déclaration de situation patrimoniale à un autre titre, les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont soumis à cette obligation dans les conditions prévues à l'article 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

rédigé :

« Art. 10-1-2. – I. – S'ils ne sont pas soumis à cette obligation à un autre titre, les membres du Conseil supérieur de la magistrature adressent au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions. » ③

« II. – La déclaration de situation patrimoniale de chaque membre du Conseil supérieur concerne la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. » ④

« La déclaration porte sur les éléments suivants : ⑤

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique

« 1° Les immeubles bâtis et non bâtis ; (6)

« 2° Les valeurs mobilières ; (7)

« 3° Les assurances vie ; (8)

« 4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; (9)

« 5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ; (10)

« 6° Les véhicules terrestres à moteur, les bateaux et les avions ; (11)

« 7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; (12)

« 8° Les biens mobiliers et immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; (13)

« 9° Les autres biens ; (14)

« 10° Le passif. (15)

« Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis. (16)

« La déclaration de situation patrimoniale adressée à l'issue des fonctions comporte, en plus des éléments mentionnés aux mêmes 1° à 10°, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration, ainsi qu'une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le membre du Conseil supérieur et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions. (17)

« III. – Toute modification substantielle de la situation patrimoniale fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes. (18)

« Aucune nouvelle déclaration n'est exigée du membre du Conseil (19)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique

supérieur qui a établi depuis moins d'un an une déclaration en application du présent article, des articles 4 ou 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, de l'article LO 135-1 du code électoral, des articles L. 131-10 ou L. 231-4-4 du code de justice administrative ou des articles L. 120-12 ou L. 220-9 du code des juridictions financières, et la déclaration mentionnée au dernier alinéa du II du présent article est limitée à la présentation et à la récapitulation prévues au même dernier alinéa.

« La déclaration de situation patrimoniale ne peut pas être communiquée aux tiers.

(20)

« IV. – La Haute Autorité peut demander au membre du Conseil supérieur soumis au I du présent article toute explication nécessaire à l'exercice de sa mission de contrôle des déclarations de situation patrimoniale. En cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explication adressée par la Haute Autorité, cette dernière adresse à l'intéressé une injonction tendant à ce que la déclaration soit complétée ou que les explications lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de cette injonction.

(21)

« V. – La Haute Autorité peut demander au membre du Conseil supérieur soumis au I du présent article communication des déclarations qu'il a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code.

(22)

« Elle peut, si elle l'estime utile, demander les déclarations mentionnées au premier alinéa du présent V souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de tout membre du Conseil supérieur soumis au I.

(23)

« À défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées aux deux

(24)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique

premiers alinéas du présent V, elle peut demander copie de ces mêmes déclarations à l'administration fiscale, qui les lui transmet dans un délai de trente jours.

« La Haute Autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section 1 du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle. Ces informations sont transmises à la Haute Autorité dans un délai de soixante jours à compter de sa demande.

« Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

« Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre pour l'application du présent article.

« VI. – La Haute Autorité apprécie, dans un délai de six mois à compter de la réception de la déclaration, l'évolution de la situation patrimoniale du membre du Conseil supérieur telle qu'elle résulte de ses déclarations, des éventuelles observations et explications qu'il a pu formuler ou des autres éléments dont elle dispose.

« Lorsque les évolutions de la situation patrimoniale n'appellent pas d'observations ou lorsqu'elles sont justifiées, la Haute Autorité en informe le membre du Conseil supérieur.

« Lorsqu'elle constate une évolution de la situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes, après que le membre du Conseil supérieur a été mis en mesure de produire ses observations, la Haute Autorité

(25)

(26)

(27)

(28)

(29)

(30)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique

transmet le dossier au parquet.

« Lorsqu'elle constate un manquement à l'obligation de déclaration de situation patrimoniale ou un défaut de réponse à une injonction prévue au IV du présent article, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le garde des sceaux, ministre de la justice.

(31)

« VII. – Le fait, pour une personne mentionnée au I du présent article, de ne pas déposer la déclaration de situation patrimoniale, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

(32)

« Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.

(33)

« Le fait, pour une personne mentionnée au I du présent article, de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

(34)

« Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations ou des informations mentionnées au présent article est puni des peines prévues à l'article 226-1 du code pénal.

(35)

« VIII. – Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, précise les conditions d'application du présent article, notamment le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations de

(36)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

**Ordonnance n° 58-1270 du
22 décembre 1958 portant loi
organique relative au statut de la
magistrature.**

situation patrimoniale. »

Art. 7-3. – I. – Adressent au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions :

III. – L'article 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est abrogé.

Amdt COM-43

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016.]

II. – La déclaration de la situation patrimoniale du magistrat concerne la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. La déclaration porte sur les éléments suivants :

1° Les immeubles bâtis et non bâtis ;

2° Les valeurs mobilières ;

3° Les assurances vie ;

4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;

5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;

6° Les véhicules terrestres à moteur, les bateaux et les avions ;

7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ;

8° Les biens mobiliers et immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;

(37)

Dispositions en vigueur

9° Les autres biens ;

10° Le passif.

Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

La déclaration de situation patrimoniale adressée à l'issue des fonctions comporte, en plus des éléments mentionnés aux mêmes 1° à 10°, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration, ainsi qu'une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le magistrat et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions.

III. – Toute modification substantielle de la situation patrimoniale fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes.

Aucune nouvelle déclaration n'est exigée du magistrat qui a établi depuis moins de six mois une déclaration en application du présent article, des articles 4 ou 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, de l'article LO 135-1 du code électoral, des articles L. 131-10 ou L. 231-4-4 du code de justice administrative ou des articles L. 120-12 ou L. 220-9 du code des juridictions financières, et la déclaration mentionnée au dernier alinéa du II du présent article est limitée à la présentation et à la récapitulation prévues au même dernier alinéa.

La déclaration de situation patrimoniale n'est pas versée au dossier du magistrat et ne peut pas être communiquée aux tiers.

IV. – La Haute Autorité peut demander au magistrat soumis au I du présent article toute explication nécessaire à l'exercice de sa mission

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

de contrôle des déclarations de situation patrimoniale. En cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explication adressée par la Haute Autorité, cette dernière adresse à l'intéressé une injonction tendant à ce que la déclaration soit complétée ou que les explications lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de cette injonction.

V. – La Haute Autorité peut demander au magistrat soumis au I du présent article communication des déclarations qu'il a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code.

Elle peut, si elle l'estime utile, demander les déclarations mentionnées au premier alinéa du présent V souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de tout magistrat soumis au I.

A défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées aux deux premiers alinéas du présent V, elle peut demander copie de ces mêmes déclarations à l'administration fiscale, qui les lui transmet dans un délai de trente jours.

La Haute Autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section 1 du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle. Ces informations sont transmises à la Haute Autorité dans un délai de soixante jours à compter de sa demande.

Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret

Dispositions en vigueur

professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre pour l'application du présent article.

VI. – La Haute Autorité apprécie, dans un délai de six mois à compter de la réception de la déclaration, l'évolution de la situation patrimoniale du magistrat telle qu'elle résulte de ses déclarations, des éventuelles observations et explications qu'il a pu formuler ou des autres éléments dont elle dispose.

Lorsque les évolutions de la situation patrimoniale n'appellent pas d'observations ou lorsqu'elles sont justifiées, la Haute Autorité en informe le magistrat.

Lorsqu'elle constate une évolution de la situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes, après que le magistrat a été mis en mesure de produire ses observations, la Haute Autorité transmet le dossier au parquet.

Lorsqu'elle constate un manquement à l'obligation de déclaration de situation patrimoniale ou un défaut de réponse à une injonction prévue au IV du présent article, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le garde des sceaux, ministre de la justice.

VII. – Le fait, pour une personne mentionnée au I du présent article, de ne pas déposer la déclaration de situation patrimoniale, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, selon les modalités prévues

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

à l'article 131-27 du même code.

Le fait, pour une personne mentionnée au I du présent article, de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations ou des informations mentionnées au présent article est puni des peines prévues à l'article 226-1 du code pénal.

VIII. – Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, précise les conditions d'application du présent article, notamment le modèle, le contenu et les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations de situation patrimoniale.

Code électoral

Art. L. 0135-3. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut demander à un député communication des déclarations qu'il a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code.

Elle peut également, si elle l'estime utile, demander les déclarations, mentionnées au premier alinéa, souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin du député concerné.

A défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées aux deux premiers alinéas, la Haute Autorité peut demander à l'administration fiscale copie de ces mêmes déclarations, qui les lui transmet dans

Article 9 quater
(nouveau)

Dispositions en vigueur

les trente jours.

Elle peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section I du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle. Ces informations sont transmises à la Haute Autorité dans les soixante jours suivant sa demande.

Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité, au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre pour l'application du présent chapitre.

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 13. – Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les

Texte du projet de loi organique

**TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES AU
MÉDIATEUR DU ~~CRÉDIT AUX~~
CANDIDATS ET ~~AUX~~ PARTIS
POLITIQUES**

Article 10

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

Le quatrième alinéa de l'article LO 135-3 du code électoral est ainsi modifié :

1° Le début de la première phrase est ainsi rédigé : « La Haute Autorité exerce le droit de communication prévu... (le reste sans changement) » :

2° La seconde phrase est supprimée.

Amdt COM-56

**TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES AU
MÉDIATEUR DU
FINANCEMENT DES
CANDIDATS ET DES PARTIS
POLITIQUES**

Article 10

①

②

③

Dispositions en vigueur

ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales, sont nommés en Conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

Texte du projet de loi organique

Après la 43° ligne du tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, ~~il~~ est ~~inséré~~ une ligne ainsi rédigée :

Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques	Médiateur
--	----------------------

**TITRE IV
DISPOSITIONS DIVERSES ET
TRANSITOIRES**

Article 11

L'article 2 est applicable ~~aux mandats en cours à la date de publication de la présente loi, à l'exception des sénateurs dont le~~

Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

Après la 43° ligne du tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, est insérée une ligne ainsi rédigée :

Médiateur du <u>financement des</u> candidats et <u>des</u> partis politiques	<u>Médiature</u>
---	------------------

Amdt COM-46

**TITRE IV
DISPOSITIONS DIVERSES ET
TRANSITOIRES**

Article 11

L'article 2 est applicable :

①

②

①

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

~~mandat arrive à son terme en
septembre 2017.~~

1° Aux députés à la date
d'entrée en vigueur de la présente loi
organique ;

2° Aux sénateurs à la date du
prochain renouvellement du Sénat
suivant l'entrée en vigueur de la
présente loi organique.

L'administration fiscale dispose d'un délai de trois mois à compter de la ~~publication~~ de la présente loi pour transmettre l'attestation prévue à l'article LO 136-4 du code électoral. Cette attestation constate la situation fiscale à la date de ~~publication~~ de la présente loi.

L'administration fiscale dispose d'un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi organique pour transmettre l'attestation prévue à l'article LO 136-4 du code électoral. Cette attestation constate la situation fiscale à la date de promulgation de la présente loi organique.

Code électoral

Article 12

Article 12

Article LO 135-1. – I. – Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. Dans les mêmes conditions, il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Le député peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

I. – Dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, tout parlementaire complète la déclaration mentionnée au III de l'article LO 135-1 du code électoral qu'il a adressée, ~~en application du I du même article, au président de la Haute Autorité~~ ainsi qu'au bureau de l'assemblée à laquelle il appartient, afin d'y faire figurer les éléments prévus au 5° du III ~~de cet~~ article dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la présente loi.

I. – Dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi organique, tout parlementaire complète la déclaration mentionnée au III de l'article LO 135-1 du code électoral qu'il a adressée au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ainsi qu'au bureau de l'assemblée à laquelle il appartient, afin d'y faire figurer les éléments prévus au 5° du III du même article LO 135-1 dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la présente loi organique.

Amdt COM-48

II. – L'interdiction mentionnée au 8° de l'article LO 146 du code électoral dans sa rédaction

II. – L'interdiction mentionnée au 8° de l'article LO 146 du code électoral dans sa rédaction

②

③

④

①

②

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique

résultant de l'article 4 de la présente loi s'applique à tout parlementaire à compter du 2 octobre 2017.

Tout parlementaire qui se trouve dans ce cas d'incompatibilité se met en conformité avec ~~les dispositions de cet article~~ dans un délai de trois mois à compter de la même date.

III. – Les interdictions mentionnées aux 1° et 3° de l'article LO 146-1 du code électoral dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la présente loi, ainsi que celles mentionnées au premier alinéa et au 2° de l'article LO 146-2 du même code dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la ~~même~~ loi, s'appliquent à tout parlementaire à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Tout parlementaire qui se trouve dans le cas d'incompatibilité prévu au 3° de l'article LO 146-1 du code électoral dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la ~~même~~ loi ou dans celui prévu au 2° de l'article LO 146-2 du même code dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la ~~même~~ loi se met en conformité avec ces dispositions dans un délai de trois mois à compter de la même date.

IV. – Les parlementaires auxquels l'interdiction prévue à l'article LO 146-1 du code électoral, dans sa rédaction ~~précédant~~ l'entrée en vigueur de la présente loi, n'était pas applicable en application du second alinéa ~~de cet article~~, ne peuvent commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la leur avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

V. – Les interdictions mentionnées au 2° de l'article LO 146-1 du code électoral dans sa

résultant de l'article 4 de la présente loi organique s'applique à tout parlementaire à compter du 2 octobre 2017.

Tout parlementaire qui se trouve dans ce cas d'incompatibilité se met en conformité avec le 8° de l'article LO 146 du code électoral, dans sa rédaction résultant de la présente loi organique, dans un délai de trois mois à compter de la même date.

Amdt COM-48

III. – Les interdictions mentionnées aux 1° et 3° de l'article LO 146-1 du code électoral, dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la présente loi organique, ainsi que celles mentionnées au premier alinéa et au 2° de l'article LO 146-2 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la présente loi organique, s'appliquent à tout parlementaire à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi organique.

Tout parlementaire qui se trouve dans le cas d'incompatibilité prévu au 3° de l'article LO 146-1 du code électoral, dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la présente loi organique, ou dans celui prévu au 2° de l'article LO 146-2 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la présente loi organique, se met en conformité avec ces dispositions dans un délai de trois mois à compter de la même date.

IV. – Les parlementaires auxquels l'interdiction prévue à l'article LO 146-1 du code électoral, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi organique, n'était pas applicable en application du second alinéa du même article LO 146-1, ne peuvent commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la leur avant l'entrée en vigueur de la présente loi organique.

V. – Les interdictions mentionnées au 2° de l'article LO 146-1 du code électoral, dans sa

③

④

⑤

⑥

⑦

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
en vue de l'examen en séance
publique**

rédaction résultant de l'article 5 de la présente loi et au 1° de l'article LO 146-2 du même code dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la même loi s'appliquent à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 1^{er} janvier 2019.

Article 13

L'article 9 n'est pas applicable aux crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire » avant l'exercice 2018.

Article 14

~~La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.~~

rédaction résultant de l'article 5 de la présente loi organique, et au 1° de l'article LO 146-2 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la même loi organique, s'appliquent à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 1^{er} janvier 2019.

Article 13

L'article 9 n'est pas applicable aux crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire » avant l'exercice 2018.

Article 14

L'administration fiscale compétente localement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie transmet, dans les mêmes conditions que l'administration fiscale compétente au niveau national, l'attestation prévue à l'article LO 136-4 du code électoral et à l'article 5-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, au regard de la législation et de la réglementation applicables localement.

Amdt COM-49

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS AU PROJET DE LOI

ARTICLE 1ER

Amendement n° COM-2 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI et MM. CALVET, LEFÈVRE, BONHOMME,
KENNEL, G. BAILLY, VASSELLE, HURÉ, FRASSA, FOUCHÉ, DOLIGÉ
et J.P. FOURNIER

Alinéa 13

Remplacer le mot :

« rétablissant »

par le mot :

« pour ».

OBJET

Amendement de coordination afin de tenir compte du changement de l'intitulé du projet de loi.

Amendement n° COM-80 présenté par

MM. CABANEL, MONTAUGÉ, SUEUR et les membres du groupe socialiste
et républicain

Rédiger ainsi cet article :

I. - Le code électoral est ainsi modifié :

1° Après l'article L.44, sont insérés deux articles L.44-1 et L.44-2 ainsi rédigés :

« Art. L.44-1. - Ne peuvent faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n°2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions suivantes :

« 1° Les crimes ;

« 2° Les délits prévus aux articles 222-27 à 222-31, 222-33 et 225-5 à 225-7 du code pénal ;

« 3° Les délits traduisant un manquement au devoir de probité prévus à la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV du même code ;

« 4° Les délits traduisant une atteinte à la confiance publique prévus aux articles 441-2 à 441-6 dudit code ;

« 5° Les délits de corruption et de trafic d'influence prévus aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ;

« 6° Les délits de recel, prévus aux articles 321-1 et 321-2 du même code, ou de blanchiment, prévus aux articles 324-1 et 324-2 du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;

« 7° Les délits prévus aux articles L.86 à L.88-1, L.91 à L.100, L.102 à L.104, L.106 à L.109, L.111, L.113 et L.116 du présent code ;

« 8° Le délit prévu à l'article 1741 du code général des impôts.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.»

2° Le 3° de l'article L.340 est ainsi rétabli :

« 3° Les personnes dont le bulletin n°2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions mentionnées à l'article L.44-1 ; » ;

3° Au premier alinéa de l'article L.388, la référence : « loi n°2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats » est remplacé par la référence : « loi n° du » ;

4° Au dernier alinéa de l'article L.558-11, après la référence : « L. 203 », sont insérés les mots : « ainsi que le 3° ».

OBJET

Cet amendement impose à tout candidat à une élection de fournir un exemplaire du bulletin n° 2 de son casier judiciaire, et n'autorise sa candidature que s'il n'y figure aucune condamnation par manque de probité.

Le présent projet de loi ordinaire ne retient pas le principe du casier vierge et a préféré remplacer cette possibilité de condition d'éligibilité par le principe d'une peine d'inéligibilité.

Souvent présenté comme anticonstitutionnel par ses détracteurs, le principe de condition d'inéligibilité nous semble au contraire conforme aux prescriptions de la Constitution et du Conseil constitutionnel sur plusieurs points.

Tout d'abord, il respecte les dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui proclame l'égalité admissibilité à « toutes dignités, places et emplois publics » mais qui admet également expressément qu'une distinction puisse être opérée sur la base des vertus de

chacun et qu'on revienne donc sur ladite admissibilité. Or, la probité et la déontologie nous semblent incontestablement faire partie de ces vertus.

Par ailleurs, dans sa décision du 18 novembre 1982, le Conseil constitutionnel, dans une interprétation large, affirme que « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté ou l'indépendance de l'élu ». Nous pouvons noter à ce sujet que la condition d'éligibilité que nous proposons tend bien à préserver la liberté de l'électeur et l'indépendance de l'élu. En effet, elle ne concerne que des cas où des comportements malhonnêtes ont été prouvés et condamnés lors de procès réguliers et contradictoires.

En outre, il est important de souligner - contrairement au dispositif prévu par l'ancien article 7 du code électoral censuré par la décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 - qu'il ne s'agit pas ici d'instaurer une peine. L'inscription d'une condamnation au bulletin n°2 du casier judiciaire n'est pas une peine prononcée par le juge mais une conséquence effective de plein droit sur le fondement du code de procédure pénale. Elle n'est pas qualifiée de peine complémentaire et le juge n'intervient que pour déroger à la règle en ordonnant une non-inscription. Il semble donc inopportun de qualifier ce dispositif de punitif.

Toutefois, si malgré ces éléments ce dispositif devait être considéré comme punitif, il faut ajouter que la jurisprudence constitutionnelle a évolué depuis la censure de l'article 7 du code électoral, de sorte qu'il n'existe pas d'interdiction de principes des peines obligatoires. Le Conseil Constitutionnel, dans sa jurisprudence la plus récente, subordonne leur conformité au principe d'individualisation des peines en se fondant sur un certain nombre de critères que remplit la condition d'éligibilité. Ainsi, même si l'inscription d'une condamnation au bulletin n°2 du casier judiciaire est de droit, elle n'est pas automatique puisque le juge peut ordonner son omission. De plus, la durée de l'inscription est modulable par le juge, la réhabilitation légale est acquise au terme d'une durée fixée par la loi à l'issue de l'exécution de la peine prononcée, l'effacement de la mention au casier judiciaire peut être à tout instant sollicité par le juge et l'inéligibilité ne prive pas le condamné du droit de vote. Enfin, il est évident qu'il existe un lien direct entre les infractions prises en compte pour apprécier l'éligibilité d'une personne, leur gravité et l'exercice d'un mandat électif.

Enfin, il convient de rappeler que la censure du Conseil Constitutionnel du 8 décembre 2016 d'une mesure similaire inscrite dans l'article 19 dans la loi « Sapin II » n'était motivée que par des raisons formelles. Ainsi le point 143 relevait : « Le régime des inéligibilités applicables aux membres du Parlement relève de textes ayant valeur de loi organique. Par suite, le paragraphe II de l'article 19 de la loi déferée, qui a le caractère d'une loi ordinaire et édicte une inéligible pour l'élection des députés en cas de

condamnation pour manquement au devoir de probité, est entaché d'incompétence. Il est donc contraire à la Constitution. ».

Amendement n° COM-110 présenté par
M. COLLOMBAT

Alinéa 5

Après l'alinéa 5, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

- les délits relevant de l'article 704 du code de procédure pénale ;

OBJET

Cet amendement vise à étendre le prononcé automatique de peines d'inéligibilité en cas d'infractions de grande délinquance économique et financières dans les cas où les juridictions interrégionales spécialisées sont compétentes.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1ER

Amendement n° COM-107 présenté par
M. COLLOMBAT

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le livre des procédures fiscales est ainsi modifié :

1° L'article L. 228 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots : « sur avis conforme de la commission des infractions fiscales » sont remplacés par les mots : « dans les conditions de droit commun » ;

b) Les deuxième à dernier alinéas sont supprimés ;

2° Les articles L. 228 A et L. 228 B sont abrogés.

II. - L'article 1741 A du code général des impôts est abrogé.

III. - Le code monétaire et financier est ainsi modifié :

1° Le II de l'article L. 561-29 est ainsi modifié :

a) Après les mots : « au procureur de la République », la fin de la seconde phrase du troisième alinéa est supprimée ;

b) Le quatrième alinéa est supprimé ;

2° Après les mots : « au procureur de la République », la fin de l'article L. 711-21 est supprimée ;

3° Après les mots : « au procureur de la République », la fin du VI de l'article L. 725-3 est supprimée ;

4° Après les mots : « au procureur de la République », la fin du 8° du II de l'article L. 745-13 est supprimée.

IV. - L'article 13 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière est abrogé.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer la commission des infractions fiscales et la pratique dite du « verrou de Bercy ».

Amendement n° COM-79 présenté par
Mme GARRIAUD-MAYLAM

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le début du premier alinéa de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales est ainsi rédigé : « À peine d'irrecevabilité, hors les cas de connexité avec d'autres infractions faisant l'objet d'une procédure judiciaire ou de découverte incidente dans le cadre d'une procédure pénale, les plaintes (le reste sans changement)

OBJET

Cet amendement vise à lutter contre la fraude fiscale en mettant fin au monopole du Ministère de l'Économie et des Finances qui décide pour l'instant seul de la mise en place - ou non - de poursuites judiciaires en matière fiscale.

Il ne s'agit pas de révolutionner - donc d'engorger - le système mais de permettre aux magistrats qui, dans le cours d'une enquête judiciaire, découvrent un délit connexe de fraude fiscale, de pouvoir s'en saisir.

Cet amendement avait été déposé il y a quelques mois par Éric Bocquet et adopté par le Sénat, avec le soutien de la commission des lois, lors du débat sur la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, mais avait été rejeté en CMP.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Amendement n° COM-108 présenté par
M. COLLOMBAT

Insérer un nouvel article ainsi rédigé :

L'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi modifié :

I. Les mots « conseiller d'État » sont remplacés par les mots « magistrat de l'ordre administratif ».

II. Les mots « conseiller maître à la Cour des comptes » sont remplacés par les mots « membre des juridictions financières ».

OBJET

Cet amendement vise à étendre les possibilités de recrutement des magistrats composant la commission de déontologie aux magistrats administratifs et financiers de premier et deuxième degrés, comme le prévoit l'article pour le recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire membres de la commission. Rien ne justifie que cette fonction soit réservée aux uniques membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes.

Amendement n° COM-111 présenté par
M. COLLOMBAT

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les anciens élèves de l'École normale supérieure, de l'École Polytechnique, de l'École nationale d'administration qui quittent le service public avant le terme de leur engagement décennal remboursent à l'État les frais effectivement engagés pour leur formation ainsi que les aides perçues durant leur période de formation. La liste des intéressés ainsi que le montant des sommes concernées est publiée annuellement.

OBJET

Il n'est pas convenable que les élèves diplômés de l'ENS de l'École polytechnique et de l'ENA, ayant choisi ces écoles dans l'unique but de poursuivre une carrière dans le privé n'aient pas à rembourser les frais avancés par la collectivité pour leur formation.

Amendement n° COM-112 présenté par
M. COLLOMBAT

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les membres de l'Inspection générale des finances, du Conseil d'État, de la Cour des comptes pouvant être placé en situation de disponibilité annuellement ne peut dépasser 5% de leurs corps respectifs.

Celle-ci ne peut durer plus de trois ans. Elle est non renouvelable. Tout fonctionnaire qui ne réintègre pas le service de l'État au terme de cette période est considéré comme démissionnaire.

OBJET

Il est devenu indispensable de limiter l'évasion dans le privé des membres de certains corps de la haute fonction publique. Elle atteint en effet aujourd'hui des niveaux de nature à perturber le bon fonctionnement des institutions auxquelles ils appartiennent.

TITRE III

Amendement n° COM-36 présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER et les membres du groupe
communiste républicain et citoyen

Rédiger comme suit l'intitulé du Titre III :

« Titre III - Dispositions relatives aux emplois des collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

OBJET

Le projet de loi « rétablissant la confiance dans l'action publique » a fait le choix de n'aborder la question des collaborateurs parlementaires que par le biais de la suppression de ce qu'il est convenu d'appeler les « emplois familiaux ».

Depuis des années, les collaborateurs parlementaires ne bénéficient d'aucun cadre juridique.

Cette absence de statut professionnel rend possible des dérives telles que celles révélées durant la campagne, notamment, à l'occasion de l'élection présidentielle s'agissant d'emplois fictifs présumés.

Cette situation met à mal l'image de l'ensemble des parlementaires et de la profession des collaborateurs parlementaires. Elle a heurté les citoyens

soucieux de transparence quant à l'usage de l'argent public mis à disposition des parlementaires dans l'exercice de leur mandat.

La moralisation de la vie publique, objet du présent projet de loi, passe donc par la définition d'un statut des collaborateurs parlementaires, inscrivant des règles déontologiques et des garanties sociales répondant aux très nombreuses spécificités de la vie parlementaire.

Cet amendement a donc pour objet de modifier l'intitulé du Titre III du projet de loi pour répondre à cette exigence de transparence et de rétablissement de la confiance dans l'action publique.

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 3

Amendement n° COM-109 présenté par

M. COLLOMBAT

Avant l'article 3

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Pour favoriser l'égalité de l'accès à l'emploi, chaque offre de membre de cabinet, collaborateur parlementaire ou collaborateur d'élus est rendue publique en amont du processus de recrutement sur les sites internet adaptés.

OBJET

Cet amendement vise renforcer la transparence du recrutement de l'ensemble des collaborateurs politiques.

Plusieurs chambres parlementaires, au Canada et au Royaume-Uni par exemple, ont déjà mis en place de telles plateformes.

ARTICLE 3

Amendement n° COM-115 présenté par

M. A. MARC

I. À l'alinéa 1, après les mots : « son cabinet », ajouter les mots : « ou d'un autre cabinet ministériel ».

II. Supprimer les alinéas 3 et 4.

OBJET

Cet amendement vise à mettre fin à la pratique des « emplois croisés ».

ARTICLE 4

Amendement n° COM-102 présenté par
M. COLLOMBAT

Supprimer cet article.

OBJET

Cette disposition crée une inégalité des personnes en fonction de leur origine et peut-être de nature à être censurée par le Conseil constitutionnel.

Amendement n° COM-114 présenté par
M. A. MARC

Supprimer cet article.

OBJET

Le parlementaire doit pouvoir s'entourer de personnes parfaitement disponibles et recrutées discrétionnairement sur le critère premier de la confiance personnelle.

Ainsi, que l'assistant parlementaire soit dans la parenté du parlementaire ou pas ne change rien à la vertu républicaine, pourvu qu'il assiste bien son employeur, autrement dit que son activité soit réelle. L'emploi fictif constitue un acte délictueux.

Amendement n° COM-85 présenté par
M. MAUREY

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 8 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 8 *bis*. Chaque assemblée détermine des règles destinées à contrôler l'effectivité du travail effectué par les collaborateurs employés par les parlementaires.

« Elle fixe notamment des règles visant à encadrer l'emploi par un parlementaire d'un membre de sa famille, la rémunération de celui-ci et la publicité de cet emploi.

« Elle veille à la mise en œuvre de ces règles dans les conditions déterminées par son règlement. »

OBJET

Cet amendement crée un système de contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs parlementaires et un cadre pour l'emploi par le parlementaire de membres de sa famille.

Les « affaires » récentes impliquant des collaborateurs, également membres de la famille du parlementaire employeur, ont provoqué une réprobation forte parmi les citoyens. Néanmoins, cette dernière n'a pas visé en premier lieu la nature familiale de l'emploi mais son caractère présumé fictif et les niveaux de rémunération évoqués, qui ont amplifié le mécontentement des citoyens.

S'il convient de mettre fin à de tels faits, interdire totalement les emplois familiaux paraît largement excessif alors que la plupart d'entre eux correspondent à de réels emplois rémunérés dans des conditions claires et déjà encadrées par les assemblées. L'interdiction pour les parlementaires de recruter un membre de sa famille s'apparente ainsi à une discrimination que rien ne justifie.

Ce dispositif vise donc à remplacer l'interdiction prévue par le présent article par un contrôle de l'effectivité du travail réalisé par le collaborateur parlementaire en général, et notamment pour les emplois familiaux, dans des conditions fixées par les assemblées. Il inscrit également dans la loi l'obligation de transparence et l'encadrement des rémunérations des emplois qui existent déjà dans le règlement des assemblées.

En proposant un contrôle sur la réalité de l'ensemble des emplois de collaborateurs parlementaires, il va au-delà de l'objectif de probité du dispositif prévu par le présent projet de loi qui ne vise que les emplois familiaux.

Le dispositif proposé par le présent amendement ne se satisfait pas d'« apparences » – ainsi le Gouvernement justifie l'interdiction des emplois familiaux au nom de la « théorie des apparences » dans l'étude d'impact accompagnant ce présent texte – mais apporte des garanties aux citoyens quant au bon usage des deniers publics.

Cet amendement permet de garantir la liberté de recrutement des parlementaires dont bénéficient les autres employeurs.

Amendement n° COM-34 présenté par
M. BIGOT

Après l'alinéa 1er

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Art.8 *bis*. - I. - Chaque parlementaire peut-être assisté de collaborateurs parlementaires dont il est personnellement l'employeur. Les assemblées déterminent le montant du budget, mis à disposition de chaque parlementaire, pour le financement de ces emplois. »

OBJET

L'article 4 vise à insérer au sein de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires un nouvel article 8 *bis* pour interdire les emplois dits familiaux.

L'ordonnance ne faisant nulle part référence à la possibilité pour les parlementaires d'employer des collaborateurs parlementaires à l'aide de financements spécifiques au nom des assemblées, il convient d'apporter, par souci de cohérence, cette précision dans l'ordonnance.

Amendement n° COM-86 présenté par
M. MAUREY

Après l'alinéa 3

Insérer l'alinéa ainsi rédigé:

...° Ses anciens conjoints, anciens partenaires liés par un pacte civil de solidarité, anciens concubins, les pères ou mères de ses enfants ou toute personne avec qui il a eu une relation amoureuse ;

OBJET

Dès lors que le principe de l'interdiction des emplois dits familiaux est retenu, il convient de l'appliquer en ne se limitant pas aux catégories proposées par le Gouvernement.

Cet amendement étend aux anciens conjoints, aux anciens partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou aux anciens concubins, aux pères ou aux mères des enfants du parlementaire, ainsi que toute personne avec qui il a eu une relation amoureuse, les personnes qu'il ne peut employer.

Amendement n° COM-89 présenté par
M. MAUREY

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par les mots :

ou toute personne avec qui il a une relation amoureuse.

OBJET

Dès lors que le principe de l'interdiction des emplois dits familiaux est retenu, il convient de l'appliquer en ne se limitant pas aux catégories proposées par le Gouvernement.

Le présent amendement vise à embrasser les relations intimes qui peuvent exister entre deux individus et à éviter qu'un contrat de travail puisse être contracté ou exister entre deux personnes se trouvant dans cette situation.

Il serait paradoxal qu'un parlementaire ne puisse plus avoir comme collaborateur son conjoint mais puisse employer son amant ou sa maîtresse.

Amendement n° COM-88 présenté par
M. MAUREY

Après l'alinéa 6

Insérer l'alinéa ainsi rédigé :

...° Les grands-parents, les petits-enfants et les enfants des frères et sœurs de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

OBJET

Dès lors que le principe de l'interdiction des emplois dits familiaux est retenu, il convient de l'appliquer en ne se limitant pas aux catégories proposées par le Gouvernement.

Le présent amendement interdit à un parlementaire d'employer les membres suivants de la famille de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin : grands-parents, petits-enfants ainsi que les enfants des frères et des sœurs.

Il propose ainsi de viser les mêmes liens de parenté que pour les élus eux-mêmes.

Amendement n° COM-103 présenté par
M. COLLOMBAT

Alinéa 6

Après l'alinéa 6, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

-7° : les personnes cohabitant notoirement avec le parlementaire

OBJET

Cette disposition vise à compléter la liste des personnes ne pouvant être recrutées comme collaborateurs parlementaires.

Amendement n° COM-104 présenté par
M. COLLOMBAT

Alinéa 6

Après l'alinéa 6, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

-7° : les personnes étant l'objet de gestes ou attentions de nature à laisser penser qu'ils entretiennent des relations sentimentales avec le parlementaire ;

OBJET

Cette disposition vise à compléter la liste des personnes ne pouvant être recrutées comme collaborateurs parlementaires.

Il s'agit d'éviter que la loi n'encourage le développement de l'immoralité, ce qui irait à l'encontre de son objectif : « rétablir la confiance dans l'action publique ».

Amendement n° COM-41 présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER et les membres du groupe
communiste républicain et citoyen

I. Après l'alinéa 6, insérer un alinéa ainsi rédigé :

5° Les parents, enfants, frères et sœurs, ainsi que le conjoint, partenaire lié par un pacte de solidarité ou concubin d'un autre parlementaire.

II. En conséquence, supprimer l'alinéa 10

OBJET

Il s'agit de répondre concrètement à la question des « emplois croisés ». Pour rétablir la confiance des citoyens en l'action publique, aucune économie en matière d'emploi de complaisance ne doit être faite. Interdire les emplois familiaux est une avancée, mais qui continuera d'être contournée dans certains cas, par la pratique des dits « emplois croisés » comme nous le notons déjà. C'est pourquoi il est nécessaire d'aller au-delà d'une simple déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (comme le prévoit le texte) en interdisant formellement ce genre d'emplois, nuisibles à la bonne image de nos élus.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4

Amendement n° COM-90 présenté par

M. MAUREY

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article 8 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 8 - ... ainsi rédigé :

« Art. 8 - ... Il est interdit à un député ou un sénateur d'employer en tant que collaborateur parlementaire au sens du règlement de l'assemblée dont il est membre, une personne également employée par un parti politique

« La violation de cette interdiction emporte la nullité du contrat. Cette nullité ne donne lieu à aucune restitution entre les parties.

« Le règlement de l'assemblée parlementaire détermine les modalités selon lesquelles le député ou le sénateur rembourse les sommes versées en vertu des contrats conclus en violation de l'interdiction mentionnée au premier alinéa ainsi que les autres sanctions qu'il encourt.

« Le fait, pour un député ou un sénateur, d'employer un collaborateur en méconnaissance de l'interdiction mentionnée au premier alinéa est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

« Lorsque le contrat de travail en cours au jour de la publication de la présente loi méconnaît ces dispositions, il prend fin de plein droit six mois après cette publication.

« Le parlementaire notifie le licenciement à son collaborateur dans les quinze jours suivant la publication de la présente loi. Il lui remet dans le même délai les documents prévus aux articles L. 1234-19, L. 1234-20 et R. 1234-9 du code du travail.

« La période qui s'étend entre la notification du licenciement et la rupture de plein droit mentionnée au premier alinéa constitue le délai de préavis quelles que soient l'ancienneté du collaborateur et la durée de préavis prévue au contrat.

« Le collaborateur bénéficie des indemnités mentionnées aux articles L. 1234-5, L. 1234-9 et L. 3141-28 du code du travail lorsqu'il remplit les conditions prévues. Les indemnités sont supportées par l'assemblée parlementaire dans les conditions fixées par son règlement.

« Le parlementaire n'est pas pénalement responsable de l'infraction prévue à l'article 8 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 lorsque cette infraction est commise pendant les six mois suivant la publication de la présente loi. »

OBJET

Cet amendement interdit à tout collaborateur parlementaire de travailler dans le même temps pour un parti politique.

L'existence de collaborateurs parlementaires également employés à temps partiel par un parti peut soulever des questions, en l'absence de contrôle de l'effectivité de l'emploi du collaborateur parlementaire. Or, ce double emploi peut se révéler un moyen détourné de financer un parti politique.

Cela c'est déjà vu par le passé et de récentes affaires ont alimenté et alimentent des suspicions, qui ne contribuent pas à améliorer la confiance dans l'action publique. Afin de lever tout soupçon, il est proposé d'interdire la possibilité pour un collaborateur parlementaire de travailler pour un parti.

Dès lorsqu'il paraît nécessaire d'interdire totalement les emplois familiaux pour éviter tout risque de dérives, le même principe doit s'appliquer en l'espèce.

ARTICLE 5

Amendement n° COM-116 présenté par

M. A. MARC

Supprimer cet article.

OBJET

Cet article vise à interdire à l'autorité territoriale de recruter des membres de son cabinet dans sa parenté.

Il n'est pas certain que l'intérêt général gagne quoi que ce soit à ce « gadget ».

Cet amendement propose donc de supprimer cet article fondé sur la suspicion.

Amendement n° COM-16 présenté par
Mme IMBERT

Alinéa 4

Après le mot :

cabinet

Insérer les mots :

et au sein des groupes politiques

OBJET

Le seul fait d'interdire l'emploi familial au sein des cabinets des autorités territoriales n'empêchera pas la translation ou l'employabilité de personnes issues de la famille des élus de la collectivité concernée au sein des différents groupes politiques.

Amendement n° COM-87 présenté par
M. MAUREY

Après l'alinéa 5

Insérer l'alinéa ainsi rédigé :

...° Ses anciens conjoints, anciens partenaires liés par un pacte civil de solidarité, anciens concubins, les pères ou mères de ses enfants ou toute personne avec qui il a eu une relation amoureuse ;

OBJET

Dès lors que le principe de l'interdiction des emplois dits familiaux est retenu, il convient de l'appliquer en ne se limitant pas aux catégories proposées par le Gouvernement.

Cet amendement étend aux anciens conjoints, aux anciens partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou aux anciens concubins, aux pères ou aux mères des enfants de l'autorité territoriale, ainsi que toute personne avec qui il a eu une relation amoureuse, les personnes ne pouvant appartenir à son cabinet.

Amendement n° COM-94 présenté par
M. MAUREY

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par les mots :

ou toute personne avec qui il a une relation amoureuse.

OBJET

Dès lors que le principe de l'interdiction des emplois dits familiaux est retenu, il convient de l'appliquer en ne se limitant pas aux catégories proposées par le Gouvernement.

Le présent amendement vise à embrasser les relations intimes qui peuvent exister entre deux individus et à éviter que la relation d'une autorité territoriale puisse travailler avec celle-ci au sein de son cabinet.

Il serait paradoxal qu'une autorité territoriale ne soit plus autorisée à avoir son conjoint dans son cabinet mais puisse travailler avec son amant ou sa maîtresse.

Amendement n° COM-93 présenté par
M. MAUREY

Après l'alinéa 8

Insérer l'alinéa ainsi rédigé :

...° Les grands-parents, les petits-enfants et les enfants des frères et sœurs de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

OBJET

Dès lors que le principe de l'interdiction des emplois dits familiaux est retenu, il convient de l'appliquer en ne se limitant pas aux catégories proposées par le Gouvernement.

Le présent amendement interdit à une autorité territoriale d'employer les membres suivants de la famille de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin : grands-parents, petits-enfants ainsi que les enfants des frères et des sœurs.

Il propose ainsi de viser les mêmes liens de parenté que pour les élus eux-mêmes.

Amendement n° COM-105 présenté par
M. COLLOMBAT

Alinéa 12

Après l'alinéa 12, ajouter un nouvel alinéa ainsi rédigé :

III. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux collectivités territoriales de moins de 3500 habitants.

OBJET

Dans les communes les plus petites, cette exigence peut s'avérer quasi impossible à remplir.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5

Amendement n° COM-95 présenté par
M. MAUREY

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Un membre de la famille de l'autorité territoriale tel que défini à l'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, résultant de l'article 5 de la présente loi, ne peut être employé dans les établissements et les organismes rattachés à la collectivité territoriale, ainsi que les organismes au sein desquels la collectivité locale ou ses établissements publics détiennent plus de la moitié des voix ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion »

OBJET

Dès lors que le principe de l'interdiction des emplois dits familiaux est retenu, il convient de l'appliquer en ne se limitant pas aux catégories proposées par le Gouvernement.

Cet amendement interdit aux organismes et établissements rattachés à une collectivité territoriale, ou bien dans lesquels cette dernière exerce un pouvoir de décision ou de gestion, d'employer un membre de la famille de l'autorité familiale.

ARTICLE 6

Amendement n° COM-117 présenté par
M. A. MARC

Supprimer cet article.

OBJET

Amendement en cohérence avec les amendements de suppression des articles 4 et 5.

Amendement n° COM-96 présenté par
M. MAUREY

Rédiger ainsi cet article :

I - L'interdiction prévue par l'article 8 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans leur rédaction résultant de l'article 4 de la présente loi ne s'applique pas aux contrats en cours.

II - L'interdiction prévue par me I de l'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans leur rédaction de l'article 5 de la présente loi ne s'applique pas aux contrats en cours.

OBJET

Cet amendement supprime l'article obligeant pour un parlementaire à mettre fin aux contrats en cours des membres de sa famille employés en tant que collaborateur parlementaire et pour une autorité territoriale des membres de sa famille appartenant à son cabinet.

L'application de l'interdiction des emplois familiaux aux contrats en cours dans les deux mois suivant la promulgation de ce texte est particulièrement brutale pour les salariés concernés.

Il semble plus juste d'appliquer cette disposition aux futurs contrats.

Amendement n° COM-97 présenté par

M. MAUREY

Rédiger ainsi cet article :

Les contrats de travail en cours au jour de la publication de la présente loi méconnaissant les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans leur rédaction résultant de l'article 4 de la présente loi prennent fin de plein droit lors de la fin du mandat parlementaire en cours au moment de la publication de la présente loi.

La rupture du contrat constitue un licenciement fondé sur la présente loi. Ce motif constitue une cause réelle et sérieuse.

Le parlementaire notifie le licenciement à son collaborateur deux mois avant la fin de son mandat actuel. Il lui remet dans le même délai les documents prévus aux articles L. 1234-19, L. 1234-20 et R. 1234-9 du code du travail.

La période qui s'étend entre la notification du licenciement et la rupture de plein droit mentionnée au premier alinéa constitue le délai de préavis quelles que soient l'ancienneté du collaborateur et la durée de préavis prévue au contrat.

Le collaborateur bénéficie des indemnités mentionnées aux articles L. 1234-5, L. 1234-9 et L. 3141-28 du code du travail lorsqu'il remplit les conditions prévues. Les indemnités sont supportées par l'assemblée parlementaire dans les conditions fixées par son règlement.

Le parlementaire n'est pas pénalement responsable de l'infraction prévue à l'article 8 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 lorsque cette infraction est commise pendant son mandat en cours au moment de la publication de la présente loi.

Dans le cas où le parlementaire ne se représente pas à l'issue de son mandat qui court au moment de la publication de la présente loi,

II. - Le contrat d'un collaborateur, employé au jour de la publication de la présente loi, en violation des dispositions du I de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans leur rédaction résultant de l'article 5 de la présente loi, prend fin de plein droit lors de la fin du mandat de l'autorité territoriale en cours au moment de la publication de la présente loi.

L'autorité territoriale notifie le licenciement à son collaborateur deux mois avant la fin de son mandat en cours au moment de la publication de la présente loi. La période qui s'étend entre la notification du licenciement et la rupture de plein droit mentionnée à l'alinéa ci-dessus constitue le délai de préavis quelle que soit la durée de préavis applicable.

L'autorité territoriale n'est pas pénalement responsable de l'infraction prévue au II de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 lorsque cette infraction est commise pendant son mandat en cours au moment de la publication de la présente loi.

OBJET

Cet amendement porte la fin des contrats en cours d'un membre de la famille du parlementaire ou de l'autorité territoriale à l'issue du mandat de ce dernier.

L'application de l'interdiction des emplois familiaux aux contrats en cours dans les deux mois suivant la promulgation de ce texte est particulièrement brutale pour les salariés concernés.

Le présent amendement vise donc à reporter l'application de cette disposition à la fin du mandat en cours du parlementaire.

Amendement n° COM-3 présenté par

MM. GRAND et CALVET, Mme MICOULEAU et MM. LEFÈVRE, G.
BAILLY, VASSELLE, HURÉ, FRASSA, FOUCHÉ, D. ROBERT, DOLIGÉ,
PIERRE et J.P. FOURNIER

I. - Alinéas 1, 6, 7 et 9

Remplacer le mot : « deux » par le mot : « six ».

II. - Alinéas 3 et 8

Remplacer les mots : « quinze jours » par les mots : « deux mois ».

OBJET

Initialement, le projet de loi du Gouvernement prévoyait que les contrats en cours à la date de publication de la loi et qui méconnaissaient l'interdiction qu'elle pose prenaient fin de plein droit un mois après la même date.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les atteintes portées à des situations contractuelles légalement acquises doivent être justifiées par un motif impérieux d'intérêt général (décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014) et qu'elles ne doivent pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles (décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001).

Le Conseil d'État a considéré que l'atteinte portée par le projet de loi aux situations contractuelles en cours est justifiée par un motif d'intérêt général. Il a toutefois porté à deux mois le délai dans lequel les contrats devenus illégaux doivent prendre fin, eu égard à l'importance de l'atteinte portée à la situation des personnes qui occupent les emplois en cause.

Face à l'atteinte portée, il est proposé de porter ce délai à six mois afin de laisser aux personnes concernées le temps nécessaire de s'organiser, sans

pour autant méconnaître la volonté du Parlement de supprimer les emplois familiaux et ainsi d'accroître la confiance des citoyens dans l'action publique en renforçant les garanties de probité des responsables publics et en limitant les situations de conflit d'intérêts et les risques de népotisme.

Amendement n° COM-98 présenté par

M. MAUREY

I - Alinéa 1

Remplacer le mot :

« deux »

par le mot :

« six »

II. - En conséquence, alinéas 6, 7 et 9

Procéder au même remplacement dans ces alinéas.

OBJET

Cet amendement porte à six mois le délai dans lequel les contrats devenus illégaux doivent prendre fin, contre deux mois ainsi que le projet de loi le prévoit.

L'application de l'interdiction des emplois familiaux aux contrats en cours dans les deux mois suivant la promulgation de ce texte est particulièrement brutale pour les salariés concernés.

Il est donc proposé de porter ce délai à six mois.

Amendement n° COM-83 présenté par

M. M. MERCIER

Alinéas 1 et 7

remplacer le mot

« deux »

par le mot

« six »

OBJET

Amendement de repli.

Le présent amendement a pour objet d'allonger le délai dont disposeront les parlementaires et les autorités territoriales pour licencier un collaborateur qui ne respecterait pas les obligations issues de la loi nouvelle.

Le projet de loi prévoit qu'ils ne disposeraient que d'un délai de deux mois pour licencier un collaborateur.

Ce délai est beaucoup trop court. D'autant plus que les salariés qui subiront demain ce licenciement se voient sanctionnés alors qu'au moment de la conclusion de leur contrat de travail ils étaient dans la légalité et qu'ils n'ont commis aucune faute justifiant la rupture de leur contrat.

Le présent amendement vise donc à porter le délai prévu à l'article 6 de deux à six mois après la publication de la loi.

Amendement n° COM-28 présenté par
Mme GIUDICELLI

Alinéa 1 et 6

Remplacer le mot : « deux » par le mot : « six ».

OBJET

Les fonctions de collaborateur parlementaire nécessitent une relation de confiance personnelle avec le député ou le sénateur. Compte tenu de la nature même de ces emplois de collaborateurs parlementaires, il sera probablement difficile, pour les personnes licenciées à la suite de l'adoption de la loi, de retrouver un emploi équivalent.

Cet amendement a pour but de prolonger la durée de préavis à six mois entre la notification du licenciement dans les 15 jours suivant la publication de la loi et la rupture effective du contrat pour permettre aux personnes concernées d'envisager une probable reconversion.

Amendement n° COM-17 présenté par
Mme IMBERT

Alinéas 1, 6, 7 et 9

Remplacer le mot : « deux » par le mot: « trois »

OBJET

Cet amendement permet de rétablir un équilibre visant à respecter le délai de préavis actuellement prévu en cas de départ dans les contrats de travail des collaborateurs concernés.

Amendement n° COM-30 présenté par
Mme GIUDICELLI

Après l'Alinéa 9 *ajouter un III* ainsi rédigé :

« *III.* – Les collaborateurs concernés par le I du présent article sont exonérés, à leur demande de l'exécution de tout ou partie du préavis. »

En cas de non-exécution du préavis, le salarié continue de percevoir l'indemnité compensatrice de préavis jusqu'à la date à laquelle le contrat prend fin de plein droit. »

OBJET

Compte tenu de la nature même de ces emplois de collaborateurs parlementaires, il sera difficile, pour les personnes licenciées à la suite de l'adoption de la loi, de retrouver un emploi équivalent.

Cet amendement a pour but d'accorder à la demande du collaborateur une dispense de droit d'exécution de préavis pour rupture de contrat de travail pour faciliter sa recherche d'emploi tout en maintenant l'indemnité compensatrice pour cette période de travail non effectué.

Dans le droit commun, en cas de dispense de préavis accordé sur initiative du salarié, l'employeur n'est pas obligé de verser des indemnités compensatrices.

Amendement n° COM-82 présenté par
M. M. MERCIER

Alinéas 1 et 7

remplacer le mot

« deux »

par le mot

« douze »

OBJET

Le présent amendement a pour objet d'allonger le délai dont disposeront les parlementaires et les autorités territoriales pour licencier un collaborateur qui ne respecterait pas les obligations issues de la loi nouvelle.

Le projet de loi prévoit qu'ils ne disposeraient que d'un délai de deux mois pour licencier un collaborateur.

Ce délai est beaucoup trop court. D'autant plus que les salariés qui subiront demain ce licenciement se voient sanctionnés alors qu'au moment de la

conclusion de leur contrat de travail ils étaient dans la légalité et qu'ils n'ont commis aucune faute justifiant la rupture de leur contrat.

Le présent amendement vise donc à porter le délai prévu à l'article 6 de deux à douze mois après la publication de la loi.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 6

Amendement n° COM-39 présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER et les membres du groupe communiste républicain et citoyen

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. L'article L1233-1 du Code du Travail est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Ces dispositions sont également applicables aux employeurs exerçant un mandat parlementaire »

II. La rupture du contrat de travail des collaborateurs parlementaires ouvre droit au licenciement au sens de l'article L. 1233-3 du code du travail.

Ce licenciement est régi par les dispositions prévues aux articles L. 1233-11 à L. 1233-15 de ce même code. Les employeurs ne sont pas tenus par les dispositions contenues aux articles L. 1233-4 et L. 1233-4-1 du code du travail.

Les salariés concernés bénéficient des dispositions prévues aux articles L. 1233-65 à L. 1233-70 du code du travail. »

OBJET

Pour mettre fin à un flou juridique, qui crée une insécurité tout à la fois pour le parlementaire employeur et le collaborateur parlementaire, les auteurs de cet amendement proposent d'inscrire clairement dans la loi qu'une rupture de contrat de travail des collaborateurs parlementaires ouvre droit au licenciement économique.

Amendement n° COM-31 présenté par
Mme GIUDICELLI

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les personnels employés par les députés et les Sénateurs à titre individuel sur leurs crédits collaborateurs, sont régis par un statut propre à chacune des Assemblées.

Ce statut prévoit, notamment les conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail des salariés, de leurs garanties sociales.

Ces collaborateurs bénéficient d'un statut, négocié avec les organisations syndicales et les associations professionnelles de collaborateurs parlementaires dans les conditions fixées par les questeurs. »

OBJET

L'absence de transparence sur les conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires a jeté le discrédit, à l'occasion de plusieurs affaires, sur cette profession et sur les parlementaires eux-mêmes.

Sans remettre en cause l'indispensable liberté de recrutement et de définition des tâches que les parlementaires souhaitent confier à leurs collaborateurs, la création d'un véritable statut pour plus de 3000 collaborateurs parlementaires financés sur fonds publics est indispensable

Le présent amendement pose les bases de la création d'un statut de collaborateur de député et de sénateur afin de clarifier et de compléter les règles du droit du travail applicables aux collaborateurs parlementaires en fonction des caractéristiques propres à leur métier.

Amendement n° COM-125 présenté par
M. CABANEL

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 4 *sexies* ainsi rédigé :

« Article 4 *sexies*. - Le bureau de chaque assemblée définit les conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires ainsi que leurs droits et obligations. Il précise les principales clauses que doit contenir le contrat conclu avec le collaborateur en ce qui concerne l'intitulé du poste, la nature

des tâches à accomplir et les compétences requises, en fonction des différentes situations possibles. »

OBJET

Cet amendement a pour objet de réhabiliter le métier de collaborateur parlementaire, suite aux récents scandales qui l'ont entaché et compte tenu de son opacité aux yeux du grand public. Ce travail de réhabilitation doit commencer par une clarification de son statut au sein du cabinet parlementaire, ainsi que par une définition précise des tâches qui lui sont assignées. Ce dispositif permettrait d'évaluer plus facilement le travail effectué par le collaborateur en cas d'audit du cabinet ou de soupçon d'emploi fictif, et favoriserait ainsi la transparence de son activité.

Amendement n° COM-29 présenté par

Mme GIUDICELLI

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les personnels employés par les députés et les Sénateurs à titre individuel sur leurs crédits collaborateurs, sont régis par une convention collective propre à chacune des Assemblées qui fixe leurs conditions d'emploi et d'exercice des collaborateurs parlementaires.

Chaque Assemblée organise les modalités permettant l'application du Code de Travail relatives aux questions de représentativité et aux modalités de négociation. »

OBJET

L'absence de transparence totale sur les conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires a jeté le discrédit, à l'occasion de plusieurs affaires, sur cette profession et sur les parlementaires eux-mêmes.

Sans remettre en cause l'indispensable liberté de recrutement et de définition des tâches que les parlementaires souhaitent confier à leurs collaborateurs, la création d'un véritable statut pour plus de 3000 collaborateurs parlementaires financés sur fonds publics est indispensable

Presque tous les salariés dans notre pays ayant un contrat de droit privé sont couverts par une convention collective. Selon la direction de la recherche du ministère de l'Emploi, la part de salariés couverts par une convention collective, un statut ou un ensemble d'accords est de près de 98 %. Enfin, 1,9 % des salariés qui ne sont pas rattachés à une convention collective de branche ou un statut sont régis par une convention ou une série d'accords d'établissement.

Ainsi, dans de très nombreux domaines, le Code du Travail renvoie l'application à la signature d'accords. Par exemple en l'absence d'accord sur le temps de travail, « le forfait jour » qui est particulièrement adapté à la situation des collaborateurs parlementaires ne peut pas être mis en œuvre.

Le présent amendement pose les bases de la création d'un statut de collaborateur de député et un statut de collaborateur de sénateur par la mise en place de conventions collectives. Ces conventions permettront de clarifier et de compléter les règles du droit du travail applicables aux collaborateurs parlementaires en fonction des caractéristiques propres à leur métier.

Amendement n° COM-37 présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER et les membres du groupe communiste républicain et citoyen

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article 4 *quater* de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Chaque assemblée parlementaire s'assure de la mise en œuvre d'un dialogue social, conforme au code du travail, entre les représentants parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires.

Le dialogue social porte, notamment, sur les conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires et des collaborateurs de groupes parlementaires, les grilles de salaire, les conditions de recrutement, les obligations déontologiques, le temps de travail et la sécurité et la santé au travail.

Il détermine la négociation d'accords collectifs, rendus publics sur le site internet de chaque assemblée. »

OBJET

Afin d'œuvrer à la mise en place d'un statut de collaborateur parlementaire, il est primordial d'introduire un dialogue social entre parlementaires et collaborateurs. Celui-ci permettra principalement de pallier au manque de convention collective pour la profession.

Par ailleurs, le dialogue social avec les représentants des salariés porte sur les conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires et des collaborateurs de groupes parlementaires, le statut de leur profession, la sécurité et la santé au travail, les obligations des employeurs, le régime

salarial, les conditions de recrutement, les obligations déontologiques et le temps de travail.

Amendement n° COM-38 présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER et les membres du groupe
communiste républicain et citoyen

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article 4 *quater* de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Chaque assemblée parlementaire définit et établit, après négociation avec les organisations syndicales des collaborateurs parlementaires désignées en leur sein, une convention collective. » »

OBJET

La revendication première et principale des syndicats de collaborateurs est de mettre en œuvre une convention collective pour définir clairement les missions, le régime salarial, le temps de travail, etc. Les auteurs de cet amendement soutiennent cette revendication considérant qu'il s'agit là tout simplement de faire accéder les professionnels de cette profession au droit commun, avec l'application du droit du travail, assortie d'une véritable négociation sociale.

Amendement n° COM-42 présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER et les membres du groupe
communiste républicain et citoyen

Après l'article 6, insérer un article ainsi rédigé :

« L'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est ainsi modifié :

I. Rédiger ainsi le cinquième alinéa (a) de cet article :

a) Après les mots : « et des établissements publics » sont insérés les mots : « ainsi qu'aux militaires, aux magistrats, aux collaborateurs parlementaires ».

II. Après le cinquième alinéa (a) de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Dans la deuxième phrase, après les mots : « une certaine durée de services publics », sont insérés les mots : « ou une durée déterminée auprès de sénateurs, de députés, et des groupes politiques du Parlement ».

OBJET

Cet amendement vise, dans une logique de validation des acquis de l'expérience, à faire prendre en compte l'ancienneté des collaborateurs parlementaires dans les conditions d'accès aux concours internes de la fonction publique territoriale.

Amendement n° COM-124 présenté par
M. CABANEL

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 4 *quater* de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 4 *sexies* ainsi rédigé :

« Article 4 *sexies*. – Chaque assemblée parlementaire définit les conditions dans lesquelles chaque député ou sénateur fait réaliser au cours de son mandat une évaluation indépendante du fonctionnement de son équipe de collaborateurs parlementaires. »

OBJET

Le présent amendement a pour objet de proposer une évaluation du travail du cabinet parlementaire par un tiers indépendant, afin de favoriser la transparence de ses activités et de contribuer à la responsabilisation des élus envers les citoyens. Cette évaluation donnerait lieu à la mise en place de process, de fiches et d'intitulés de postes, sur le modèle du management des entreprises ou des administrations.

Amendement n° COM-91 présenté par
M. MAUREY

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 8 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 8 *bis*. Chaque assemblée détermine des règles destinées à contrôler l'effectivité du travail effectué par les collaborateurs employés par les parlementaires.

« Elle veille à la mise en œuvre de ces règles dans les conditions déterminées par son règlement. »

OBJET

La suppression des emplois familiaux ne suffit pas à garantir la réalité de l'emploi de certains collaborateurs parlementaires. Cet amendement crée donc un système de contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs parlementaires.

Les « affaires » récentes impliquant des collaborateurs, également membres de la famille du parlementaire employeur, ont provoqué une réprobation forte parmi les citoyens. Néanmoins, cette dernière n'a pas visé en premier lieu la nature familiale de l'emploi mais son caractère présumé fictif et les niveaux de rémunération évoqués, qui ont amplifié le mécontentement des citoyens.

Ainsi, l'interdiction des emplois familiaux, alors même que la plupart d'entre eux correspondent à de réels emplois rémunérés dans des conditions claires et déjà encadrées par les assemblées, prévu par le présent projet de loi ne répond pas au principal problème soulevé par les récentes affaires.

Ce dispositif vise à instituer un contrôle de l'effectivité du travail réalisé par le collaborateur parlementaire dans des conditions fixées par les assemblées.

En proposant un contrôle sur la réalité de l'ensemble des emplois de collaborateurs parlementaires, il va au-delà de l'objectif de probité du dispositif prévu par le présent projet de loi qui ne vise que les emplois familiaux.

Le dispositif proposé par le présent amendement ne se satisfait pas d'« apparences » - ainsi le Gouvernement justifie l'interdiction des emplois familiaux au nom de la « théorie des apparences » dans l'étude d'impact accompagnant ce présent texte - mais apporte des garanties aux citoyens quant au bon usage des deniers publics.

ARTICLE 7

Amendement n° COM-118 présenté par

M. A. MARC

Supprimer cet article.

OBJET

Le remplacement de l'indemnité forfaitaire de frais de mandat par un remboursement sur factures représente un imbroglio bureaucratique à la fois coûteux et ingérable et fondé sur la suspicion.

Amendement n° COM-121 rect. présenté par

MM. J.L. DUPONT, BOCKEL, DOLIGÉ et REICHARDT, Mme BOUCHOUX,
MM. MARSEILLE, GUERRIAU, D. BAILLY et BÉRIT-DÉBAT,
Mme DUCHÊNE, MM. MÉDEVIELLE, GENEST et MAUREY, Mme FÉRAT,
MM. COMMEINHES et LUCHE, Mmes GOY-CHAVENT, IMBERT et
JOISSAINS, MM. DELAHAYE, GABOUTY, PIERRE et CARLE,
Mmes N. GOULET, BILLON et MORIN-DESAILLY et
MM. POZZO di BORGO et SAUGEY

Rédiger ainsi cet article :

Le code général des impôts est ainsi modifié :

I.- 1° L'article 80 *undecies* est abrogé.

2° Après l'article 92 A, il est inséré un article 92 B ainsi rédigé :

« Art. 92 B. - 1. Pour l'établissement de l'impôt, l'indemnité parlementaire et l'indemnité de fonction prévues aux articles 1er et 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, l'indemnité de résidence, l'indemnité représentative de frais de mandat, ainsi que les indemnités versées par les assemblées à certains de leurs membres, en vertu d'une décision du bureau desdites assemblées, en raison de l'exercice de fonctions particulières, sont considérées comme des revenus assimilés aux bénéfiques non commerciaux.

« 2. Le revenu à retenir dans les bases de l'impôt est constitué par l'excédent des indemnités mentionnées au 1. sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la fonction parlementaire. Le Bureau de chaque assemblée définit les limites dans lesquelles les dépenses exposées par les membres du Parlement au titre de leur fonction sont déductibles.

3° En conséquence, avant l'article 92, le A du VI de la première sous-section de la section II du chapitre premier du titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts est ainsi rédigé :

« A. Définition des bénéfiques et indemnités imposables »

II.- 1° L'article 158 est ainsi modifié :

Le a du 1° du 7 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« L'adhésion à une association de gestion mentionnée à l'article 1649 *quater* HA est obligatoire pour les membres du Parlement au titre des revenus mentionnés à l'article 92 B ».

2° Après le II du chapitre I *ter* du titre premier de la troisième partie du livre premier, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :

« II *bis* : Associations agréées des membres du Parlement

« Art. 1649 *quater* HA. – Les membres du Parlement peuvent créer des associations de gestion chargées de s’assurer de la régularité des déclarations que leur soumettent leurs adhérents. À cet effet, elles leur demandent tous renseignements et documents utiles de nature à établir, chaque année, la concordance, la cohérence et la vraisemblance desdites déclarations. Ces associations peuvent être agréées dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État ».

OBJET

L’étude d’impact de l’article 7 indique que « l’objectif poursuivi du remplacement de l’indemnité représentative de frais de mandat par le remboursement des frais de mandat aux frais réels est la moralisation de la vie publique et la probité des responsables politiques » et précise que « les assemblées seront libres de vérifier la réalité des frais de mandat et pourront ainsi assurer aux citoyens que l’indemnité représentative de frais de mandat ne sera pas utilisée à des fins personnelles ».

Pour atteindre cet objectif, l’étude d’impact envisage trois solutions : la transparence intégrale de l’utilisation de l’indemnité représentative de frais de mandat avec un maintien du modèle forfaitaire, la création d’une autorité indépendante pour gérer les indemnités des parlementaires et la suppression du modèle forfaitaire et le remboursement des frais réels avec un traitement équivalent aux homologues européens.

L’étude d’impact n’envisage pas une dernière option, pourtant évoquée par le Président de la République pendant la campagne présidentielle : la fiscalisation de l’ensemble des indemnités des parlementaires.

Pourtant, alors que le dispositif proposé par le Gouvernement, reposant sur le remboursement des frais réellement exposés par les parlementaires induira des charges de gestion lourdes, cet amendement propose un dispositif fiscal dont la mise en œuvre permettrait à la fois d’atteindre l’objectif d’un renforcement de la transparence de la rémunération des membres du Parlement et du financement des charges inhérentes à leur fonction tout en clarifiant les règles fiscales qui leur sont applicables.

En effet, en l’état actuel du droit, l’indemnité parlementaire, ainsi que l’indemnité de résidence et l’indemnité de fonction « sont imposables à l’impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires ». Or, tout d’abord, cela conduit à assimiler à des « salaires » des éléments de rémunération – comme l’indemnité de fonction – qui ont, en réalité, vocation à financer des frais et charges supportés par les parlementaires dans l’exercice de leur fonction ; sans qu’il soit question de critiquer cette situation, qui résulte d’initiatives parlementaires, force est néanmoins de constater qu’elle est susceptible de créer une confusion quant à la nature des sommes versées. Ensuite, l’application des règles relatives aux traitements et salaires a pour conséquence d’exclure des revenus

imposables l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), dès lors qu'elle constitue une allocation pour frais et charges.

Aussi, il paraît aujourd'hui nécessaire de rendre le régime fiscal des indemnités parlementaires plus simple et lisible. C'est la raison pour laquelle le I du dispositif proposé tend à ce que pour l'établissement de l'impôt, les rémunérations des parlementaires soient considérées comme des revenus assimilés aux bénéfices non commerciaux (BNC), permettant ainsi d'inclure dans la base imposable l'ensemble des indemnités versées aux membres du Parlement - y compris celles ayant vocation à financer des charges inhérentes à leur mandat, comme l'IRFM.

Une telle évolution constituerait une avancée en faveur de la transparence, dans la mesure où elle impliquerait que les parlementaires déclarent les indemnités qui leur sont versées, de même que les frais et charges assumés au titre de leur mandat, dont la déductibilité pourrait être contrôlée par l'administration fiscale. À cet égard, la définition, par les assemblées, des limites dans lesquelles les dépenses exposées par les membres du Parlement sont déductibles de leur revenu imposable doit permettre d'adapter les règles de déductibilité à celles encadrant l'utilisation des indemnités parlementaires. À titre d'exemple, en cohérence avec l'interdiction qui est faite aux parlementaires d'imputer sur leur IRFM les dépenses en capital afférentes à l'acquisition d'un bien immobilier, il s'agirait de ne permettre que la déductibilité des charges locatives liées au bien - alors qu'en application des normes fiscales de droit commun, les contribuables sont, dans certaines conditions, en droit de déduire le coût des remboursements en capital et ceux de toutes les charges (locatives et de propriété), inhérents à l'achat de locaux professionnels.

Enfin, le droit fiscal encourage certaines catégories de contribuables à adhérer à des centres ou associations de gestion agréées par l'administration fiscale dont la finalité est d'apporter à leurs adhérents une assistance technique en matière comptable et fiscale, mais aussi de procéder aux contrôles de concordance, de cohérence et de vraisemblance de leurs déclarations. L'adhésion à de tels organismes doit, en principe, apporter une garantie supplémentaire de la fiabilité des informations transmises à l'administration fiscale.

Par suite, tirant les conséquences de l'évolution du régime fiscal applicable aux indemnités parlementaires, le II propose de rendre l'adhésion à des associations de gestion dédiées obligatoire pour les membres du Parlement. De telles structures seraient, ainsi, chargées de participer à l'établissement de leurs déclarations et de s'assurer de la régularité de ces dernières.

Amendement n° COM-120 présenté par
M. A. MARC

Rédiger ainsi cet article :

L'indemnité représentative de frais de mandat est imposable pour son montant total à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

OBJET

Cet amendement vise à fiscaliser l'IRFM.

Amendement n° COM-130 présenté par
MM. CABANEL et LABBÉ et Mme BENBASSA

Alinéa 2

Rédiger ainsi le deuxième alinéa :

« Article 4 *sexies* - Chaque assemblée parlementaire définit la nature des dépenses constituant des frais de mandat. Chaque député ou sénateur perçoit mensuellement une avance sur ces dépenses, dans la limite d'un plafond fixé par l'assemblée dont il relève. Il tient une comptabilité des dépenses réellement exposées et en détient les justificatifs. L'excédent des avances sur les dépenses est reversé chaque année au budget de l'assemblée concernée.

Les comptabilités font l'objet d'un contrôle aléatoire. Chaque assemblée définit les sanctions applicables en cas de manquement aux obligations résultant du présent article ».

OBJET

Cet amendement tend à remplacer un système de remboursement, imposant aux parlementaires de faire des avances importantes, et demandant un contrôle administratif lourd et coûteux, par un mécanisme d'avances mensuelles assorti de l'obligation de tenir une comptabilité faisant l'objet de contrôles aléatoires. La transparence souhaitée serait ainsi obtenue par des moyens mieux adaptés.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 7

Amendement n° COM-84 présenté par
M. ZOCCHETTO

Après l'article 7

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié

Au premier alinéa de l'article L. 46-1, les mots : « conseiller municipal » sont remplacés par les mots : « maire, adjoint au maire, conseiller municipal bénéficiant d'une délégation, ou président, vice-président, délégué communautaire bénéficiant d'une délégation, d'un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50.000 habitants ».

OBJET

Cet amendement vise à introduire dans les dispositions limitant le cumul des mandats les fonctions exécutives au sein d'un EPCI de plus de 50.000 habitants.

Parallèlement, le présent amendement propose d'exclure du calcul du cumul des mandats les conseillers municipaux n'étant ni maire, ni adjoint au maire, ni même délégué

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 8

Amendement n° COM-25 présenté par
M. KALTENBACH

Avant l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la phrase après les mots : « des articles 8 et 9 » sont remplacés par les mots : « n'est pas attribué ».

OBJET

Cet amendement a pour objectif de d'inciter fortement les partis politiques au respect de la parité pour les candidatures aux législatives. Alors qu'elle devrait aujourd'hui être la norme, on constate que certains partis préfèrent encore toucher une subvention moindre de l'État pour infraction plutôt que de présenter des candidats de manière paritaire. En supprimant purement et simplement les subventions publiques accordées aux partis en infraction avec cette règle de parité des candidatures, l'objectif est de les inciter fortement à respecter les règles paritaires.

Amendement n° COM-126 présenté par
M. MAUREY

Avant l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 sont ainsi rédigés :

« - soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 2,5 % des suffrages exprimés dans au moins cent circonscriptions ;

« - soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 2,5 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions d'une collectivité territoriale relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou de Nouvelle-Calédonie. »

OBJET

Cet amendement renforce les seuils à atteindre pour qu'un parti bénéficie des financements publics reposant sur les résultats aux élections législatives.

Les élections législatives voient une prolifération de candidats dont l'objectif est uniquement d'assurer le financement de leur parti.

Ce constat est directement lié aux seuils fixés par le cadre actuel - trop bas - qui incitent de petits partis, parfois de pseudos partis, à présenter un maximum de candidats. Cet amendement propose que ces aides soient attribuées à un parti lorsque 100 de ses candidats, contre 50 actuellement, ont obtenu au moins 2,5% des suffrages exprimés, contre 1% actuellement, ainsi que l'a proposé le député René Dosière dans une proposition de loi relative à la moralisation de la vie politique, déposée le 6 juin dernier.

Amendement n° COM-45 présenté par
MM. CABANEL et LABBÉ et Mme BENBASSA

Avant l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« - soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 3 % des suffrages exprimés dans au moins vingt circonscriptions ; »

OBJET

Le présent amendement a pour objet de modifier les conditions d'accès au financement public pour les partis, afin de permettre aux petits mouvements politiques défendant des problématiques locales d'exister.

ARTICLE 8

Amendement n° COM-81 rect. présenté par

MM. SUEUR, LECONTE et les membres du groupe socialiste et républicain

Après l'alinéa 1, insérer trois alinéas ainsi rédigés :

...° L'article 9 est ainsi modifié :

a) Au second alinéa, les mots : « 1 % » sont remplacés par les mots « 2,5 % » et le mot « cinquante » est remplacé par le mot « cent » ;

b) Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« - soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 2,5% des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions d'une collectivité territoriale relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou de Nouvelle-Calédonie. »

OBJET

Cet amendement a pour but d'encadrer plus rigoureusement l'octroi de financements publics aux partis et groupements politiques.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 9 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique permettent aux partis et groupements politiques de bénéficier de subventions publiques dès lors qu'ils ont présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1% des suffrages exprimés lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, dans au moins cinquante circonscriptions ou dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou de Nouvelle-Calédonie.

Ces seuils sont trop bas : ils peuvent permettre à certains partis ou groupements politiques, voire de faux partis ou groupements politiques, de capter des subventions publiques sans en remplir effectivement les fonctions. Ainsi, à travers cette mesure, l'objectif est de subordonner le financement

publique à trois conditions : avoir un objet politique, rassembler des militants, soutenir des candidats aux élections locales et nationales.

Amendement n° COM-77 présenté par
M. LECONTE

Après l'alinéa 11

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Au premier alinéa, après les mots « personnes physiques dûment identifiées », il est ajouté les mots « de nationalité française ou dont la résidence fiscale est fixée en France ».

OBJET

Cet amendement a pour objet de permettre d'exclure du champ de financement de la vie politique française les personnes qui ne sont pas citoyens français ou dont l'administration française n'a pas la capacité de s'assurer de l'origine des revenus qui leur permettent de financer un ou plusieurs partis politiques.

Amendement n° COM-5 présenté par

MM. GRAND et CALVET, Mme MICOULEAU et MM. LEFÈVRE,
BONHOMME, G. BAILLY, VASSELLE, HURÉ, FRASSA, FOUCHÉ, D.
ROBERT, DOLIGÉ et PIERRE

I. - Après l'alinéa 13

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« *a bis*) Après le troisième alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Dans le cadre d'une participation au financement d'un autre parti ou groupement politique ou d'une campagne électorale d'un candidat, les partis ou groupements politiques ne peuvent fournir des biens ou des services à des prix supérieurs à leurs prix d'achat effectif. »

II. - Alinéa 21

Remplacer le mot : « cinquième » par le mot : « sixième ».

III. - Après l'alinéa 23

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les mêmes peines sont applicables à un groupement ou parti politique qui a, pour le compte d'un autre parti ou groupement ou d'un candidat, fourni des biens ou des services en violation du quatrième alinéa de l'article 11-4. ».

OBJET

Avec les établissements de crédit et sociétés de financement, les partis et groupements politiques sont les seules personnes morales à pouvoir financer une autre formation politique.

Afin d'éviter un contournement de la loi par certaines formations politiques, il est proposé d'interdire la fourniture de prestations surfacturées d'un parti ou groupement à un candidat lors d'une campagne électorale et des partis et groupements politiques entre eux.

Amendement n° COM-21 présenté par

M. KALTENBACH

Alinéa 15

Après le deuxième alinéa de l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Les associations de financement et les mandataires financiers ainsi que les micro-partis doivent chaque année rendre publique la liste des personnes ayant consenti annuellement un ou plusieurs dons d'une valeur totale supérieure à 500 euros. »

OBJET

Dans un objectif de transparence, cet amendement propose que soit rendue publique la liste des principaux donateurs de chaque parti ou micro-parti, c'est-à-dire des personnes ayant donné à un même parti ou micro-parti plus de 500 euros au cours d'une même année. Une telle mesure à tous les échelons de pouvoir permettra de vérifier quels liens entretiennent les élus avec des intérêts privés. Faire cette transparence permettra aux électeurs de choisir leurs représentants en connaissance de cause et donc de renforcer le lien de confiance qui les unit à leurs représentants.

Amendement n° COM-6 présenté par

MM. GRAND et CALVET, Mme MICOULEAU et MM. LEFÈVRE,
BONHOMME, VASSELLE, HURÉ, FRASSA, FOUCHÉ, D. ROBERT,
DOLIGÉ et PIERRE

Alinéa 28

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

« Le commissaire aux comptes, personne physique, et, dans les sociétés de commissaires aux comptes, les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 822-9 du code de commerce, ne peuvent réaliser cette mission de certification durant plus de six exercices consécutifs. Ils peuvent à nouveau participer à une mission de contrôle légal des comptes de ces partis ou groupements politiques à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de clôture du sixième exercice qu'ils ont certifié. ».

OBJET

Actuellement, les commissaires aux comptes sont nommés pour six ans et les partis ou groupements politiques peuvent les conserver d'un mandat à l'autre.

Certains partis ou groupements ont donc les mêmes commissaires aux comptes pendant de très nombreuses années ce qui peut engendrer des situations susceptibles de remettre en cause l'impartialité ou l'indépendance des commissaires aux comptes désignés.

Il est donc proposé d'introduire une obligation de rotation des commissaires aux comptes sur le modèle des dispositions prévues à l'article L. 822-14 du code du commerce pour les commissaires aux comptes des associations faisant appel public à la générosité. Dans ce cas, ils ne pourraient certifier les comptes durant plus de six exercices consécutifs et seraient remplacés tous les six ans.

Il s'agit là de répondre à une recommandation de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) notamment dans son seizième rapport d'activité 2014.

Amendement n° COM-7 présenté par

MM. GRAND et CALVET, Mme MICOULEAU et MM. LEFÈVRE,
BONHOMME, G. BAILLY, VASSELLE, HURÉ, FRASSA, D. ROBERT,
DOLIGÉ et PIERRE

Alinéa 31

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

« Pendant la durée des sanctions, les partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement d'un parti ou groupement politique pour lequel la commission a constaté un manquement aux obligations prévues au présent article. ».

OBJET

L'article 9 de la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats a permis à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de pouvoir moduler les sanctions et leur durée en cas de manquement aux obligations comptables pour une meilleure proportionnalité entre les motifs du constat et ses conséquences juridiques. Cette disposition est conservée dans la nouvelle rédaction de l'article 11-7 proposé par cet article 8.

Néanmoins, les dispositions actuelles de sanction du non-respect des obligations comptables semblent ne pas atteindre complètement l'objectif recherché. En effet, certaines formations politiques défaillantes peuvent, peu après la décision les concernant, créer un parti politique « frère » dont la dénomination est très proche et qui est uniquement destiné à se substituer l'année suivante à la formation en cause pour l'encaissement des dons et cotisations. Les fonds ainsi perçus ouvrant droit à la réduction d'impôt au bénéfice des sympathisants et adhérents, la formation nouvellement créée peut ensuite en toute légalité les reverser au profit du parti pour lequel un manquement avait été constaté.

Ce constat illustre la difficulté pour le législateur de définir une sanction adéquate et efficace à l'encontre des partis politiques qui ne respecteraient pas les obligations prévues par la loi sur la transparence financière.

Sans remettre en cause la liberté constitutionnelle de création et d'organisation des partis politiques, il est proposé d'interdire à un parti ou groupement politique sanctionné de recevoir des contributions financières d'autres partis ou groupement politiques.

Il s'agit là de répondre à une recommandation de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) notamment dans son seizième rapport d'activité 2014.

Amendement n° COM-8 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI, M. CALVET, Mme MICOULEAU et
MM. LEFÈVRE, BONHOMME, G. BAILLY, VASSELLE, HURÉ, FRASSA,
DOLIGÉ, PIERRE et J.P. FOURNIER

Alinéa 33

Remplacer l'occurrence : « III » par l'occurrence « II ».

OBJET

Correction d'une erreur rédactionnelle.

Amendement n° COM-23 présenté par

M. KALTENBACH

Alinéa 28

À l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique les mots : « deux commissaires au compte » sont remplacés par les mots : « la Cour des comptes ».

OBJET

Réclamée par les associations anti-corruption ainsi que par la Haute Autorité à la Transparence de la Vie Publique, cette mesure permettrait de confier l'expertise des comptes de campagne à des magistrats indépendants et éviter ainsi les dépassements de frais de campagne comme il y en a eu ces dernières années engendrant fraudes et à termes une perte de confiance dans le personnel politique.

Il est normal que les partis qui reçoivent des subventions publiques importantes et dont les dons bénéficient d'avantages fiscaux conséquents puissent voir leurs comptes contrôlés par des magistrats publics.

Amendement n° COM-78 présenté par

M. LECONTE

Après l'alinéa 28,

ajouter un alinéa ainsi rédigé

« Le commissaire aux comptes, personne physique, et, dans les sociétés de commissaires aux comptes, les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 822-9 du code de commerce, ne peuvent certifier durant plus de deux exercices consécutifs les comptes d'un parti ou groupement politique.

Ils peuvent à nouveau participer à une mission de contrôle légal des comptes de ces partis ou groupements politiques à l'expiration d'un délai de quatre ans à compter de la date de clôture du deuxième exercice qu'ils ont certifié. ».

OBJET

Les commissaires aux comptes sont nommés pour six ans et les partis ou groupements politiques peuvent les conserver d'un mandat à l'autre. Certains partis ou groupements ont donc les mêmes commissaires aux comptes pendant un grand nombre d'années, ce qui est susceptible de remettre en cause l'impartialité ou l'indépendance des commissaires aux comptes désignés. Cette difficulté a d'ailleurs été soulignée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Afin d'y remédier, cet amendement introduit une obligation de rotation des commissaires aux comptes qui ne pourraient certifier les comptes durant plus de 2 exercices comptables consécutifs et seraient remplacés tous les 2 ans. Il instaure également un délai de 4 ans à compter de la date de clôture du deuxième exercice qu'ils ont certifié avant qu'ils ne puissent à nouveau participer à une mission de contrôle légal des comptes de ces mêmes partis politiques.

ARTICLE 9

Amendement n° COM-22 présenté par

M. KALTENBACH

Alinéa 2

1° Après l'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique il est inséré un article 11-6 ainsi rédigé : « Les prêts consentis par des personnes physiques à des partis politiques sont interdits ».

OBJET

Il est nécessaire d'en finir avec le système de prêts trop généreux qui mine la confiance des électeurs dans les partis ou les candidats dont on découvre par la suite les liens qu'ils entretiennent avec des intérêts particuliers. Cette mesure est préconisée pour rétablir la confiance des Français dans le personnel politique et les partis.

Amendement n° COM-9 présenté par

MM. GRAND et CALVET, Mme MICOULEAU et MM. LEFÈVRE,
BONHOMME, G. BAILLY, VASSELLE, HURÉ, FRASSA, FOUCHÉ, D.
ROBERT, DOLIGÉ et PIERRE

I. - Alinéa 9

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

Remplacer les mots : « une phrase ainsi rédigée » par les mots : « deux phrases ainsi rédigées ».

II. - Alinéa 10

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

« Aucun candidat ne peut recevoir de financement d'un parti ou groupement politique, pour lesquels un manquement comptable a été constaté conformément aux dispositions de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. »

OBJET

La jurisprudence du Conseil d'État a établi un lien entre le respect des obligations comptables et le financement des campagnes électorales en privant le parti défaillant de cette possibilité (décision n° 17797 du 30 octobre 1996 - élection municipale de Fos-sur-Mer).

En effet, en perdant le bénéfice de certaines dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, un parti ou groupement politique redevient une personne morale non autorisée à participer au financement d'une campagne électorale.

Il est donc proposé de codifier cette interdiction de financement qui sera sanctionnée par le 2° du I de l'article L. 113-1 dont une nouvelle rédaction est proposée dans cet article 9.

Amendement n° COM-11 présenté par

MM. GRAND, CALVET, LEFÈVRE, BONHOMME, G. BAILLY, VASSELLE,
HURÉ, FRASSA, DOLIGÉ et PIERRE

Après l'alinéa 14

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 3° *bis* Au premier alinéa de l'article L. 52-11-1, le taux : « 47,5 % » est remplacé par le taux : « 45 % . » ;

OBJET

La confiance dans l'action publique repose également sur la bonne utilisation de l'argent public, notamment dans le cadre des élections.

Il convient de rappeler que l'État participe au financement des campagnes électorales à la fois par le remboursement d'une partie des dépenses de campagne (apport personnel du candidat) et par la délivrance d'un avantage fiscal aux donateurs (66 % du montant du don déductible des impôts).

L'article 112 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a réduit de 5 % les taux de remboursement du plafond des dépenses de campagne. Il est ainsi passé de 50 % à 47,5 %.

Cinq ans après cette première baisse et afin d'inciter les candidats à la modération pour leurs dépenses électorales, il est proposé de diminuer à nouveau ce taux de remboursement en le fixant à 45 %.

ARTICLE 10

Amendement n° COM-12 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI, M. CALVET, Mme MICOULEAU et
MM. LEFÈVRE, BONHOMME, KENNEL, VASSELLE, HURÉ, FRASSA,
FOUCHÉ, DOLIGÉ et PIERRE

I. - Alinéa 1

a) Après les deux occurrences du mot : « crédit », insérer les mots : « et de l'assurance » ;

b) Avant le mot : « au », insérer les mots : « à l'assurance et ».

II. - Alinéa 2

Après le mot : « prêt », insérer les mots : « ou d'assurance ».

III. - Alinéa 3

Remplacer le mot : « assurer », par les mots : « garantir l'assurance et ».

IV. - Alinéas 5 et 6

Après le mot : « crédit », insérer les mots : « et de l'assurance ».

V. - Alinéa 7

a) Après la première occurrence du mot : « crédit », insérer les mots : « et de l'assurance » ;

b) Après la seconde occurrence du mot : « crédit », insérer les mots : « et à l'assurance ».

OBJET

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.

Il convient également de prendre en compte les difficultés rencontrées par les candidats avec les assureurs.

En effet, les candidats rencontrent de très grandes difficultés pour assurer un local de campagne conformément à leur engagement contractuel prévu au bail. Les assureurs invoquent leur souhait de ne pas prendre du « mauvais risque ».

Il est donc proposé de charger ce nouveau médiateur d'une mission sur les assurances.

ARTICLE 11

Amendement n° COM-14 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI, M. CALVET, Mme MICOULEAU et
MM. LEFÈVRE, BONHOMME, KENNEL, G. BAILLY, VASSELLE, HURÉ,
FRASSA, FOUCHÉ, DOLIGÉ et PIERRE

Alinéa 2, tableau, première colonne

Après le mot : « crédit », insérer les mots : « et de l'assurance ».

OBJET

Amendement de conséquence de la nouvelle dénomination du médiateur du crédit et de l'assurance aux candidats et aux partis politiques.

ARTICLE 12

Amendement n° COM-106 présenté par

M. COLLOMBAT

Alinéa 1

Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

I- Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l'instauration de nouveaux dispositifs destinés à pallier les défaillances avérées du marché en matière de financement de la vie politique et de la presse d'information politique et

générale. Ce dispositif vise en particulier à ce que pour que les candidats, partis et groupements politiques soumis à la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique puissent, après intervention du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques assurer leur financement par l'obtention de prêts, avances ou garanties.

OBJET

Considérant que l'existence d'une presse d'information politique et générale est nécessaire au débat démocratique et participe à garantir les « expressions pluralistes des opinions » mentionnées à l'article 4 de la Constitution, il serait utile que ces nouveaux mécanismes de financement de la vie politique puisse également bénéficier à la presse d'information politique et générale.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14

Amendement n° COM-18 présenté par

M. KALTENBACH

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Le chapitre II du titre III du livre I^{er} de la quatrième partie est complété par une section 4 ainsi rédigée :

« *Section 4*

« *Le conseil régional des jeunes*

« *Art. L. 4132-28.* - Un conseil régional des jeunes est instauré dans chaque région.

« Le conseil régional des jeunes fait connaître au conseil régional ses propositions pour la jeunesse dans les domaines qui relèvent de la compétence des régions. Il formule des projets de délibérations qui sont mis à l'ordre du jour du conseil régional.

« Le conseil régional des jeunes est composé de membres tirés au sort pour deux ans sur une liste de candidats volontaires âgés de 15 à 23 ans. Leur nombre correspond aux deux tiers du nombre de conseillers régionaux.

« Un décret fixe les modalités d'application du présent article. »

OBJET

La jeunesse se désengage de la vie politique. Face à ce délaissement, il est nécessaire d'agir afin de les ramener dans l'espace public et de les sensibiliser aux questions citoyennes afin de tisser à nouveau un lien de confiance.

Il est essentiel que la jeunesse de notre pays retrouve confiance dans l'action publique et soit associée à la prise de décision.

Le présent amendement vise à créer et à généraliser, sur tout le territoire, des conseils régionaux des jeunes.

Les conseils régionaux des jeunes qu'il est proposé de créer ont pour objectif de contribuer à l'apprentissage actif et à l'exercice de la responsabilité, de la citoyenneté et de la vie publique.

L'impliquer dans les décisions à l'échelle régionale motivera en effet la jeunesse à s'engager. Elle pourra ainsi agir dans des domaines qui la touchent directement. Elle influencera les actions de formation et d'apprentissage mises en place par les régions.

En outre, la création de conseils régionaux des jeunes vise à favoriser leur accès à la vie sociale et culturelle des territoires concernés et à développer le sentiment d'appartenance à leur région dans un esprit d'ouverture et de solidarité.

Composés de jeunes de 15 à 25 ans, ces conseils permettront par ailleurs aux élus de mieux connaître et de mieux prendre en compte les besoins et les attentes des jeunes.

En adoptant une approche différente, ces conseils pourront, finalement, apporter des solutions innovantes et particulièrement adaptées aux difficultés rencontrées par la jeunesse dans divers domaines.

Ils pourront aborder toutes les questions qui relèvent de la compétence du territoire concerné et qui touchent à la jeunesse.

Cette idée n'est pas nouvelle comme en témoigne l'existence d'un conseil régional des jeunes dans plusieurs régions et notamment en Île-de-France, dans les Pays de la Loire ou en Guadeloupe. Cet amendement a donc pour ambition de généraliser ces institutions au niveau régional et de leur donner un cadre légal.

Afin de garantir un débat ouvert et pluraliste, des jeunes de 15 à 23 ans tirés au sort pour deux ans sur une liste de candidats volontaires composeront ces assemblées. Leur nombre sera défini proportionnellement à celui des conseillers municipaux et régionaux en exercice, auxquels ils soumettront des projets de délibérations qui devront nécessairement être inscrits à l'ordre du jour.

Les conseils régionaux des jeunes doivent être un vecteur d'engagement citoyen pour les jeunes, une source d'inspiration pour les élus, un moyen de

réaffirmer l'importance de la jeunesse et de l'énergie qu'elle apporte au débat public, auquel elle doit, nécessairement, être associée.

Amendement n° COM-19 présenté par
M. KALTENBACH

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie est complété par une section 8 ainsi rédigée :

« Section 8

« *Le conseil municipal des jeunes*

« Art. L. 2121-41. - Un conseil municipal des jeunes est institué dans chaque commune de plus de 100 000 habitants.

« Le conseil municipal des jeunes fait connaître au conseil municipal ses propositions pour la jeunesse dans les domaines qui relèvent de la compétence des communes. Il formule des projets de délibérations qui sont mis à l'ordre du jour du conseil municipal.

« Le conseil municipal des jeunes est composé de membres tirés au sort pour deux ans sur une liste de candidats volontaires âgés de 15 à 23 ans. Leur nombre correspond au tiers du nombre de conseillers municipaux.

« Un décret fixe les modalités d'application du présent article. »

OBJET

La jeunesse se désengage de la vie politique. Face à ce délaissement, il est nécessaire d'agir afin de les ramener dans l'espace public et de les sensibiliser aux questions citoyennes afin de tisser à nouveau un lien de confiance.

Il est essentiel que la jeunesse de notre pays retrouve confiance dans l'action publique et soit associée à la prise de décision.

Le présent amendement vise à créer et à généraliser, sur tout le territoire, des conseils municipaux des jeunes.

Les conseils municipaux des jeunes qu'il est proposé de créer ont pour objectif de contribuer à l'apprentissage actif et à l'exercice de la responsabilité, de la citoyenneté et de la vie publique.

Les conseils municipaux des jeunes qu'il est proposé de créer ont pour objectif de contribuer à l'apprentissage actif et à l'exercice de la responsabilité, de la citoyenneté et de la vie publique.

L'impliquer dans les décisions communales motivera en effet la jeunesse à s'engager. Elle pourra ainsi agir dans des domaines qui la touchent directement. Elle orientera la vie politique locale mais aussi la vie associative, culturelle et sportive des communes.

En outre, la création de conseils municipaux des jeunes vise à favoriser leur accès à la vie sociale et culturelle des territoires concernés et à développer le sentiment d'appartenance à leur commune dans un esprit d'ouverture et de solidarité.

Composés de jeunes de 15 à 25 ans, ces conseils permettront par ailleurs aux élus de mieux connaître et de mieux prendre en compte les besoins et les attentes des jeunes.

En adoptant une approche différente, ces conseils pourront, finalement, apporter des solutions innovantes et particulièrement adaptées aux difficultés rencontrées par la jeunesse dans divers domaines.

Ils pourront aborder toutes les questions qui relèvent de la compétence du territoire concerné et qui touchent à la jeunesse.

Cette idée n'est pas nouvelle comme en témoigne l'existence d'un conseil régional des jeunes dans plusieurs régions et notamment en Île-de-France, dans les Pays de la Loire ou en Guadeloupe. Cet amendement a donc pour ambition de généraliser ces institutions au niveau communal et de leur donner un cadre légal.

Afin de garantir un débat ouvert et pluraliste, des jeunes de 15 à 23 ans tirés au sort pour deux ans sur une liste de candidats volontaires composeront ces assemblées. Leur nombre sera défini proportionnellement à celui des conseillers municipaux en exercice, auxquels ils soumettront des projets de délibérations qui devront nécessairement être inscrits à l'ordre du jour.

Les conseils municipaux des jeunes doivent être un vecteur d'engagement citoyen pour les jeunes, une source d'inspiration pour les élus, un moyen de réaffirmer l'importance de la jeunesse et de l'énergie qu'elle apporte au débat public, auquel elle doit, nécessairement, être associée.

Amendement n° COM-20 présenté par

M. KALTENBACH

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le code électoral est ainsi modifié :

1° L'article L.57-1 du code électoral est abrogé ;

2° Le cinquième alinéa de l'article L. 313 du code électoral est supprimé ;

3° Au 1° de l'article L. 562 du code électoral, la référence : « L. 57-1, » est supprimée.

II. - Au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse, la référence : « L. 57-1, » est supprimée.

OBJET

Cet amendement a pour objectif d'interdire les machines à voter. Divers incidents survenus lors des élections présidentielles de 2007 ont conduit à la mise en place d'un moratoire sur leur installation. Depuis cette date, une commune ne peut plus adopter ce système de vote mais les communes qui avaient choisi ces machines avant peuvent les conserver.

Il faut interdire totalement l'utilisation de ces machines du fait de l'absence d'infailibilité et de contrôle citoyen sur les opérations de vote. Aujourd'hui plusieurs pays européens ont interdit les machines à voter et le débat est relancé avec la polémique sur les hackers qui auraient influencé l'élection américaine.

À ce jour, les urnes électroniques sont encore utilisées dans 60 villes en France, dont 11 communes sur 36 dans mon département.

De plus, il y a un risque de rupture d'égalité qui intervient lorsque les électeurs d'une même circonscription électorale sont confrontés à des règles différentes à travers l'utilisation de deux systèmes de vote différents. Cette rupture d'égalité entre électeurs peut être matière à des recours et entraîner l'annulation des scrutins concernés par cette situation particulière d'inconstitutionnalité.

Les citoyens sont mécontents de la subsistance de ces machines qui n'ont pas prouvé apporter une amélioration quelconque à la bonne tenue des scrutins alors qu'en revanche, les soupçons s'accroissent.

Amendement n° COM-24 présenté par

M. KALTENBACH

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

1/ A l'article L123 du code électoral, les mots : « uninominal majoritaires à deux tours » sont remplacés par les mots « proportionnel à un tour et à la plus forte moyenne ».

2/ A l'article L124 du code électoral, les mots existants sont remplacés par la phrase : « Le vote a lieu dans le cadre de circonscriptions qui correspondent aux départements et pour Lyon à la métropole de Lyon ».

OBJET

Il est important que l'assemblée nationale soit représentative du vote exprimé par les Français et permette à tous les courants politiques d'être équitablement représentés. On constate que le mode de scrutin actuel uninominal à deux tours exclut trop largement ou minore trop fortement des courants politiques pourtant soutenus par nos concitoyens.

Pour assurer une meilleure représentation de cette diversité d'idées, une solution est d'établir la proportionnelle intégrale à la plus forte moyenne aux législatives dans le cadre de circonscription départementale comme cela fût le cas aux élections législatives de 1986. Ce mode de scrutin permet d'établir une meilleure représentativité de l'échiquier politique.

Le mode de scrutin proportionnel est plus juste que le système majoritaire car il rend impossible la prédominance exclusive d'une formation politique qui n'aurait pas le soutien d'une majorité dans le pays. Il est aussi plus démocratique car reflétant davantage la diversité de l'électorat. Le résultat est donc plus facilement accepté par les électeurs.

Ajoutons que contrairement au scrutin majoritaire uninominal, l'électeur est plus enclin à voter pour des candidats proches de ses opinions plutôt que pour un candidat ayant le plus de chances d'être élu. Cela permet donc d'élire une assemblée plus fidèle à l'opinion du pays.

Amendement n° COM-26 présenté par

M. KALTENBACH

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Après le chapitre III du titre V du livre V du code de justice administrative, il est inséré un chapitre III *bis* ainsi rédigé :

« CHAPITRE III BIS

« *Le référé injonction des élus minoritaires dans les organes délibérants des collectivités territoriales*

« Art. L. 553-2. - Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi en cas de violation manifeste des droits des élus n'appartenant pas à la majorité dans les organes délibérants des collectivités territoriales, définis aux articles L. 2121-7 à L. 2121-29, L. 2123-12 à L. 2123-16, L. 3121-18 à L. 3121-24-1, L. 4132-17 à L. 4132-23-1, L. 5215-18, L. 5216-4-2,

LO. 6221-28, LO. 6321-29 et LO. 6431-27 du code général des collectivités territoriales.

« Un intérêt à agir est reconnu à tout élu n'appartenant pas à la majorité.

« Lorsqu'il constate la réalité du manquement, le président du tribunal administratif enjoint à la collectivité territoriale responsable de se conformer à ses obligations dans le délai et par les moyens qu'il fixe.

« Aucune mesure ne peut être régulièrement prescrite sans que le défendeur ait été avisé et mis à même de présenter ses observations.

« Le président du tribunal administratif se prononce dans le délai d'un mois à compter de la demande. Il statue en premier et dernier ressort. »

II. - Au premier alinéa de l'article L. 553-2 du code justice administrative, après la référence : « L. 5216-4-2 », sont insérées les références : « L. 7122-26, L. 7222-26 ».

III. - Le II entre en vigueur :

1° À compter de la première réunion de l'assemblée de Guyane suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux, en ce qui concerne les dispositions applicables à la Guyane ;

2° À compter de la première réunion de l'assemblée de Martinique suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux, en ce qui concerne les dispositions applicables à la Martinique.

OBJET

Les droits des élus n'appartenant pas à la majorité dans les organes délibérants des collectivités territoriales ne sont pas toujours respectés. Or, pour la vitalité démocratique et la confiance que peuvent avoir les administrés dans leurs exécutifs locaux, il est essentiel de permettre aux opposants politiques de faire valoir leurs droits qui aujourd'hui sont parfois bafoués par les autorités exécutives.

Les exemples sont nombreux et notamment dans les communes des Hauts-de-Seine, où un certain nombre d'obstacles sont régulièrement utilisés à leur encontre comme par exemple le refus de publication d'un espace réservé dans le bulletin municipal, la non mise à disposition d'un local, le refus de communication des informations et des documents nécessaires à l'examen des questions soumises à l'ordre du jour, le déni du droit d'expression en Conseil municipal, *etc.*

Des procédures judiciaires existent bien, telles que les référés suspension et liberté. Toutefois, elles ne sont pas toujours suivies dans les faits, puisque leur application dépend souvent de la bonne volonté de l'exécutif local. Par ailleurs, il peut être difficile pour les élus lésés de revendiquer leurs droits,

notamment pour des raisons financières. Il faut rappeler que les élus de l'opposition ne sont ni indemnisés ni des professionnels de la politique.

Face à ce constat, il est proposé de créer un référé injonction spécifique permettant de contraindre l'autorité exécutive à se conformer à ses obligations dans un délai beaucoup plus court.

Amendement n° COM-33 présenté par
M. KALTENBACH

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le paragraphe 2 de la section 2 du chapitre II du titre III du livre IV du code pénal est complété par un article 432-7-1 ainsi rédigé :

« Art. 432-7-1 – Est puni des peines prévues à l'article 432-7 le fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public d'exercer un des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme afin d'empêcher l'acquisition par une personne physique ou morale d'un des biens ou droits énumérés aux 1° à 3° de l'article L. 213-1 du même code en raison de l'un des motifs de discrimination visés aux articles 225-1 et 225-1-1 du présent code. »

OBJET

Le rétablissement de la confiance des citoyens dans l'action publique passe notamment par l'impartialité des élus. Cette qualité suppose, en particulier, de ne pas mettre à profit les prérogatives que la loi leur attribue pour agir de façon discriminatoire.

Or, certains maires ont utilisé le droit de préemption pour s'opposer à ce que des personnes d'origine étrangère achètent un bien immobilier dans leur commune.

Poursuivis en justice à l'initiative d'une association antiraciste, ils ont bénéficié d'une impunité tirée de ce que l'article 432-7 du code pénal, qui prohibe les discriminations commises par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ne sanctionne pas expressément l'usage discriminatoire du droit de préemption.

Ainsi, alors même que, suivant les dispositions de l'article 1583 du code civil, l'accord du vendeur et de l'acheteur sur la chose et sur le prix suffit à former la vente, de sorte que l'exercice *a posteriori* du droit de préemption prive l'acheteur du bénéfice du droit de propriété ainsi acquis, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que « l'exercice d'un droit de préemption, fût-il abusif, ne saurait constituer le refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi au sens de l'article 432-7 du code pénal » (Cass. crim., 17 juin 2008, n°07-81.666 et Cass. crim., 21 juin 2011, n° 10-85.641).

Autrement dit, en l'état actuel des dispositions du code pénal, l'exercice du droit de préemption, même abusif car non justifié par l'intérêt général mais reposant sur une volonté de discrimination, ne constitue pas un acte discriminatoire répréhensible.

L'amendement propose d'appliquer concrètement la proposition n° 4 issue du rapport d'information n° 94 du 12 novembre 2014 de Madame Esther Benbassa et Monsieur Jean-René Lecerf relatif à la lutte contre les discriminations. Le rapport préconise en effet d'introduire dans le code pénal une disposition incriminant l'usage abusif du droit de préemption à des fins discriminatoires.

Il est ainsi prévu d'introduire, à cette fin, un article 432-7-1 dans le code pénal, faisant suite à l'actuel article 432-7 qui sanctionne le délit de discrimination commis par une personne exerçant une fonction publique. Désormais, le fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public d'exercer un droit de préemption afin d'empêcher une personne de se porter acquéreur en raison de l'un des motifs de discrimination visés aux articles 225-1 et 225-1-1 du code pénal serait puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

L'amendement proposé vise donc à combler une lacune du droit en matière de discrimination pour que soient punis pénalement les abus du droit de préemption fondés notamment sur l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ou l'orientation ou l'identité sexuelle.

Amendement n° COM-100 présenté par
MM. CHAIZE et CARDOUX

Après l'article 14

A. Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le code électoral est ainsi modifié :

1° L'article L. 260 est ainsi modifié :

a) Les mots : « , avec dépôt de listes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir » sont supprimés ;

b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La liste de candidats au conseil municipal comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté de deux candidats supplémentaires. » ;

2° À la fin du II de l'article L. 237-1, les mots : « ou de ses communes membres » sont supprimés.

II. – Jusqu’au renouvellement général du conseil municipal suivant la promulgation de la présente loi, dans les communes de 1 000 habitants et plus, par dérogation au troisième alinéa de l’article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, lorsqu’il y a lieu de procéder à l’élection du maire, le conseil municipal est réputé complet si les vacances en son sein sont inférieures au dixième de son effectif légal.

B. En conséquence, faire précéder cet article d’une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Titre VII

Dispositions diverses et transitoires

OBJET

Dans les communes de 1000 habitants et plus, lorsqu’il y a lieu de procéder à l’élection d’un nouveau maire, le conseil municipal est réputé complet si les vacances constatées sont la conséquence (article L.2122-9 du code général des collectivités territoriales) :

- de démissions données lorsque le maire a cessé ses fonctions et avant l’élection de son successeur ;
- ou d’une décision de la juridiction administrative devenue définitive annulant l’élection de conseillers municipaux sans proclamation d’autres élus.

Dans les autres cas, il y a lieu de remplacer un conseiller municipal élu dont le siège serait vacant pour quelque cause que ce soit par le candidat venant sur une liste immédiatement après lui ou, à défaut, de renouveler le conseil municipal (article L.270 du code électoral).

Un tel renouvellement est souvent lourd à mettre en œuvre pour la collectivité, et parfois difficilement compréhensible du point de vue du citoyen.

Pour répondre et mettre fin à de telles situations, qui obligent les électeurs à repasser aux urnes alors que leur choix s’est opéré sans ambiguïté, qui obligent la commune à l’organisation de nouvelles élections et qui suscitent incompréhension à bien des égards, le présent amendement vise à ce que la constitution des listes aux élections municipales comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté de deux candidats remplaçants.

Cette mesure proposée s’inscrit donc directement dans la recherche de confiance dans la vie publique qu’attendent les citoyens, en ce que in fine, elle respecte fidèlement le vote des électeurs, et la consécration par les urnes d’être reconnu comme démocratiquement légitime.

Ainsi, que ce soit dans le cas du décès du maire d’une commune, que ce soit dans celui du décès du maire alors qu’un autre membre du conseil municipal était déjà décédé en cours de mandat, le ou les sièges vacants du conseil

municipal seraient occupés par les candidats remplaçants. Il serait alors procédé à l'élection du nouveau maire au sein du conseil municipal, sans qu'il soit nécessaire d'appeler les électeurs aux urnes une nouvelle fois pour procéder au renouvellement intégral du conseil municipal.

De façon transitoire, d'ici à la tenue de nouvelles élections municipales, il est proposé que l'on considère le conseil complet dès lors qu'il manque « simplement » moins d'un dixième de ses membres.

Amendement n° COM-32 présenté par

M. GRAND, Mmes DEROMEDI et MICOULEAU et MM. LEFÈVRE,
CHARON, VASSELLE, CHASSEING, DOLIGÉ et J.P. FOURNIER

I. – Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L2334-37 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'alinéa 4 est ainsi rédigé :

« 3° De l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département. » ;

2° L'alinéa 11 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le représentant de l'État dans le département porte à la connaissance de la commission la liste des demandes de subventions reçues. La commission est saisie pour avis de la liste des opérations qu'il propose de retenir.

« Avec les élus visés au 3°, il arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'État qui leur est attribuée. Il porte à la connaissance de la commission cette liste ».

II. – En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Titre VII

Dispositions relatives à la transparence dans l'attribution des aides de l'État

OBJET

L'article 9 du projet de loi organique entend mettre fin à la pratique de la « réserve parlementaire » au motif que son caractère discrétionnaire la rend désormais inadéquate et contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics et alimente une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste de ces fonds.

L'exposé des motifs et l'étude d'impact prévoit que les aides transitant par cette réserve pourront être redéployées au profit des territoires dans le cadre de dispositifs d'intervention existants.

Actuellement, pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), le Préfet arrête chaque année la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'État qui leur est attribuée. Il porte à la connaissance de la commission la liste des opérations qu'il a retenues. La commission n'est saisie pour avis que des projets dont la subvention au titre de la DETR porte sur un montant supérieur à 150 000 €.

Ce seuil de 150 000 € limite la saisine pour avis de la commission à de gros projets dont le montant total hors taxe est supérieur à 450 000 €, ce qui élimine mécaniquement l'examen des projets des communes rurales.

Par ailleurs, selon le nombre de parlementaires dans le département, ils peuvent être membre de cette commission.

En cas de suppression de la réserve parlementaire, il convient que l'ensemble des parlementaires puissent être membre.

Il est proposé également de revoir le fonctionnement de la commission d'élus pour la DETR en précisant qu'elle est informée de l'ensemble des demandes déposées et saisie pour l'avis de l'ensemble des projets retenus par le Préfet. Enfin, le Préfet arrêtera la liste définitive avec les parlementaires.

Il n'est pas plus transparent et adéquat que des crédits gérés par plusieurs parlementaires soient de fait centralisés entre les mains d'un seul, le Préfet de département.

Amendement n° COM-128 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI, MM. CALVET, de LEGGE et P. LEROY,
Mme MICOULEAU, MM. LEFÈVRE, BONHOMME, CHARON, KENNEL,
G. BAILLY, VASSELLE, CHASSEING, BOUCHET, HURÉ, de RAINCOURT,
FOUCHÉ, D. ROBERT et DOLIGÉ, Mme PROCACCIA et MM. PIERRE et
J.P. FOURNIER

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'alinéa 6 de l'article L2334-37 du code général des collectivités territoriales, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les parlementaires du département sont membres de droit de la commission ».

OBJET

Cet article entend mettre fin à la pratique de la « réserve parlementaire » au motif que son caractère discrétionnaire la rend désormais inadéquate et contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics et alimente une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste de ces fonds.

L'exposé des motifs et l'étude d'impact prévoit que les aides transitant par cette réserve pourront être redéployées au profit des territoires dans le cadre de dispositifs d'intervention existants.

Dès lors, il est proposé que les parlementaires d'un département deviennent membre de droit de la commission d'élus pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Il n'est pas plus transparent et adéquat que des crédits gérés par plusieurs parlementaires soient de fait centralisés entre les mains d'un seul, le Préfet de département.

Amendement n° COM-129 présenté par

MM. POINTEREAU, DARNAUD, VASPART, CORNU, BIZET, BOUCHET,
G. BAILLY, de RAINCOURT et CHAIZE, Mme LOPEZ, MM. LONGUET,
BONHOMME et CARDOUX, Mme DI FOLCO, M. MOUILLER,
Mme MORHET-RICHAUD et MM. MÉDEVIELLE, TRILLARD, VASSELLE,
KENNEL, MANDELLI, B. FOURNIER, REVET, MORISSET, DUFAUT,
MAYET, GENEST et MAUREY

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'alinéa 6 de l'article L.2334-37 du code général des collectivités territoriales, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les députés et sénateurs du département sont membres de droit de la commission. Ils sont saisis, dès le premier euro dépensé, sur les projets subventionnés au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux ».

OBJET

En supprimant la réserve parlementaire, il est supposé, conformément aux annonces du précédent Garde des sceaux, que les 146 M€ correspondant aux crédits inscrits par le Gouvernement en loi de finances pour subventionner des opérations d'intérêt général sur proposition des parlementaires, seront inscrits dans un « *Fonds d'actions aux territoires ruraux* » (*Conférence de presse du 1er juin dernier*) dont les montants seront « *redéployés au profit des territoires dans le cadre des dispositifs d'intervention existants* » (*extrait de l'exposé des motifs*) à l'image de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Le parlementaire (*député ou sénateur*) proche de sa circonscription, de son département, peut juger de la pertinence de l'allocation des fonds et juger donc en opportunité. C'est en ce sens que le présent amendement propose que les parlementaires deviennent membres de droit de la commission départementale d'élus prévue à l'article L.2334-37 du CGCT, et qu'ils puissent bénéficier d'un pouvoir décisionnaire, dès le premier euro dépensé, sur les projets subventionnés au titre de la DETR.

Il s'agit de préserver un lien de proximité et de garantir la démocratie participative.

Cette demande est d'autant plus légitime que l'on sait que les crédits de la DETR, qui représentent des sommes très importantes, sont attribués de façon discrétionnaire par les préfets de département, sans aucune forme de transparence pour les subventions inférieures à 150 000€.

L'auteur de l'amendement tient également à préciser que la réserve parlementaire a fait l'objet de nombreuses réformes visant à rendre son attribution plus transparente. Elle fait même l'objet d'une publication disponible sur les sites internet des deux chambres parlementaires.

Amendement n° COM-131 présenté par
M. DOLIGÉ

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'alinéa 6 de l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les parlementaires du département sont membres de droit de la commission, ils ont voie délibérative. En cas de désaccord sur une proposition du Préfet, les votes ont lieu à la majorité absolue des présents ou représentés. »

OBJET

L'article 9 a pour objet de supprimer la « Dotation d'Action Parlementaire » dite « Réserve Parlementaire » au motif d'un manque de transparence, de bon usage des deniers publics et d'un risque de clientélisme.

Si ces motivations pouvaient être avancées il y a quelques années, l'on semble avoir oublié que des règles très précises ont été adoptées ces dernières années, apportant toute la transparence nécessaire avec la parution dans la presse des sommes attribuées.

Il est souhaitable en cas de suppression que les parlementaires soient membres de la commission qui aura à répartir les sommes qui lui seront transférées et qu'ils puissent avoir voie délibérative.

Il est bon de rappeler qu'en cas de confirmation de la suppression de la réserve parlementaire, il soit aussi mis fin à la « Réserve Ministérielle » totalement discrétionnaire, mais aussi à la réserve du « Président de la République » qui est d'une opacité totale.

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Amendement n° COM-1 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI et MM. CALVET, LEFÈVRE, BONHOMME, KENNEL, G. BAILLY, VASSELLE, HURÉ, SAVIN, FRASSA, J.P. FOURNIER, PIERRE, DOLIGÉ et FOUCHÉ

Remplacer le mot :

« rétablissant »

par le mot :

« pour ».

OBJET

Comme l'exposé des motifs le précise, beaucoup a été fait ces dernières années et plusieurs lois ont été votées au sujet de la moralisation de la vie publique.

L'utilisation du verbe rétablir dans son intitulé semble conférer à ce texte un rôle majeur dans la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs élus qui est en inadéquation avec son contenu.

Par ailleurs, le Conseil d'État dans son avis du 12 juin 2017 considère cet intitulé comme susceptible de donner lieu à des interprétations inappropriées.

Comme le Conseil d'État, il est donc proposé de modifier le titre de ce texte par :

« projet de loi pour la confiance dans l'action publique ».

Amendement n° COM-43 présenté par
M. CABANEL

Compléter cet intitulé par les mots :

« en renforçant sa moralisation ».

OBJET

Le présent amendement a pour objet de préciser l'intitulé du projet de loi, en rappelant explicitement l'objectif de moralisation poursuivi par ce texte.

La moralisation est un processus d'inculcation de normes qui dépasse les considérations purement juridiques. Ainsi, est morale une action qui se fonde sur des règles éthiques, des principes de conduite, et la recherche d'un bien individuel et collectif au sein de la société. Dans ce contexte de défiance de la population française envers ses élus, la question de la morale a donc toute sa place et ne devrait pas être écartée du titre de ce projet de loi.

Amendement n° COM-113 présenté par
M. A. MARC

Remplacer le mot :

« rétablissant »

par les mots :

« relatif à ».

OBJET

L'intitulé du projet de loi « rétablissant la confiance dans l'action publique » apparaît bien présomptueux au regard du contenu.

Comme l'exposé des motifs l'indique, beaucoup a déjà été fait ces dernières années et plusieurs lois ont été votées sur ce sujet : les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, qui ont notamment créé la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière qui a institué un Procureur de la République financier, la loi du 20 avril 2016, qui a renforcé les obligations déontologiques des fonctionnaires et, plus récemment, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui a notamment créé l'Agence française anti-corruption.

L'utilisation du verbe « rétablir » semble vouloir conférer à ce texte un rôle primordial dans la restauration de la confiance des citoyens envers leurs élus.

Or ce projet de loi ne fait que s'inscrire dans la législation qui consiste à réagir aux faits divers et aux émotions supposées de l'opinion publique par l'annonce urgente d'un texte censé éradiquer à lui seul le mal de notre société.

En toute chose, il faut savoir raison garder.

Il est donc proposé de modifier le titre de ce texte par :

« projet de loi relatif à la confiance dans l'action publique ».

Amendement n° COM-119 présenté par

M. DOLIGÉ

Rédiger ainsi cet intitulé :

Diverses dispositions relatives à la transparence démocratique

OBJET

L'exposé des motifs de la loi précise à juste titre que « beaucoup a été fait ces dernières années, et plusieurs lois ont été votées sur » la transparence, la fraude, la grande délinquance économique et financière

L'intitulé choisi est, comme le précise le conseil d'État, susceptible de donner lieu à des interprétations inappropriées.

Le terme « rétablir » est subjectif. Qui peut dire quel est le seuil du rétablissement ? Si la confiance n'existe plus, ce qu'exprime l'intitulé, peut-on affirmer que les mesures proposées restitueront la confiance ? Où se situe le seuil entre confiance et défiance ?

Depuis quelques années les lois se succèdent avec cette motivation et ce nouveau projet tend à prouver que l'objectif n'a pas été atteint.

Le projet doit donc « rétablir », selon ses auteurs, la confiance dans « l'action publique ».

L'action publique est-elle limitée aux parlementaires, membres du gouvernement ou aux maires qui sont concernés par ce texte, ou l'action publique est-elle la résultante d'acteurs beaucoup plus nombreux ? Tous les agents publics, plusieurs millions en France, participent à l'action publique.

De très nombreux agents publics ont des responsabilités de pouvoir, administratives et / ou financières majeures, plus importantes que les parlementaires. Ils peuvent bénéficier d'avantages financiers, peuvent être

susceptibles d'employer un membre de leur famille, peuvent favoriser des entreprises et être sujet à la pression des lobbies. Dans le projet de loi du gouvernement il est de fait sous entendu que l'action publique est limitée aux quelques élus concernés par ce texte et que les propositions faites vont permettre de redonner confiance dans l'action publique. À l'évidence il y a un fossé entre l'intitulé et le résultat qui peut être attendu sur l'ensemble de l'action publique.

Toutes les mesures proposées vont dans le sens d'une meilleure transparence dans l'action publique. Diverses dispositions sont proposées pour y concourir, mais elles sont loin de couvrir tout le spectre de l'action publique.

C'est la raison pour laquelle l'intitulé ne doit pas donner le sentiment qu'il va tout régler, ce qui serait pure démagogie.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

ARTICLE 1ER

Amendement n° COM-2 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI et MM. CALVET, de LEGGE, P. LEROY,
LEFÈVRE, BONHOMME, VASSELLE, HURÉ, FRASSA, DOLIGÉ et PIERRE

Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« d) A la première phrase du troisième alinéa du V, les nombres : « 4,75 » et « 47,5 » sont remplacés, respectivement, par les nombres : « 4,5 » et « 45 » ».

OBJET

La confiance dans l'action publique repose également sur la bonne utilisation de l'argent public, notamment dans le cadre des élections.

Il convient de rappeler que l'État participe au financement des campagnes électorales à la fois par le remboursement d'une partie des dépenses de campagne (apport personnel du candidat) et par la délivrance d'un avantage fiscal aux donateurs (66 % du montant du don déductible des impôts).

L'article unique de la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle a réduit de 5 % les taux de remboursement du plafond des dépenses de campagne pour l'élection présidentielle. Il est ainsi passé de 50 % à 47,5 %.

Cinq ans après cette première baisse et afin d'inciter les candidats à l'élection présidentielle à la modération pour leurs dépenses électorales, il est proposé de diminuer à nouveau ce taux de remboursement en le fixant à 45 %.

Amendement n° COM-3 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI et MM. CALVET, de LEGGE, P. LEROY, LEFÈVRE, BONHOMME, CHARON, KENNEL, VASSELLE, CHASSEING, HURÉ, SAVIN, FRASSA, de RAINCOURT, FOUCHÉ, DOLIGÉ, PIERRE et J.P. FOURNIER

Alinéas 7 et 8

Remplacer le mot :

« rétablissant »

par le mot :

« pour ».

OBJET

Amendement de coordination afin de tenir compte du changement de l'intitulé du projet de loi.

DIVISION ADDITIONNELLE AVANT LE CHAPITRE IER

Amendement n° COM-90 rect. présenté par

MM. J.L. DUPONT, BOCKEL, MARSEILLE et GUERRIAU, Mme DUCHÊNE, MM. MÉDEVIELLE, GENEST et MAUREY, Mme FÉRAT, MM. COMMEINHES et LUCHE, Mmes GOY-CHAVENT et JOISSAINS, MM. DELAHAYE, BÉRIT-DÉBAT, GABOUTY, PIERRE et CARLE, Mmes N. GOULET et BOUCHOUX, M. DOLIGÉ, Mme MORIN-DESAILLY, M. POZZO di BORGO, Mme BILLON et M. SAUGEY

Avant le chapitre I^{er}

Insérer une division additionnelle ainsi rédigée :

I.- Avant le chapitre Ier du titre II, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Article 2 A

L'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est ainsi modifiée :

1.- La deuxième phrase de l'article 1er est complétée par les mots : « au 1^{er} janvier 2018 »

2.- L'article 3 est ainsi rédigé : « La revalorisation annuelle du montant de l'indemnité parlementaire visée à l'article 1er est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études

économiques l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation de l'indemnité concernée.

« Si ce coefficient est inférieur à un, il est porté à cette valeur. »

II.- En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Chapitre Ier A

Dispositions relatives à l'indemnité des membres du Parlement

OBJET

Le présent amendement a pour objet de fixer définitivement le montant de l'indemnité parlementaire en en gelant le niveau au 1er janvier 2018 et en prévoyant qu'elle n'évolue qu'avec l'inflation et non plus en fonction des évolutions du point d'indice de la fonction publique.

L'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement fixe le montant de l'indemnité parlementaire comme la moyenne du traitement le plus bas et le traitement le plus élevé de la catégorie hors échelle. Dès lors, cette indemnité varie en fonction de la valeur du point de la fonction publique, ce qui est contradictoire avec la nature de l'indemnité parlementaire qui n'est pas assimilable à un traitement ou à un revenu d'activité.

Il convient toutefois de prévoir un mécanisme alternatif permettant de compenser la perte de valeur de l'indemnité parlementaire dans le temps ; l'indice des prix à la consommation, fixé de manière indépendante et transparente par l'INSEE est la référence la plus cohérente.

Si l'indemnité parlementaire et son niveau peuvent faire l'objet de contestations, celle-ci est indissociable du suffrage universel, en permettant à tout citoyen d'exercer un mandat électif : c'est donc un élément indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie. Sa contestation ou sa diminution a d'ailleurs toujours coïncidé avec la mise en place de régimes censitaires ou autoritaires.

Amendement n° COM-70 présenté par

M. COLLOMBAT

Avant le chapitre Ier

A.- Insérer une division additionnelle ainsi rédigée :

I. L'article 1 de la l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est ainsi modifié :

L'article est ainsi rédigé :

« Les membres du Parlement reçoivent une indemnité de base égale au traitement afférent à la deuxième catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors échelle.

Une indemnité représentative des contraintes liées au mandat est versée subsidiairement, dans les conditions prévues par la loi.

Ces indemnités sont soumises à l'impôt. »

II. Imputer l'augmentation de l'indemnité de base à l'indemnité de représentation et frais de mandat.

B.- En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Chapitre Ier A

Dispositions relatives à l'indemnité des membres du Parlement

OBJET

Cet amendement permet de rendre transparente la rémunération des parlementaires sans en abaisser le niveau, après la fiscalisation de l'IRFM.

Cet amendement vise donc à aligner l'indemnité de base des parlementaires sur celle des membres du Conseil constitutionnel, dans cette perspective de fiscalisation de l'IRFM.

Amendement n° COM-71 présenté par

M. COLLOMBAT

Avant le chapitre I

A. Insérer une division additionnelle ainsi rédigée :

I. L'article 1 de la l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est ainsi modifié:

L'article est ainsi rédigé :

L'indemnité de base des parlementaires est calculée selon les modalités d'indemnisation des membres du Conseil constitutionnel, prévues à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Une indemnité représentative des contraintes liées au mandat est versée subsidiairement, dans les conditions prévues par la loi.

Ces indemnités sont soumises à l'impôt.

II. Imputer l'augmentation de l'indemnité de base à l'indemnité de représentation et frais de mandat.

B.- En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Chapitre Ier A

Dispositions relatives à l'indemnité des membres du Parlement

OBJET

(Amendement de repli) Cet amendement vise à aligner l'indemnité de base des parlementaires sur celle des membres du Conseil constitutionnel, dans une perspective de suppression conjointe d'une part de l'indemnité de frais de mandats, dès lors qu'ils concourent tous à l'élaboration de la loi.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Amendement n° COM-12 présenté par

M. KALTENBACH

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement les mots après le mot : « base » sont supprimés. Entre les mots : « peut » et « cumuler » est inséré le mot : « pas ».

OBJET

À l'heure actuelle, les indemnités cumulées d'un élu sont plafonnées à 1,5 fois l'indemnité parlementaire de base, soit environ à 8400 euros. Il est proposé d'abaisser ce plafond au niveau de l'indemnité parlementaire, soit à 5500 euros nets. Ainsi, les parlementaires qui continueraient à siéger dans les conseils départementaux ou régionaux ou dans des conseils d'administration et de surveillance d'établissement autorisés, ne percevraient aucune indemnité à ce titre. L'objectif de cette mesure n'est pas de dissuader les élus de cumuler un mandat local et national mais de faire en sorte que la motivation à ce cumul ne soit pas financière.

Amendement n° COM-28 présenté par

MM. VASSELLE, GRAND, DANESI et MAYET, Mme PROCACCIA,
MM. JOYANDET et GENEST, Mme IMBERT, MM. CHASSEING, de
RAINCOURT et MILON, Mme F. GERBAUD, MM. LEFÈVRE et DOLIGÉ,
Mme DURANTON et MM. CHAIZE, HOUPERT, MOUILLER, J.P.
FOURNIER, CHARON, PIERRE et CUYPERS

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - A l'exception du mandat au sein du conseil municipal d'une commune de moins de 3500 habitants, nul ne peut faire acte de candidature pour un mandat électif si, au jour de l'élection ou, en cas de vacance du siège, au jour de la vacance, il exerçait un troisième mandat consécutif.

II. - Le 1° de l'article L.O. 141-1 du code électoral est complété par les mots :
"d'une commune comptant plus de 3500 habitants"

OBJET

Le Gouvernement s'est fixé comme objectif d'interdire à tous les élus l'exercice de plus de trois mandats successifs en exemptant de cette mesure des élus des communes rurales en deçà d'un certain seuil.

- Tel est l'objet du I de cet amendement. Une mesure particulière pour les petites communes semble justifiable et le maire de l'une d'entre elles doit être autorisé à poursuivre son mandat au-delà du nombre fixé.

- Le II quant à lui a pour objet d'harmoniser les différentes législations prises en faveur des petites communes en revenant sur les dispositions de la loi de 2014 afin que le Maire puisse continuer d'exercer ses fonctions de maire simultanément à celles de Parlementaire.

En effet, si l'on peut comprendre que les maires des villes de Paris, Lyon, Marseille, Nantes ou bien Strasbourg ne soient pas en mesure de cumuler leurs fonctions avec celles de parlementaire, on ne peut comparer leur situation à celle des communes rurales.

Ainsi, nous procéderions à une harmonisation des textes concernant les petites communes.

Amendement n° COM-30 présenté par
M. CABANEL

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est complété par huit alinéas ainsi rédigés :

« Le Conseil constitutionnel s'assure que le bulletin n° 2 du casier judiciaire des personnes présentées ne porte pas la mention d'une condamnation incompatible avec l'exercice d'un mandat électif au sens de l'article L.O. 127-1 du code électoral.

« Les condamnations incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif sont :

« 1° Les infractions d'atteintes à la personne humaine réprimées aux articles 221-1 à 221-5-5, 222-1 à 222-18-3, 222-22 à 222-33, 222-33-2 à 222-33-3, 222-34 à 222-43-1, 222-52 à 222-67, 224-1 A à 224-8, 225-4-1 à 225-4-9, 225-5 à 225-12, 225-12-1 à 225-12-4, 225-12-5 à 225-12-7, 225-12-8 à 225-12-10, 225-13 à 225-16 du code pénal ;

« 2° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-15 du même code ;

« 3° Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 dudit code ;

« 4° Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;

« 5° Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral ;

« 6° Les infractions fiscales. »

II. - Après l'article L.O. 127 du code électoral, il est inséré un article L.O. 127-1 ainsi rédigé :

« Art. L.O 127-1. - Ne peuvent pas faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 de son casier judiciaire porte la mention d'une condamnation incompatible avec l'exercice d'un mandat électif.

« Les condamnations incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif sont :

« 1° Les infractions d'atteintes à la personne humaine réprimées aux articles 221-1 à 221-5-5, 222-1 à 222-18-3, 222-22 à 222-33, 222-33-2 à 222-33-3, 222-34 à 222-43-1, 222-52 à 222-67, 224-1 A à 224-8, 225-4-1 à 225-4-9, 225-5 à 225-12, 225-12-1 à 225-12-4, 225-12-5 à 225-12-7, 225-12-8 à 225-12-10, 225-13 à 225-16 du code pénal ;

« 2° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-15 du même code ;

« 3° Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 dudit code ;

« 4° Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;

« 5° Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral ;

« 6° Les infractions fiscales.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

III. – Le I du présent article s'applique à compter de la première élection présidentielle.

Le II du présent article s'applique à compter, s'agissant des députés, du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale et, s'agissant des sénateurs, du prochain renouvellement de la série à laquelle appartient le sénateur.

OBJET

Cet amendement tendrait à imposer aux candidats à l'élection présidentielle, ou aux élections législatives et sénatoriales, la production d'un « casier judiciaire vierge ».

Il reprend la proposition de loi visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, qui a été déposée au Sénat le 18 octobre dernier.

Amendement n° COM-51 présenté par

Mme GARRIAUD-MAYLAM

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L.O. 127 du code électoral, il est inséré un article L.O. 127-1 ainsi rédigé :

« Art. L.O. 127-1. – Ne peuvent faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions suivantes :

« 1° A Les crimes ;

-
- « 1° Les délits prévus aux articles 222-27 à 222-31, 222-33 et 225-5 à 225-7 du code pénal ;
- « 2° Les délits traduisant un manquement au devoir de probité prévus à la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV du même code ;
- « 2°*bis* Les délits traduisant une atteinte à la confiance publique prévus aux articles 441-2 à 441-6 dudit code ;
- « 3° Les délits de corruption et de trafic d'influence prévus aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ;
- « 4° Les délits de recel, prévus aux articles 321-1 et 321-2 du même code, ou de blanchiment, prévus aux articles 324-1 et 324-2 du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;
- « 5° Les délits prévus aux articles L. 86 à L. 88-1, L. 91 à L. 100, L. 102 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du présent code ;
- « 6° Le délit prévu à l'article 1741 du code général des impôts.
- « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

OBJET

Le présent amendement reprend les dispositions concernant les parlementaires de la proposition de loi organique visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale et transmise au Sénat le 2 février dernier mais non encore inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée.

Il s'agit d'exiger des candidats aux élections législatives ou sénatoriales que le bulletin n° 2 de leur casier judiciaire soit exempt de condamnation incompatible avec l'exercice d'un mandat électif.

Une telle mesure complèterait utilement les dispositions du projet de loi ordinaire rétablissant la confiance dans l'action publique dont l'article 1^{er} étend le champ des délits susceptibles de donner lieu à une peine d'inéligibilité prononcée par le juge, mais ne pose pas l'exigence d'un casier judiciaire vierge comme condition d'aptitude pour participer à une élection.

Dans l'attente que la proposition de loi soit examinée au Sénat et étende cette exigence aux autres élections, il convient de saisir l'occasion de la présente loi organique pour statuer sur le cas des élections parlementaires.

ARTICLE 3

Amendement n° COM-22 présenté par
M. BONHOMME

Alinéa 1

Compléter cet article par les mots suivants:

ou qui confèrent la détention de participations dans le capital d'une entreprise de presse.

OBJET

Il s'agit de mentionner, dans la déclaration d'intérêts des parlementaires, les participations détenues dans le capital d'une entreprise de presse.

Il tire les conséquences de l'amendement déposé après l'article 6 et proposant la création d'une incompatibilité parlementaire en cette matière.

ARTICLE 5

Amendement n° COM-11 présenté par
M. KALTENBACH

Alinéa 3

Après l'article LO146-1 du code électoral, il est inséré un article LO146-2 ainsi rédigé : «les revenus qu'un parlementaire tire d'activités de conseil sont plafonnés à 15% de l'indemnité parlementaire ».

OBJET

Cet amendement a pour objectif d'inciter fortement les parlementaires à se consacrer au travail parlementaire. Le conseil constitutionnel a considéré qu'il n'était pas possible d'interdire complètement l'activité de conseil, ce qui est regrettable. Depuis le vote de la loi sur la transparence de la vie politique en octobre 2013, le régime des incompatibilités a été renforcé et les députés et sénateurs ne peuvent plus se lancer dans une activité professionnelle parallèle à leur mandat s'ils n'exerçaient pas cette profession avant leur élection, en particulier les fonctions de conseil, à l'exception des professions réglementées (avocats notamment). Le projet de loi renforce ces dispositifs pour limiter l'exercice d'activités de conseil par les parlementaires. C'est positif mais insuffisant. La mesure proposée permettra de limiter fortement l'activité de conseil en attendant de pouvoir l'interdire. La loi sur le cumul des mandats a interdit à la maire d'une petite commune d'être en même temps parlementaire, il serait anormal qu'un parlementaire puisse avoir une activité importante de conseil et en tirer une rémunération importante.

Amendement n° COM-76 présenté par
M. NAMY

Supprimer l'alinéa 4.

OBJET

Le présent amendement a pour objet d'interdire toute forme de dérogation à l'incompatibilité entre les fonctions de conseil et de parlementaire inscrite dans le présent projet de loi.

Amendement n° COM-77 présenté par
M. NAMY

Alinéa 4,

Remplacer les mots :

« douze mois »

Par les mots :

« cinq années ».

OBJET

Le présent amendement a pour objet de renforcer l'interdiction entre les fonctions de conseil et de parlementaire inscrite dans le présent projet de loi en portant le délai dérogatoire de douze mois à cinq ans.

ARTICLE 6

Amendement n° COM-78 présenté par
M. NAMY

Alinéa 4,

Supprimer les mots « s'il en a acquis le contrôle dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ».

OBJET

Le présent amendement a pour objet d'interdire toute forme de dérogation à l'incompatibilité entre les fonctions de conseil et de parlementaire inscrite dans le présent projet de loi.

Amendement n° COM-79 présenté par
M. NAMY

Alinéa 4,

Remplacer les mots :

« douze mois »

Par les mots :

« cinq années ».

OBJET

Le présent amendement a pour objet de renforcer l'interdiction entre les fonctions de conseil et de parlementaire inscrite dans le présent projet de loi en portant le délai dérogatoire de douze mois à cinq ans

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 6

Amendement n° COM-20 présenté par
M. BONHOMME

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé:

Après l'article LO 146-1 du code électoral, est inséré un article LO 146-3 ainsi rédigé:

« Art. LO 146-3. - I. - Sont incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de directeur de la publication ou de directeur de la rédaction d'une entreprise de presse.

II.- Il est interdit à tout parlementaire de détenir des participations directes ou indirectes dans une entreprise de presse. »

OBJET

La mission d'informer est consubstantielle de la démocratie et l'indépendance nécessaire pour être source d'information est incompatible par nature avec le fait d'avoir des fonctions de représentation politique.

Amendement n° COM-82 présenté par

MM. DOLIGÉ, CARDOUX et CHASSEING, Mme DESEYNE, M. J.P.
FOURNIER, Mmes IMBERT et LOPEZ, MM. MILON et PELLEVAT et
Mme PROCACCIA

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Après l'article LO 145 du même code, il est inséré un article LO 145-1 ainsi rédigé :

1° « L'exercice du journalisme est incompatible avec un mandat parlementaire ».

2° « la propriété d'un organisme de presse est incompatible avec un mandat parlementaire ».

3° « Sont incompatibles avec le mandat de parlementaire les fonctions de président, directeur, membre du conseil d'administration chef de service, secrétaire général, conseil de surveillance d'un organisme de presse. »

II. Il est inséré à l'article LO 151-1 du même code :

« Dans les 3 mois qui suivent son élection, Le parlementaire qui se trouve dans un des cas précité d'incompatibilité est tenu de la faire cesser en démissionnant de ses fonctions.

À défaut d'option dans le délai imparti, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat. »

OBJET

Cet amendement vise à conforter les règles de déontologie prévues par le texte en matière de prévention relative aux conflits d'intérêts.

Amendement n° COM-26 présenté par

M. BONHOMME

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé:

Après l'article LO 146-1 du code électoral, tes inséré un article LO 146-4 ainsi rédigé:

« Art. LO 146-4. -I.- Sont incompatibles avec les fonctions exécutives au sein d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte les fonctions de directeur de la publication ou de directeur de la rédaction d'une entreprise de presse.

II.- Il est interdit à tout élu détenant des fonctions exécutives au sein d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte de détenir des participations directes ou indirectes dans une entreprise de presse. »

OBJET

La mission d'informer est consubstantielle de la démocratie et l'indépendance nécessaire pour être source d'information est incompatible avec le fait d'avoir des fonctions de représentation électorale.

ARTICLE 7

Amendement n° COM-81 présenté par

MM. DOLIGÉ, CARDOUX et CHASSEING, Mmes DESEYNE, IMBERT et LOPEZ, MM. MILON et PELLELAT et Mme PROCACCIA

Rédiger ainsi cet article :

L'article LO 151-1 du même code est ainsi modifié :

1° Les mots : « et LO 142 à LO 147-1 » sont remplacés par les mots : « , LO 142 à LO 146-1, LO 147 et LO 147-1 » ;

Le deuxième alinéa est ainsi complété :

Lorsqu'il occupe un emploi public autre que ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article LO 142, il est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension ni de cotiser pour la retraite à la caisse de son administration d'origine.

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, de la date de la décision du Conseil constitutionnel, le député qui se trouve dans un cas d'incompatibilité mentionné à l'article LO 146-2 se met en conformité avec les dispositions de cet article, soit en cédant tout ou partie de la participation, soit en prenant les dispositions nécessaires pour que tout ou partie de celle-ci soit gérée, pendant la durée de son mandat, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part. »

OBJET

Durant son mandat, un parlementaire issu de la fonction publique a la possibilité de cumuler les cotisations à la caisse de retraite de son Assemblée avec celle du régime des fonctionnaires.

Le présent amendement vise à en finir avec ce régime spécial.

Amendement n° COM-80 présenté par

MM. DOLIGÉ et CARDOUX, Mmes DESEYNE, IMBERT et LOPEZ,
MM. MILON et PELLEVAL et Mme PROCACCIA

Rédiger ainsi cet article :

L'article LO 151-1 du même code est ainsi modifié :

1° « Au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, de la date de la décision du Conseil constitutionnel, le député qui se trouve dans un cas d'incompatibilité mentionné à l'article LO 142-2 démissionne de ses fonctions sauf lorsqu'il occupe un emploi public mentionnés au 1° et au 2°.

Le deuxième alinéa est supprimé.

2° Les mots : « et LO 142 à LO 147-1 » sont remplacés par les mots : « , LO 143 à LO 146-1, LO 147 et LO 147-1 » ;

Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

3° « Au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, de la date de la décision du Conseil constitutionnel, le député qui se trouve dans un cas d'incompatibilité mentionné à l'article LO 146-2 se met en conformité avec les dispositions de cet article, soit en cédant tout ou partie de la participation, soit en prenant les dispositions nécessaires pour que tout ou partie de celle-ci soit gérée, pendant la durée de son mandat, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part. »

OBJET

Les parlementaires issus de la fonction publique ont la possibilité de se mettre en disponibilité le temps du mandat. Une fois celui-ci achevé, ils peuvent retrouver leurs postes, leurs grades et leurs salaires de départ.

A l'inverse, ceux du privé doivent interrompre leurs carrières, le temps du mandat, sans garantie professionnelle hormis celle de toucher l'« allocation d'assurance mutuelle, différentielle et dégressive de retour à l'emploi des députés ».

" Pour éviter cette inégalité à la fin d'un mandat mais aussi favoriser l'égalité dans l'approche de la vie politique, il conviendrait qu'un membre de la fonction publique démissionne de la fonction publique " (Sans possibilité de réintégrer sauf à repartir à zéro.)

Cela permettrait à la France de s'aligner sur les règles en application dans la plupart des pays de l'OCDE et notamment dans les pays anglo-saxons.

Amendement n° COM-21 présenté par
M. BONHOMME

Article 7

Alinéa 4

Après les mots:

LO 146-2

Insérer les mots:

ou au II de l'article LO 146-2

OBJET

Il s'agit de permettre à un parlementaire détenant des participations dans le capital d'une entreprise de presse de céder ses participations dans un délai de trois mois ou d'en confier la gestion, sans droit de regard, à un tiers.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8

Amendement n° COM-52 présenté par
Mme GARRIAUD-MAYLAM

Après l'article 8

I. - Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution est ainsi modifié :

- Remplacer les mots « les consultations qui ont été menées » par les mots : « la liste des personnes entendues, rencontrées et consultées et des contributions reçues ». »

- Insérer à la fin de ce même article un alinéa ainsi rédigé :

« Sans préjudice de l'alinéa précité, tout texte normatif comprend en annexe la liste des personnes entendues, rencontrées et consultées et des contributions reçues dans le cadre de son élaboration, de sa rédaction et de son entrée en vigueur. »

II. - En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et de son intitulé ainsi rédigés :

Chapitre II *bis*

Dispositions relatives à l'empreinte normative

OBJET

Cet amendement vise à rendre accessible au public, au moment de l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un décret, la liste des personnes entendues et des contributions reçues par les responsables publics dans le cadre de l'élaboration de ces textes, de la rédaction du projet à son entrée en vigueur.

Un tel acte de transparence est indispensable pour renforcer la confiance des Français dans le processus de création de la loi et pour prévenir les conflits d'intérêts. Selon le Président de la HATVP, il s'agit d'un « corollaire indispensable » à la création du registre des lobbyistes.

Cet amendement reprend l'une des propositions du rapport "Renouer la confiance publique" du Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique Jean-Louis Nadal - proposition également soutenue par les associations de lutte contre la corruption SHERPA et ANTICOR.

Cet amendement s'inscrit aussi dans l'esprit d'une recommandation du Conseil pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying de l'OCDE du 18 février 2010 : « Les pouvoirs publics devraient également envisager de faciliter le contrôle par le public en faisant savoir qui a cherché à exercer une influence sur une loi ou une décision, par exemple en rendant publique un communiqué ou une « empreinte législative » indiquant quels sont les lobbyistes qui ont été consultés lors d'initiatives législatives. En assurant en temps utile l'accès à de telles informations, on pourra prendre en compte les différents points de vue de la société et des entreprises et disposer ainsi d'informations équilibrées pour l'élaboration et la mise en œuvre des décisions publiques. »

Amendement n° COM-57 présenté par
M. MAUREY

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L.O. 141 du code électoral, il est inséré un article L.O. 141 - ... ainsi rédigé :

« Art. L.O. 141 - ... - L'appartenance à un corps de catégorie A de la fonction publique d'État dont la liste est fixée par décret pris en Conseil d'État est incompatible avec le mandat de député.

« Le député qui, lors de son élection, se trouve dans le cas d'incompatibilité mentionné ci-dessus doit, dans l'année suivant l'élection, choisir entre son mandat législatif et son appartenance à la fonction publique.

« À défaut d'option dans le délai imparti le député est réputé démissionnaire d'office. »

OBJET

Cet amendement souhaite prévenir l'apparition de conflits d'intérêts pour les parlementaires issus de la haute fonction publique.

La combinaison de l'appartenance à la haute fonction publique quelle qu'elle soit -d'Etat, hospitalière, territoriale, parlementaire, européenne etc.- et l'exercice d'un mandat parlementaire abouti à des situations potentielles de conflit d'intérêt nuisible au bon exercice de la démocratie et créé une réelle inégalité d'accès aux fonctions électives.

Le présent amendement vise donc à imposer à tout haut fonctionnaire élu au Parlement à démissionner de la fonction publique afin d'éviter tout soupçon de collusion avec l'administration ou le corps auquel il appartenait précédemment et qu'il est susceptible de rejoindre au terme de son mandat.

Il permettra ainsi, à la fois de renforcer le principe de neutralité de l'administration et de garantir l'indépendance du parlementaire.

ARTICLE 9

Amendement n° COM-15 rect. présenté par

MM. POINTEREAU, CÉSAR, VASPART, CORNU, BIZET, BOUCHET,
G. BAILLY, de RAINCOURT et CHAIZE, Mme LOPEZ, MM. LONGUET,
BONHOMME et CARDOUX, Mme DI FOLCO, M. MOUILLER,
Mme MORHET-RICHAUD et MM. MÉDEVIELLE, TRILLARD, VASSELLE,
KENNEL, MANDELLI, B. FOURNIER, REVET, MORISSET, DUFAUT,
MAYET et GENEST

Supprimer cet article.

OBJET

Le présent article propose de supprimer la réserve parlementaire au motif de son caractère discrétionnaire jugé contraire à la transparence de la vie publique.

Cependant, l'article 9 ne donne aucune visibilité et précision sur l'outil de remplacement de ladite réserve parlementaire. En effet, sa rédaction n'offre pas d'assurance sur la réallocation des crédits aux collectivités locales. Cette absence inquiète de nombreux élus locaux, notamment pour les plus petites communes, pour qui la subvention joue un rôle très important dans le financement de projets d'investissement.

C'est pourquoi, le présent amendement vise à supprimer l'article 9 du projet de loi organique.

Amendement n° COM-5 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI et MM. CALVET, de LEGGE, P. LEROY, LEFÈVRE, BONHOMME, CHARON, KENNEL, VASSELLE, BOUCHET, HURÉ, FRASSA, de RAINCOURT, FOUCHÉ, D. ROBERT, DOLIGÉ, PIERRE et REICHARDT

I. – Supprimer cet article.

II. – En conséquence, supprimer le Chapitre III du Titre II

OBJET

Cet article entend mettre fin à la pratique de la « réserve parlementaire » au motif que son caractère discrétionnaire la rend désormais inadéquate et contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics et alimente une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste de ces fonds.

Si plusieurs cas ont heurté les citoyens sur cette pratique institutionnelle, il convient de ne pas jeter l'opprobre sur l'ensemble des parlementaires.

Il convient également d'avoir à l'esprit que supprimer la réserve parlementaire, c'est supprimer mécaniquement des subventions aux communes à hauteur de 83 millions d'euros (montant attribué aux collectivités en 2016).

En effet, aucune assurance n'est apportée que les crédits soit intégralement réalloués aux communes. L'étude d'impact précise même que cette suppression permettrait de dégager une économie brute de 146 M€ et que seulement une partie de cette économie pourrait être réallouée au bénéfice des petites communes et des territoires ruraux via des dispositifs existants.

Dans son avis du 12 juin 2017, le Conseil d'État rappelle que le Gouvernement devra cependant veiller à ne pas priver, à l'occasion de cette réallocation, un certain nombre d'organismes publics ou privés de ressources indispensables pour assurer les missions de service public qui leur sont confiées.

Pour certaines petites communes, la réserve parlementaire permettait bien souvent de réaliser l'unique projet d'investissement annuel.

Pour les communes sinistrées par des catastrophes naturelles, la réserve parlementaire est venue ces dernières années combler le déficit de financement consécutif au non-respect des engagements de l'État qui avait promis aux plus petites d'entre elles une prise en charge de 80 % voire 100 % au titre de la solidarité nationale.

En conclusion, si les modalités d'attribution de la réserve parlementaire peuvent encore être améliorées, il est raisonnable de maintenir ce dispositif.

Amendement n° COM-54 rect. quinquies présenté par
M. BIGOT, Mme BONNEFOY, MM. BOUTANT, CABANEL et CARCENAC,
Mmes CARTRON et CONWAY-MOURET, MM. COURTEAU,
DAUDIGNY et ÉBLÉ, Mmes ESPAGNAC, FÉRET et GÉNISSON,
M. GODEFROY, Mme JOURDA, MM. LABAZÉE, LALANDE, LECONTE,
LOZACH, MARIE et MAZUIR, Mme MONIER, MM. MONTAUGÉ,
SUTOUR et SUEUR et Mme YONNET

Supprimer cet article.

OBJET

Cet article n'a pas de rapport avec l'objet du présent projet de loi.

Amendement n° COM-60 présenté par
M. MAUREY

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement supprime l'article qui met fin à la pratique de la « réserve parlementaire ».

La réserve parlementaire est indispensable au financement de projets de communes tout particulièrement des petites communes rurales, qui ne sont éligibles à aucunes autres subventions.

La suppression de la réserve parlementaire compromettrait fortement la capacité d'investissement des communes et nuirait par la même à l'économie locale.

Contrairement à certaines allégations, la réserve parlementaire est encadrée, instruite et versée par le ministère de l'Intérieur qui contrôle les différents dossiers.

Elle est totalement transparente et publique. Chaque citoyen peut ainsi contrôler l'usage fait par les députés et les sénateurs de ces crédits.

Amendement n° COM-66 présenté par
M. A. MARC

Supprimer cet article.

OBJET

Cet article entend supprimer la « réserve parlementaire », qui représente environ 150 millions d'euros.

Pour le Conseil d'Etat, le caractère discrétionnaire de la réserve parlementaire rend désormais cette pratique inadéquate et contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics. La réserve parlementaire alimenterait ainsi une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste des deniers publics.

Or, les modalités d'allocation de la « réserve parlementaire » sont en réalité entourées de règles bien précises. En effet, la réserve permet aux parlementaires de soutenir les investissements de proximité locale des collectivités en toute transparence, chaque dotation étant consultable en ligne depuis 2014.

Pour l'année 2016, l'attribution de la réserve parlementaire s'est élevée à 81,86 millions d'euros, sur les 90 millions votés en loi de finances pour l'Assemblée nationale, dont 39,6 millions d'euros aux collectivités territoriales. Le Sénat et l'ensemble des Sénateurs ont proposé d'attribuer sur cette enveloppe 53,32 millions d'euros de subventions, dont 43,32 millions d'euros aux collectivités territoriales pour financer leurs investissements de proximité.

Ainsi il convient d'avoir à l'esprit que supprimer la réserve parlementaire revient à supprimer aux communes des subventions à hauteur de 83 millions d'euros (montant attribué aux collectivités territoriales en 2016). L'impact sur les petites communes ou les communes touchées par des catastrophes naturelles sera conséquent.

Amendement n° COM-67 présenté par
M. COLLOMBAT

Supprimer cet article.

OBJET

L'évolution des modalités de mise en œuvre de la dotation d'action parlementaire, dite "réserve parlementaire" n'a cessé de s'améliorer ces dernières années. Au Sénat, dès le 11 mars 2015, le bureau a pris plusieurs décisions dans ce sens. Alors même que les attributions sont devenues

totale­ment transparen­tes, et publiées par chaque assem­blée, il est à pré­sent ques­tion de la sup­pri­mer, cer­tainement pour des raisons d'économies finan­cières et de formalisme bureau­cra­tique, non de réta­blis­se­ment de la confiance des citoyens dans l'action publique.

Son intérêt pour l'investis­se­ment des communes, notam­ment les plus petites, est pour­tant devenu incontestable.

Amendement n° COM-83 présenté par

MM. DOLIGÉ et CARDOUX, Mme F. GERBAUD, M. HOUPERT,
Mmes IMBERT et LOPEZ, MM. MILON et PELLE­VAT, Mme PROCACCIA
et M. RAPIN

Supprimer cet article.

OBJET

La notion de "dispositifs d'intervention existants" de l'article 9 est trop floue pour que l'argument d'objectivité des conditions d'al­lo­ca­tions soit retenu.

La réserve permet aux parlementaires de soutenir les investissements de proximité locale des collectivités en toute transparence, chaque dotation étant consultable en ligne depuis 2014.

Ce système mérite donc d'être conservé avec un éventuel élargissement des critères d'attribution.

Amendement n° COM-86 présenté par

Mme DEROMEDI, MM. FRASSA, CANTEGRIT et DUVERNOIS et
Mme KAMMERMANN

Supprimer cet article.

OBJET

La réserve parlementaire n'est pas seulement utilisée pour les territoires métropolitains. Elle l'est aussi pour nos compatriotes établis hors de France et pour les besoins de notre rayonnement culturel à l'étranger.

Les députés et sénateurs représentant les Français établis hors de France procurent des subventions aux écoles et collèges français à l'étranger, aux centres culturels, aux alliances françaises, aux chambres de commerce françaises à l'étranger, aux associations françaises de bienfaisance et d'aide sociale à l'étranger, aux organismes de formation professionnelle dont les Français de l'étranger étaient destinataires, etc. Ces attributions sont très utiles, par exemple, pour financer ou achever de financer l'entretien de notre

parc scolaire parfois vétuste. Des opérations d'autant plus utiles que la mission action extérieure de l'Etat est loin de suffire à leur financement.

Ces opérations sont connues de tous dans une parfaite transparence. Elles n'ont pas de caractère partisan, les parlementaires étant saisis de demandes provenant du monde entier pour les sénateurs, et de l'ensemble de leur circonscription pour les députés. Les parlementaires concernés ne font pas de sélection de parti entre les demandes.

Ces financements non négligeables vont disparaître. Les établissements scolaires français à l'étranger, les alliances françaises, les centres culturels, les chambres de commerce et associations vont en pâtir.

Or, lorsqu'il est question de trouver des solutions de remplacement à la disparition de la réserve parlementaire, elles ne concernent que les collectivités de métropole et d'outre-mer dans une phrase laconique: « *Les aides transitant par cette réserve pourront être redéployées au profit des territoires dans le cadre des dispositifs d'intervention existants.* » Cette phrase semble signifier que les crédits de la réserve seront purement et simplement réintégrés dans la loi de finances annuelle, sans dispositif spécifique de redistribution. L'étude d'impact du projet de loi organique précise que « *Dans le cadre de la discussion budgétaire afférente au PLF 2018, une partie de l'économie résultant de la suppression de la réserve « pourrait être réallouée au bénéfice des petites communes et des territoires ruraux via des dispositifs existants.* » On notera que ce n'est qu'une partie de l'économie qui fera l'objet d'un rétablissement des crédits dans les procédures classiques d'attribution, dans la limite des crédits votés.

Si l'on ne remédiait pas à cette situation, les Français de l'étranger seraient les grands oubliés, alors qu'aucun membre du Gouvernement ne porte plus d'attribution expresse en faveur des Français de l'étranger dans sa titulature, contrairement à l'usage constant depuis une dizaine d'années.

Notre amendement est surtout un amendement d'appel. Il a pour objet de rappeler des évidences et de réparer des oublis majeurs. La question devra être clairement réglée lors du vote de la prochaine loi de finances pour 2018. Il serait question de créer un fonds pour les territoires se substituant à la réserve parlementaire où tous les élus seraient impliqués dans l'attribution des crédits. Il est donc souhaitable soit que les Français de l'étranger fassent partie du dispositif par l'intermédiaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et des élus des Français de l'étranger soit qu'un dispositif spécifique soit créé dans ce domaine. Il a été question de fondations au lieu d'un fonds ou concomitamment à un fonds. Nous sommes ouverts à tout dispositif utile qui permettrait de régler cette question.

Amendement n° COM-87 présenté par
M. GREMILLET

Supprimer cet article.

OBJET

Cet article entend supprimer la réserve parlementaire – encore désignée par l’expression « dotation d’action parlementaire » – au motif que par son caractère discrétionnaire, elle serait devenue inadéquate et contraire à l’objectif de transparence et ne serait pas conforme au bon usage des deniers publics. Par ailleurs, elle serait utilisée de manière arbitraire et aurait une vocation clientéliste. Or, depuis la réforme Bartolone de 2013, l’utilisation de la réserve parlementaire est totalement transparente, chacun pouvant consulter sa distribution (loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013).

En pratique, cette enveloppe de crédits, mis à la disposition des deux assemblées parlementaires par le Gouvernement, permet aux députés et aux sénateurs de financer divers projets d’intérêt (principalement) local.

Ainsi, en ce qui concerne la Chambre Haute, si son montant reste inchangé, depuis 2012, avec 56,26 millions d’euros alloués aux sénateurs, la part attribuée aux collectivités locales par les sénateurs pour financer leurs investissements de proximité a été renforcée. Elle a atteint, en 2015, 81,5% (42,42 millions) contre 80,3% en 2014. Le reste ayant bénéficié à des associations.

Cette manne financière constitue un effet levier pour nombre de communes rurales dont les budgets municipaux sont particulièrement restreints, ou non éligibles à aucun autre dispositif d’aides. Elle permet, en conséquence, à des communes de mener des actions alors même qu’elles ne bénéficient pas d’autres co-financements. Elle permet même de déclencher des moyens financiers tels que les fonds européens et permet aux bénéficiaires de finaliser le plan de financement de leurs projets d’investissements.

Elle permet de corriger les inégalités territoriales existantes, notamment dans la ruralité, en permettant aux communes d’investir pour maintenir ou attirer de nouveaux habitants, répondre à leurs demandes en matière d’équipements et d’infrastructures, de manière à pouvoir leur proposer des emplois et un cadre de vie adapté.

En outre, elle permet au parlementaire de maintenir un lien avec son territoire en se souciant des préoccupations du terrain, du maillage territorial favorable au maintien de l’activité économique (des biens et des personnes) loin des considérations clientélistes et quelle que soit la tendance politique de son bénéficiaire.

Son projet de suppression s’apparente aujourd’hui à une recentralisation du pouvoir loin des préoccupations de terrain, du maillage territorial favorable

au maintien de l'activité économique (des biens et des personnes) sur le territoire et de l'identification des projets et des initiatives locales les plus favorables au tissu économique, social ou encore à la sauvegarde du patrimoine local. Le spectre de la fracture entre l'État et les territoires resurgit avec force.

Au contraire, reflétant le lien substantiel existant entre les parlementaires et leurs territoires – lien en dehors duquel l'exercice parlementaire n'aurait aucun sens –, la réserve parlementaire participe de la nécessaire proximité et de la connaissance privilégiée de l'élu à son territoire. Elle est l'expression de la présence de la représentation nationale dans les territoires et du rôle de vigie et d'aiguillon entre l'État et les collectivités territoriales joué par les parlementaires, notamment par les sénateurs, représentants des territoires.

La force de la France se trouve dans ses racines auprès des femmes et des hommes qui font ce territoire. Sa géographie et son histoire sont par ailleurs étroitement liées aux espaces ruraux et à la ruralité. La réserve parlementaire participe au maintien de cette richesse.

En conclusion, si les modalités d'attribution de la réserve parlementaire peuvent encore être améliorées, il est important de maintenir ce dispositif qui, en dehors de permettre l'identification et la finalisation des projets locaux, permet de garantir et de maintenir de l'emploi aux entreprises locales puisque les collectivités locales financent une part élevée de l'investissement public.

Amendement n° COM-53 présenté par

Mme TROENDLÉ

Alinéa 1

Compléter le I en insérant un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Ces crédits seront redéployés en faveur des territoires ruraux, en raison notamment des enjeux socio-économiques qu'ils représentent. Ils assurent la solidarité nationale envers les territoires le plus en difficulté en tenant compte de leur diversité.

OBJET

L'accessibilité des services publics, la raréfaction de l'offre de soins, le vieillissement de la population, l'insertion des jeunes et des bénéficiaires du RSA, le retard dans l'équipement en communications électroniques, sont autant de priorités à arrêter afin d'endiguer le sentiment d'abandon du monde rural

Les petites communes comme les départements ruraux dont les budgets sont structurellement déséquilibrés face à l'expression des besoins doivent être

prioritaires dans l'attribution des crédits afin de les aider à conduire des politiques concourant à l'équilibre des territoires.

Tel est l'objet de cet amendement qui vient consolider au niveau législatif les dispositions envisagées dans l'étude d'impact.

Amendement n° COM-10 présenté par

Mme IMBERT

I. - Rédiger ainsi cet article :

« I. - Il est mis fin à la pratique des « réserves parlementaire et ministérielle », consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement et du Gouvernement en vue du financement d'opérations déterminées.

« II. - Le 9° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est abrogé. »

II. - En conséquence, rédiger ainsi l'intitulé du chapitre III :

« CHAPITRE III

« Dispositions supprimant les « réserves parlementaire et ministérielle » »

OBJET

La suppression de la réserve parlementaire n'est pas équilibrée si la réserve ministérielle est pérennisée. En effet, l'objectif du présent texte étant de réduire à néant l'opacité de l'attribution de crédits à destination d'associations ou de collectivités territoriales visant à accompagner des projets, le maintien de la réserve ministérielle entraverait la finalité dudit projet de loi. Il ne peut y avoir deux poids deux mesures sur chacun des sujets relatifs au rétablissement de la confiance dans l'action publique.

Amendement n° COM-17 rect. présenté par

MM. CHASSEING, COMMEINHES, MAYET, NOUGEIN et DOLIGÉ,
Mme DUCHÊNE, MM. MÉDEVIELLE, GENEST, BERTRAND, GRAND et
MILON, Mmes MICOULEAU et F. GERBAUD et MM. TRILLARD,
GABOUTY, BONHOMME et PIERRE

Rédiger ainsi cet article :

La pratique de la « réserve parlementaire » est maintenue pour le versement de subventions pour travaux divers d'intérêt local, notamment en zone rurale et en zone de revitalisation rurale.

Les fonds correspondants sont affectés par une commission départementale présidée par le représentant de l'État, les députés et sénateurs du département, le président du conseil départemental et de représentants des associations représentatives des élus.

OBJET

Il est incontestable que la réserve parlementaire a aidé nombre de communes rurales à réaliser des projets d'intérêt général qui, sans elle, n'auraient pu être menés à bien.

Le projet, d'une part de mutualisation des fonds de la réserve, à l'échelon départemental, et, d'autre part, de création d'une commission départementale présidée par le préfet, devrait logiquement répondre de manière satisfaisante au légitime rétablissement de la confiance dans l'action publique et, parallèlement au non moins légitime besoin de transparence de la vie politique, bien qu'il convienne de rappeler que la réserve parlementaire attribuée aux communes a été jusque-là rigoureusement contrôlée par le Ministère de l'Intérieur.

Tel est l'objet de cet amendement.

Amendement n° COM-19 rect. présenté par

MM. COMMEINHES, GROSDIDIER et BOUCHET, Mme LOPEZ,
MM. MÉDEVIELLE et CALVET, Mme DESEYNE, MM. LEFÈVRE et
CHATILLON, Mme MICOULEAU, MM. DUFAUT et DOLIGÉ, Mme de
ROSE et MM. J.P. FOURNIER, LAMÉNIE, LONGUET, PIERRE et RAPIN

Rédiger ainsi cet article :

I. - Les objectifs poursuivis par la réforme de la dotation d'action parlementaire sont les suivants :

A. - Garantir des capacités d'investissements pour les communes les plus modestes démographiquement durement touchées par la baisse régulière de la dotation globale de fonctionnement.

B. - Garantir le traitement et l'accès à des subventions pour les communes dotées d'une administration réduite.

C. - Garantir pour les communes sinistrées par des catastrophes naturelles la compensation de déficits de financement consécutif au concours partiel de l'État au titre de la solidarité nationale.

II. - La dotation d'action parlementaire est strictement allouée aux communes et EPCI dont les populations n'excèdent pas les 5000 habitants.

III. - Au trimestre précédent le renouvellement des deux assemblées, le gouvernement missionne pour avis la Cour des Comptes pour contrôler

l'affectation des dépenses, évaluer l'efficacité des différentes attributions de subventions faites au titre de la dotation d'action parlementaire, en formulant des propositions et recommandations, de façon stricte et indépendante, l'impact sur l'investissement local étant une priorité.

OBJET

La réserve, dite « dotation d'action parlementaire », c'est une ligne de crédit, inscrite chaque année en loi de finances, destinée à subventionner des investissements des collectivités territoriales ou des activités associatives sur proposition des parlementaires. En 2016, elle s'élevait à 90 millions d'euros pour l'Assemblée nationale, dont 81,86 millions consommés, et 56 millions pour le Sénat, dont 53,32 millions utilisés.

En 2013, l'Assemblée nationale a commencé à clarifier les règles d'attribution de ces subventions, suivie en 2015 par le Sénat. Ainsi, chaque parlementaire, de la majorité comme de l'opposition, peut proposer l'attribution de subventions à hauteur de 130 000 euros en moyenne, 260 000 pour les présidents de commission et 520 000 pour les présidents des Chambres. La répartition de ces subventions est désormais mise en ligne chaque année. Une transparence renforcée par le contrôle strict et de grande qualité des agents de la cellule subvention du cabinet du ministre de l'Intérieur.

Le caractère « clientéliste » souvent adossé au fond de dotation d'action parlementaire peut également être remis en question quand on considère que ce dispositif n'a pas empêché le renouvellement récent des deux tiers de l'Assemblée Nationale.

Si les modalités d'attribution de la réserve parlementaire peuvent encore être améliorées, notamment par avis de la cour des Comptes, il est indispensable de maintenir ce dispositif pour les communes et EPCI dont la population n'excède pas les 5000 habitants et ce pour les motifs suivants :

A - Garantir des capacités d'investissements pour les communes les plus modestes démographiquement durement touchées par la baisse régulière de la dotation globale de fonctionnement.

B - Garantir le traitement et l'accès à des subventions pour les communes dotées d'une administration réduite.

C - Garantir pour les communes sinistrées par des catastrophes naturelles la compensation de déficits de financement consécutif au concours partiel de l'État au titre de la solidarité nationale.

Amendement n° COM-34 présenté par
MM. CABANEL et LABBÉ et Mme BENBASSA

Rédiger ainsi cet article :

I. - À compter du 1er janvier 2018, la pratique de la « réserve parlementaire », consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées, est subordonnée aux conditions prévues au présent article.

II. - Ne peuvent être proposés par les membres du Parlement que les projets sélectionnés par un jury indépendant. Ce jury est composé de représentants d'élus locaux et de l'État, de parlementaires, et de personnalités issues de la société civile, renouvelés chaque année.

Les demandes de subvention sont déposées par les communes et les associations.

La liste des projets sélectionnés est publiée avant le 1er septembre.

Les membres du jury s'abstiennent de participer aux délibérations portant sur des projets susceptibles de les placer en situation de conflits d'intérêts.

III. - Le quatrième alinéa du 9° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par les mots : « parmi les projets sélectionnés par un jury indépendant ».

OBJET

Cet amendement cible la « réserve parlementaire ». La suppression de celle-ci est destinée à empêcher les phénomènes de clientélisme électoral. Cette solution ne semble pas la plus adaptée en ce qu'elle prive les communes de financements vitaux pour leur développement.

Cet amendement propose alternativement la création d'un jury indépendant chargé d'octroyer les financements issus de cette réserve aux projets présentés par les communes.

Amendement n° COM-61 présenté par
M. MAUREY

Rédiger ainsi cet article :

Les crédits ouverts en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées, dans le cadre de la pratique de la

« réserve parlementaire », ne peuvent bénéficier qu'aux projets d'investissement des communes de moins de deux mille cinq cents habitants.

OBJET

Cet amendement vise à remplacer la suppression de la réserve parlementaire par son affectation exclusive aux projets d'investissement des communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 2500.

La suppression de la réserve parlementaire permet de financer un grand nombre de projets d'investissement de petites communes qui ne sont pas éligibles à d'autres subventions. Ainsi, sans celle-ci, l'investissement consenti porterait entièrement sur le budget de ces communes, alors même que leurs ressources n'ont cessé de diminuer ces dernières années, notamment sous l'effet de la baisse constante des dotations de l'État. En l'absence de ces aides, ces projets ne pourraient tout simplement pas aboutir.

Par ailleurs, l'encadrement de la réserve parlementaire est aujourd'hui suffisant pour éviter les dérives qui ont pu être connues. La réserve ne peut être attribuée que pour des dépenses d'investissement, et non de fonctionnement. Le ministère de l'Intérieur réalise un contrôle des différents dossiers.

Enfin, les bénéficiaires des sommes sont connus de tous depuis la loi relative à la transparence de la vie publique qui prévoit sa publicité. Chaque citoyen peut ainsi contrôler l'usage que son parlementaire fait de son enveloppe, lui donnant la capacité de demander des comptes à son représentant et dissuadant ce dernier de comportements clientélistes.

Amendement n° COM-68 présenté par

M. COLLOMBAT

Rédiger ainsi cet article :

La pratique de la « réserve parlementaire », consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées, est réservée au soutien à l'investissement des collectivités territoriales.

OBJET

Cet amendement vise à limiter la pratique de la réserve parlementaire au seul soutien à l'investissement des collectivités territoriale, et à interdire de financer les associations via ce biais.

Amendement n° COM-69 présenté par
M. COLLOMBAT

Rédiger ainsi cet article :

La pratique de "la réserve parlementaire" est réservée au financement d'investissements des collectivités territoriales de moins de 3500 habitants.

OBJET

Cet amendement vise à limiter la pratique de la réserve parlementaire au seul soutien à l'investissement des communes de moins de 3500 habitants.

Amendement n° COM-75 présenté par
M. A. MARC

Rédiger ainsi cet article :

« La dotation d'action parlementaire est strictement allouée aux communes de moins de 1000 habitants et aux EPCI dont la majorité de la population se situe en zone de revitalisation rurale. »

OBJET

Cet article entend encadrer la « réserve parlementaire » qui représente environ 150 millions d'euros en définissant des modalités d'attribution : communes de moins de 1000 habitants et EPCI dont la majorité de la population se situe en zone de revitalisation rurale.

Il est particulièrement important de maintenir aux communes des territoires ruraux l'accès à des subventions.

Amendement n° COM-64 présenté par
MM. LONGEOT et L. HERVÉ

Article 9

Après le 1er alinéa, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

...°- Dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de Finances,

Après l'article 34, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

Art...°- Le montant des crédits consacrés, en 2017, au financement d'opérations déterminées dans le cadre de la pratique de la « réserve

parlementaire » ne peut désormais être alloué, dans la loi de Finances initiale, que pour abonder une fraction additionnelle de la dotation d'équipement des territoires ruraux. La répartition de cette fraction de ladite dotation répond, le cas échéant, à des conditions fixées annuellement en loi de Finances initiale. La loi de Finances initiale détermine également les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont associés à la répartition de cette dotation entre les communes d'un même département.

OBJET

Le présent amendement a pour objet de remplacer la pratique actuelle de la réserve parlementaire par la faculté laissée au législateur de consolider la DETR d'un montant plafonné aux crédits correspondants à la dotation d'action parlementaire conformément à l'esprit de la proposition de loi organique déposée par Jean-François Longeot et plusieurs de ses collègues du groupe UDI-UC le 2 octobre 2015.

En effet, dans un contexte de fortes tensions budgétaires au sein des collectivités rurales, la dotation d'action parlementaire joue un rôle important. Le présent amendement permet ainsi de mieux cibler ces crédits et donc, de mettre un terme définitif à toutes les dérives qui ont conduit le Gouvernement à projeter la suppression de la réserve.

En outre, il est important, d'un point de vue institutionnel, de ne pas couper les membres du Parlement de l'action territoriale. En l'espèce, le présent amendement associe les députés et les sénateurs à deux niveaux : d'une part, les parlementaires peuvent déterminer, avec le Gouvernement l'opportunité de consolider la DETR dans le cadre prévu par la loi de Finances ; d'autre part, si les crédits sont effectivement alloués par la loi de Finances, le même texte définira les voies et moyens permettant d'associer les parlementaires à la répartition de la fraction additionnelle de DETR entre les communes d'un même département.

Le présent amendement offre ainsi une réponse équilibrée entre l'objectif de rétablissement de la confiance dans la démocratie porté par le présent texte, et le nécessaire soutien à l'action publique locale défendu par le Sénat.

Amendement n° COM-24 présenté par

M. BONHOMME

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé:

« III. - Les crédits affectés à la "réserve parlementaire" sont strictement réservés au financement des projets d'investissements des collectivités territoriales. »

OBJET

Si l'article 9 propose la suppression de la réserve parlementaire, l'étude d'impact indique que « les aides transitant par cette réserve seront redéployées au profit des territoires et des autres acteurs bénéficiaires dans le cadre des dispositifs existants afin de ne pas déstabiliser les territoires. »

Aussi il est proposé, plutôt que de supprimer ces crédits, d'assurer un fléchage exclusif de la « réserve parlementaire » réservé aux projets d'investissement d'intérêt général portés par les collectivités territoriales et non plus au bénéfice des associations.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9

Amendement n° COM-25 présenté par

M. BONHOMME

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La fraction de crédits dénommés "réserve ministérielle" fait l'objet d'une publication telle que prévue par l'article 11 de la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 afin d'assurer la transparence quant à l'usage des deniers publics. L'emploi de ces crédits est détaillé dans le rapport annuel de performances

OBJET

L'article 9 entend mettre fin à la pratique de la "réserve parlementaire.

Mais la fraction de crédits dénommés «réserve ministérielle» laissée à la libre disposition du ministre de l'intérieur et des autres ministres, est attribuée en toute opacité.

Le Tribunal Administratif de Paris, saisi en 2013 sur la question de la publication de ces crédits, a enjoint le ministre de l'Intérieur de procéder à la publication de « tous les documents existants sous forme électronique relatifs aux demandes d'aides financière de l'État adressés au ministre de l'Intérieur présentées au titre des crédits répartis par la Commission des Finances du Sénat et de l'Assemblée Nationale.. »

Aussi, dans un souci de transparence, il est demandé que chaque ministère publie annuellement les éléments relatifs à l'octroi de ces subventions.

Amendement n° COM-6 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI, MM. CALVET, de LEGGE et P. LEROY,
Mme MICOULEAU, MM. LEFÈVRE, BONHOMME, CHARON, VASSELLE,
BOUCHET, HURÉ, FRASSA, FOUCHÉ, D. ROBERT et DOLIGÉ,
Mme PROCACCIA et MM. PIERRE et J.P. FOURNIER

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est mis fin à la pratique de la « réserve ministérielle » consistant en l'octroi de subventions par l'État sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor aux personnes publiques, à l'exception des établissements publics de l'État, et aux personnes physiques ou morales de droit privé, en vue de la réalisation de projets d'investissement matériel ou immatériel, pour la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général.

OBJET

L'article 9 entend mettre fin à la pratique de la « réserve parlementaire » au motif que son caractère discrétionnaire la rend désormais inadéquate et contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics et alimente une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste de ces fonds.

Par parallélisme, il convient également de mettre fin à la pratique de la « réserve ministérielle ».

Dans son avis du 12 juin 2017, le Conseil d'État souligne également que la fraction de crédits, dénommée « réserve ministérielle », destinée à financer des subventions pour travaux divers d'intérêt local, doit également respecter les procédures budgétaires de droit commun, notamment en termes d'engagement de crédits, et ne pas permettre de reconstituer l'équivalent d'une « réserve parlementaire » qui serait laissée à la libre disposition du ministre de l'intérieur ou d'autres membres du pouvoir exécutif.

Amendement n° COM-62 présenté par

M. MAUREY

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est mis fin à la pratique de la « réserve ministérielle » consistant à l'ouverture de crédits en loi de finance par l'adoption d'amendements du Gouvernement.

OBJET

Cet amendement supprime la pratique de la « réserve ministérielle ».

Dans le cas où la « réserve parlementaire » serait interdite, il est naturel de faire de même avec la réserve ministérielle qui, de surcroît, ne bénéficie aujourd'hui d'aucune transparence.

Amendement n° COM-72 présenté par

M. A. MARC

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est mis fin à la pratique des « réserves ministérielles » consistant en l'octroi de subventions par l'État sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor ».

OBJET

L'article 9 entend mettre fin à la pratique de la « réserve parlementaire » au motif que son caractère discrétionnaire la rend désormais inadéquate et contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics et alimente une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste de ces fonds.

Par souci de cohérence et d'équité, il convient également de mettre fin à la pratique des autres réserves existantes, en l'occurrence les « réserves ministérielles ».

Amendement n° COM-73 présenté par

M. A. MARC

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est mis fin à la pratique de la « réserve présidentielle » consistant en l'octroi de subventions par l'Etat sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

OBJET

L'article 9 entend mettre fin à la pratique de la « réserve parlementaire » au motif que son caractère discrétionnaire la rend désormais inadéquate et contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics et alimente une suspicion d'usage arbitraire et clientéliste de ces fonds.

Par souci de cohérence et d'équité, il convient également de mettre fin à la pratique des autres réserves existantes, en l'occurrence la « réserve présidentielle ».

ARTICLE 10

Amendement n° COM-8 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI, MM. CALVET, de LEGGE et P. LEROY,
Mme MICOULEAU et MM. LEFÈVRE, BONHOMME, CHARON, KENNEL,
VASSELLE, HURÉ, FRASSA, FOUCHÉ, DOLIGÉ et PIERRE

I. – Alinéa 2, tableau, première colonne

Après le mot : « crédit », insérer les mots : « et de l'assurance ».

II. – En conséquence, dans l'intitulé du Titre III, après le mot : « crédit », insérer les mots : « et de l'assurance ».

OBJET

Amendement de conséquence de la nouvelle dénomination du médiateur du crédit et de l'assurance aux candidats et aux partis politiques proposée dans le projet de loi ordinaire.

ARTICLE 12

Amendement n° COM-23 présenté par

M. BONHOMME

I. Alinéa 4

1° Remplacer les mots:

ainsi que celles

par les mots:

, celles

2° Après les mots:

article 6 de la même loi

Insérer les mots:

ainsi que celle à l'article LO146-3 dans sa rédaction résultant de l'article additionnel après l'article 6 de la même loi.

II. Alinéa 5

1° Remplacer le mot:

ou

par le mot:

,

2° Après les mots:

article 6 de la même loi

Insérer les mots:

ou dans celui prévu au II de l'article LO 146-3 dans sa rédaction résultant de l'article additionnel après l'article 6 de la même loi

OBJET

Cet amendement tire les conséquences d'un amendement déposé après l'article 6 et proposant la création d'une incompatibilité parlementaire en matière d'entreprise de presse.

Cette nouvelle incompatibilité serait applicable dès l'entrée en vigueur de la présente loi; les parlementaires détenant des participations dans le capital d'une entreprise de presse disposeraient ensuite d'un délai de trois mois pour régulariser leur situation.

ARTICLE 13

Amendement n° COM-9 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI et MM. CALVET, de LEGGE, P. LEROY, LEFÈVRE, BONHOMME, CHARON, KENNEL, VASSELLE, BOUCHET, HURÉ, FRASSA, FOUCHÉ, DOLIGÉ, PIERRE et J.P. FOURNIER

Supprimer cet article.

OBJET

Amendement de cohérence avec la suppression de l'article 9.

Amendement n° COM-74 présenté par

M. A. MARC

Supprimer cet article.

OBJET

Amendement de cohérence avec la suppression de l'article 9.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14

Amendement n° COM-13 présenté par
M. KALTENBACH

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A l'article LO119 du code électoral, les mots : « cinq cent soixante-dix-sept » sont remplacés par les mots « quatre cent un ».

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance la répartition des sièges par département.

OBJET

Le nombre de députés est trop élevé. L'objectif de cet amendement est de réduire leur nombre pour qu'ils travaillent de manière efficace et qu'ils disposent de plus de moyens pour légiférer et contrôler le gouvernement. Alors que le non-cumul des mandats qui entre en vigueur en 2017 permettra aux députés élus de se concentrer exclusivement sur leur mandat, il apparaît nécessaire de baisser leur nombre car ces élus sont à présent plus disponibles et donc plus efficaces.

Amendement n° COM-14 présenté par
M. KALTENBACH

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

1/ A l'article LO274 du code électoral, les mots : « trois cent vingt-six » sont remplacés par les mots « deux cent quarante et un ».

2/ A l'article 1 de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France le mot « douze » est remplacé par le mot « huit » et le mot « six » est remplacé par le mot « quatre ».

3/ A l'article LO438-1 de la loi n°2003-696 du 30 juillet 2003, les mots « deux » sont systématiquement remplacés par les mots « un ».

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance la répartition des sièges par département.

OBJET

Le nombre de sénateurs est trop élevé. L'objectif de cet amendement est de réduire leur nombre pour qu'ils travaillent de manière efficace et qu'ils disposent de plus de moyens pour légiférer et contrôler le gouvernement. Alors que le non-cumul des mandats qui entre en vigueur en 2017 permettra aux sénateurs élus de se concentrer exclusivement sur leur mandat, il apparaît nécessaire de baisser leur nombre car ces élus sont à présent plus disponibles et donc plus efficaces.

Amendement n° COM-58 présenté par
M. MAUREY

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L.O. 119 du code électoral est ainsi modifié :

Remplacer les mots :

cinq cent soixante-dix-sept

par les mots :

trois cent quatre-vingt-cinq

OBJET

Le présent amendement diminue d'un tiers le nombre de députés siégeant à l'Assemblée nationale qui passe de 577 à 385 conformément à la proposition inscrite dans le volet « Une démocratie renouvelée » du programme électoral de l'actuel Président de la République.

La réduction du nombre de parlementaires est particulièrement nécessaire du fait de l'application de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, qui prend effet lors du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient suivant le 31 mars 2017.

La présence plus importante des députés et des sénateurs dans leur assemblée permet de réduire leur nombre et ce d'autant plus que le fonctionnement des assemblées (temps de parole, examen des textes à l'initiative des parlementaires, rapports, etc.) ne permet pas de répondre à cette présence plus importante.

Cette mesure sera source d'économies qui pourraient être partiellement affectées au renforcement de leurs équipes pour leur donner une plus grande autonomie vis-à-vis des représentants d'intérêts et du gouvernement.

Amendement n° COM-59 présenté par
M. MAUREY

Après l'article 14

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L.O. 274 du code électoral est ainsi modifié :

Remplacer les mots :

trois cent vingt-six

par les mots :

deux cent dix-sept

OBJET

Le présent amendement diminue d'un tiers le nombre de sénateurs élus dans les départements siégeant au Sénat. Ils passent de 326 à 217, portant le total des Sénateurs à 239, conformément à la proposition inscrite dans le volet « Une démocratie renouvelée » du programme électoral de l'actuel Président de la République.

La réduction du nombre de parlementaires est particulièrement nécessaire du fait de l'application de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, qui prend effet lors du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient suivant le 31 mars 2017.

La présence plus importante des députés et des sénateurs dans leur assemblée permet de réduire leur nombre et ce d'autant plus que le fonctionnement des assemblées (temps de parole, examen des textes à l'initiative des parlementaires, rapports, etc.) ne permet pas de répondre à cette présence plus importante.

Cette mesure sera source d'économies qui pourraient être partiellement affectées au renforcement de leurs équipes pour leur donner une plus grande autonomie vis-à-vis des représentants d'intérêts et du gouvernement.

INTITULÉ DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Amendement n° COM-1 présenté par

M. GRAND, Mme DEROMEDI et MM. CALVET, de LEGGE, P. LEROY, LEFÈVRE, BONHOMME, CHARON, KENNEL, VASSELLE, CHASSEING, HURÉ, SAVIN, FRASSA, de RAINCOURT, FOUCHÉ, DOLIGÉ, PIERRE et J.P. FOURNIER

Remplacer le mot :

« rétablissant »

par le mot :

« pour ».

OBJET

Comme l'exposé des motifs le précise, beaucoup a été fait ces dernières années et plusieurs lois ont été votées au sujet de la moralisation de la vie publique.

L'utilisation du verbe rétablir dans son intitulé semble conférer à ce texte un rôle majeur dans la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs élus qui est en inadéquation avec son contenu.

Par ailleurs, le Conseil d'État dans son avis du 12 juin 2017 considère cet intitulé comme susceptible de donner lieu à des interprétations inappropriées.

Comme le Conseil d'État, il est donc proposé de modifier le titre de ce texte par :

« projet de loi pour la confiance dans l'action publique ».

Amendement n° COM-29 présenté par

M. CABANEL

Compléter cet intitulé par les mots :

« en renforçant sa moralisation ».

OBJET

Le présent amendement a pour objet de préciser l'intitulé du projet de loi, en rappelant explicitement l'objectif de moralisation poursuivi par ce texte.

La moralisation est un processus d'inculcation de normes qui dépasse les considérations purement juridiques. Ainsi, est morale une action qui se fonde sur des règles éthiques, des principes de conduite, et la recherche d'un bien individuel et collectif au sein de la société. Dans ce contexte de défiance

de la population française envers ses élus, la question de la morale a donc toute sa place et ne devrait pas être écartée du titre de ce projet de loi.

Amendement n° COM-65 présenté par

M. A. MARC

Rédiger ainsi cet article :

Remplacer le mot :

« rétablissant »

par les mots :

« relatif à ».

OBJET

L'intitulé du projet de loi organique « rétablissant la confiance dans l'action publique » apparaît bien présomptueux au regard du contenu.

Comme l'exposé des motifs l'indique, beaucoup a déjà été fait ces dernières années et plusieurs lois ont été votées sur ce sujet : les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, qui ont notamment créé la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière qui a institué un Procureur de la République financier, la loi du 20 avril 2016, qui a renforcé les obligations déontologiques des fonctionnaires et, plus récemment, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui a notamment créé l'Agence française anti-corruption.

L'utilisation du verbe « rétablir » semble vouloir conférer à ce texte un rôle primordial dans la restauration de la confiance des citoyens envers leurs élus.

Or ce projet de loi organique ne fait que s'inscrire dans la législation qui consiste à réagir aux faits divers et aux émotions supposées de l'opinion publique par l'annonce urgente d'un texte censé éradiquer à lui seul le mal de notre société.

En toute chose, il faut savoir raison garder.

Il est donc proposé de modifier le titre de ce texte par :

« projet de loi organique relatif à la confiance dans l'action publique ».

Amendement n° COM-84 présenté par
M. DOLIGÉ

Rédiger ainsi cet intitulé :

Diverses dispositions relatives à la transparence démocratique

OBJET

L'exposé des motifs de la loi précise à juste titre que " beaucoup a été fait ces dernières années, et plusieurs lois ont été votées sur " la transparence, la fraude , la grande délinquance économique et financière

L'intitulé choisi est, comme le précise le conseil d'État, susceptible de donner lieu à des interprétations inappropriées.

Le terme « rétablir » est subjectif. Qui peut dire quel est le seuil du rétablissement ? Si la confiance n'existe plus, ce qu'exprime l'intitulé, peut-on affirmer que les mesures proposées restitueront la confiance ? Où se situe le seuil entre confiance et défiance ?

Depuis quelques années les lois se succèdent avec cette motivation et ce nouveau projet tend à prouver que l'objectif n'a pas été atteint.

Le projet doit donc « rétablir », selon ses auteurs, la confiance dans « l'action publique ».

L'action publique est-elle limitée aux parlementaires, membres du gouvernement ou aux maires qui sont concernés par ce texte, ou l'action publique est-elle la résultante d'acteurs beaucoup plus nombreux? Tous les agents publics, plusieurs millions en France, participent à l'action publique.

De très nombreux agents publics ont des responsabilités de pouvoir, administratives et/ou financières majeures, plus importantes que les parlementaires. Ils peuvent bénéficier d'avantages financiers, peuvent être susceptibles d'employer un membre de leur famille, peuvent favoriser des entreprises et être sujet à la pression des lobbies.

Dans le projet de loi du gouvernement il est de fait sous entendu que l'action publique est limitée aux quelques élus concernés par ce texte et que les propositions faites vont permettre de redonner confiance dans l'action publique.

À l'évidence il y a un fossé entre l'intitulé et le résultat qui peut être attendu sur l'ensemble de l'action publique.

Toutes les mesures proposées vont dans le sens d'une meilleure transparence dans l'action publique. Diverses dispositions sont proposées pour y concourir, mais elles sont loin de couvrir tout le spectre de l'action publique.

C'est la raison pour laquelle l'intitulé ne doit pas donner le sentiment qu'il va tout régler, ce qui serait pure démagogie.