

Mission d'information de la commission des Lois  
*L'évaluation des lois du 15 septembre 2017  
pour la confiance dans la vie politique*

Rapporteuse :  
Mme Yaël Braun-Pivet



Groupe La République en Marche

Rapporteur :  
M. Philippe Gosselin



Groupe Les Républicains

### Pourquoi cette mission ?

Les lois n<sup>os</sup> 2017-1338 et 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique sont intervenues dans un contexte de défiance croissante des citoyens vis-à-vis de leurs représentants, et à la suite d'événements ayant profondément marqué la campagne présidentielle de 2017. S'inscrivant dans la continuité des lois du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et de la loi 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 », elles ont eu pour ambition de compléter et faire évoluer ces dispositions préexistantes afin de renforcer la confiance dans la vie politique.

Alors que notre pays se dirige vers d'importantes échéances électorales au printemps 2022, la confiance des citoyens dans leur système politique et à l'égard de leurs responsables publics apparaît plus nécessaire que jamais.

Dans ce cadre, et après quatre ans de mise en œuvre, les Rapporteurs jugent positif le bilan global des lois du 15 septembre 2017, qui ont permis un important pas en avant sur le chemin de cette confiance.

Tout n'est pas résolu pour autant, et de nombreux aménagements, améliorations voire corrections semblent souhaitables, voire nécessaires. Les Rapporteurs formulent ainsi 50 propositions, pour pleinement donner corps à l'ambition poursuivie par ces lois, autour de quatre axes : la prévention des conflits d'intérêts, l'exemplarité et la probité, la transparence et le financement de la vie politique.

## **Améliorer la prévention des conflits d'intérêts**

Les lois du 15 septembre 2017 ont créé une obligation de tenir un registre des déports – un pour chaque assemblée et un troisième pour les membres du Gouvernement. Elles ont également renforcé les incompatibilités entre le mandat de parlementaire et l'exercice d'une activité de conseil, et créé une interdiction, pour les parlementaires, d'exercer une activité de représentant d'intérêts. Enfin, la définition du conflit d'intérêts pour les parlementaires est inscrite dans la loi.

En la matière, les Rapporteurs soulignent le progrès réalisé et recommandent plusieurs évolutions, parmi lesquelles la révision du décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, instaurer une obligation de « *sourcing* » de certains amendements et étendre le périmètre du registre des déports aux collaborateurs de groupes parlementaires et aux membres de cabinets ministériels.

## **Renforcer l'exemplarité et la probité des responsables publics**

En matière d'exemplarité et de probité, les lois du 15 septembre 2017 ont créé une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité, dans la lignée des dispositions de la « loi Sapin 2 » de 2016, et ciblant une série d'infractions dont la commission n'est pas compatible avec l'exercice d'un mandat électif public.

Saluant cette mesure bienvenue, les Rapporteurs proposent de la compléter afin de renforcer les conditions d'une confiance accrue des citoyens vis-à-vis de leurs responsables publics. D'une part, seraient incluses dans le champ de la peine complémentaire obligatoire de nouvelles infractions manifestement incompatibles avec les exigences d'exemplarité et de probité, telles que la fraude fiscale et le travail illégal. D'autre part, certaines infractions de presse pourraient faire l'objet d'une peine complémentaire d'inéligibilité qui serait, elle, facultative

afin de concilier ces exigences avec la liberté d'expression.

Les lois du 15 septembre 2017 ont aussi mis en place des mécanismes de vérification de la situation des parlementaires, pouvant aboutir à une démission d'office, et des personnes nommées ou pressenties pour être nommées au Gouvernement. Ces mécanismes utiles semblent correctement mis en œuvre ; celui concernant les parlementaires a abouti, en 2018, à la démission d'office d'un député, assortie de trois ans d'inéligibilité.

Plusieurs dispositions des lois du 15 septembre 2017 portent sur les collaborateurs parlementaires. En particulier, le métier est consacré dans la loi, de même que la mise en place d'un dialogue social, et des mesures sont prévues pour un meilleur accompagnement des collaborateurs en fin de mandat. Un régime d'encadrement des « emplois familiaux » est également institué. Le régime juridique mis en place est satisfaisant, mais les Rapporteurs ont là aussi identifié des possibilités de progrès : mettre en place les conditions d'un dialogue social plus équilibré, développer les formations sur la prévention du harcèlement à destination des députés et des collaborateurs et les rendre obligatoires si nécessaire, et encourager la tenue, par les groupes parlementaires, d'un registre mis à disposition des députés, mentionnant les noms des collaborateurs parlementaires à la recherche d'un nouveau député-employeur.

## **Réaffirmer l'exigence de transparence**

S'agissant des frais de mandat et de leur contrôle, le système mis en place à l'Assemblée nationale et au Sénat à la suite des lois du 15 septembre 2017 apparaît adapté. À l'Assemblée nationale, les Rapporteurs suggèrent de rendre obligatoire pour les députés l'enregistrement de toutes leurs dépenses et de tous leurs justificatifs dans une application centralisée et de faire appel à des experts-comptables pour assurer le

contrôle des dépenses imputées sur l'avance de frais de mandat.

L'évaluation de la suppression de la réserve parlementaire fait l'objet d'une divergence de vue des Rapporteurs. Le Rapporteur M. Philippe Gosselin propose de rétablir le dispositif et la Rapporteuse Mme Yaël Braun-Pivet considère au contraire que cette suppression reste justifiée. Tous deux formulent des propositions pour renforcer le rôle des parlementaires dans la gouvernance des dispositifs qui lui ont succédé.

Les obligations déclaratives des responsables publics introduites par les lois du 11 octobre 2013 ont également été enrichies : leur champ a été complété, de même que leur contenu, tandis que les modalités de leur publicité ont été clarifiées.

Des aménagements complémentaires sont possibles et souhaitables. Les Rapporteurs proposent ainsi notamment, dans un souci de simplification et en ligne avec les préconisations de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, de dispenser les responsables publics du dépôt de déclarations lorsque les fonctions au titre desquelles elles sont dues cessent dans le délai déclaratif de deux mois, d'une part, et de mettre en place une déclaration d'intérêts unique actualisée selon une procédure simplifiée, d'autre part.

### **Faire évoluer les règles de financement de la vie politique**

Cruciales dans le déroulement des campagnes électorales et la vie démocratique de la Nation, les modalités de financement de la vie politique ont été substantiellement réformées par les lois du 15 septembre 2017, qui ont en particulier encadré les prêts des personnes physiques, exclu les prêts des personnes morales – à l'exception de ceux accordés par des banques françaises et européennes et par des formations politiques – et renforcé le contrôle des comptes politiques. Pour résoudre les difficultés d'accès au

financement, ces lois ont également institué un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques et avaient prévu la création d'une « banque de la démocratie », à travers une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, afin de remédier aux dysfonctionnements du marché bancaire.

Ces évolutions étaient opportunes et légitimes. Néanmoins, elles n'ont pas permis de résoudre toutes les difficultés auxquelles les candidats et les partis font face, en particulier dans l'accès au crédit bancaire – le projet de « banque de la démocratie » ayant été abandonné.

Dans ces conditions, parmi leurs propositions en matière de financement, les Rapporteurs, proposent d'ouvrir aux personnes physiques la possibilité de prêter aux candidats à l'élection présidentielle (comme c'est autorisé pour les autres élections) et de renforcer les prérogatives du Médiateur.

Surtout, les Rapporteurs jugent nécessaire d'instituer une « banque de la démocratie », consistant à permettre à la Caisse des dépôts et consignations d'accorder des prêts et des garanties aux candidats et aux partis.

En outre, pour limiter les effets pervers de la prise en compte des sondages par les banques, les Rapporteurs proposent de réformer les modalités de remboursement forfaitaire des candidats à l'élection présidentielle, pour substituer au seuil de 5 % des suffrages un barème proportionnel plus équitable.

Enfin, pour pleinement garantir le pluralisme politique tout en assouplissant les contraintes financières de certains partis, les Rapporteurs proposent de réformer l'aide publique versée par l'État pour y inclure les élections européennes et prendre en compte les résultats des deux dernières échéances législatives et européennes.

## Les principales propositions de la mission

### Améliorer la prévention des conflits d'intérêts

Réviser le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, afin, notamment, de supprimer le critère de l'initiative et de comptabiliser les actions déclenchant une obligation d'inscription au niveau de la personne morale (*proposition n° 1*)

Instaurer, pour tous les parlementaires ou uniquement pour les présidents de commission et les rapporteurs de texte, une obligation de mentionner, dans l'exposé sommaire des amendements, l'origine de ceux-ci s'ils sont issus ou inspirés de propositions de représentants d'intérêts (*respectivement les propositions n° 3 de Mme Yaël Braun-Pivet et n° 4 de M. Philippe Gosselin*)

Instaurer un registre de déports pour les membres des cabinets ministériels et pour les collaborateurs de groupes parlementaires (*propositions n° 7 et n° 10*)

### Renforcer l'exemplarité et la probité des responsables publics

Étendre les hypothèses d'inéligibilité, en incluant dans le champ de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité certaines infractions fiscales et en matière de travail illégal, et prévoir l'inéligibilité facultative pour certains délits de presse (*propositions n° 11 et n° 12*)

Assurer une communication plus rapide aux syndicats de collaborateurs des éléments statistiques concernant l'emploi et la rémunération des collaborateurs de députés et développer les formations sur la prévention du harcèlement à destination des députés et des collaborateurs, voire les rendre obligatoires si nécessaire (*proposition n° 15 et n° 16*)

Prévoir que les avis généraux du déontologue de l'Assemblée nationale sont publics, sauf si le Bureau s'oppose à cette publicité par décision explicite (*proposition n° 23*)

### Réaffirmer l'exigence de transparence

Rendre obligatoire pour les députés l'enregistrement de toutes leurs dépenses et de tous leurs justificatifs dans une application centralisée et faire appel à des experts-comptables pour assurer le contrôle des dépenses imputées sur l'avance de frais de mandat (*propositions n° 25 et n° 26*)

Rétablir la pratique de la réserve parlementaire, en assortissant le dispositif de certains critères géographiques, de plafonds et d'une garantie de transparence (*proposition n° 29 de M. Philippe Gosselin*) et renforcer le rôle des parlementaires dans la gouvernance des dispositifs ayant succédé à la réserve parlementaire (*propositions n° 32 et n° 33*)

Simplifier les obligations déclaratives des responsables publics en prévoyant une dispense lorsque les fonctions cessent dans le délai déclaratif de deux mois, et en mettant en place une déclaration d'intérêts unique actualisable (*propositions n° 34 et n° 35*)

### Faire évoluer les règles de financement de la vie politique

Permettre aux personnes physiques de nationalité française d'accorder des prêts aux candidats à l'élection présidentielle (*proposition n° 39*)

Inclure dans le calcul du montant de l'aide publique aux partis les résultats des élections européennes et des deux dernières échéances des élections européennes et législatives (*proposition n° 42*)

Fluidifier l'accès au crédit en créant une « banque de la démocratie » consistant à permettre à la Caisse des dépôts et consignations d'accorder des prêts et des garanties aux candidats et aux partis et, à titre provisoire, prévoir la fourniture de prestations de crédit par la Banque postale (*propositions n° 45 et n° 47*)

Réformer les modalités du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne à l'élection présidentielle en abaissant le seuil de suffrages conditionnant le remboursement et en retenant un barème proportionnel en fonction du nombre de suffrages obtenus jusqu'à 5 % (*proposition n° 48*)