



HAL
open science

La déontologie parlementaire

Baptiste Javary

► **To cite this version:**

Baptiste Javary. La déontologie parlementaire. Droit. Université de Nanterre - Paris X, 2019. Français. NNT: 2019PA100120 . tel-02505723

HAL Id: tel-02505723

<https://theses.hal.science/tel-02505723>

Submitted on 11 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Membre de l'université Paris Lumières

Baptiste Javary

La déontologie parlementaire

Thèse présentée et soutenue publiquement le 29/11/2019
en vue de l'obtention du doctorat de Droit public de l'Université Paris Nanterre
sous la direction de M. Olivier Dord, Professeur (Université Paris Nanterre)

Jury

Rapporteur	M. Philippe Blachèr	Professeur, Université Lyon 3
Président	M. Jean-Éric Gicquel	Professeur, Université Rennes 1
Membre du jury	Mme Emmanuelle Saulnier-Cassia	Professeur, Université Versailles Saint Quentin
Membre du jury	M. Éric Thiers	Conseiller d'État
Rapporteur	Mme. Pauline Türk	Professeur, Université Nice-Côte d'Azur
Directeur de recherche	M. Olivier Dord	Professeur, Université Paris Nanterre

À Mathilde, Aube & ?

Remerciements

À l'heure de présenter ce travail, mes premiers remerciements vont au Professeur Olivier Dord pour m'avoir suggéré ce beau sujet de recherche à une époque, pas si lointaine, où en France, la déontologie parlementaire était encore un objet confidentiel. Ses conseils, sa patience, sa bienveillance et sa rigueur ont grandement contribué à l'achèvement de cette thèse. J'adresse également mes sincères remerciements à l'ensemble des membres du jury pour avoir accepté de juger ce travail.

Cette recherche n'aurait pu aboutir sans le soutien déterminant de nombreuses personnes rencontrées tout au long du chemin, qui grâce à une suggestion, un simple échange, un contact ou un document transmis, ont apporté leur pierre à l'édifice. Je tiens en premier lieu à remercier, pour les entretiens qu'ils ont bien voulu m'accorder, M. le Professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien, ancien déontologue de l'Assemblée nationale, et M. Éric Buge, administrateur à l'Assemblée nationale, ancien secrétaire général adjoint de la HATVP. Je remercie également M. Daniel Marriott, chargé de communication à l'IPSA, pour l'éclairage qu'il m'a apporté sur le fonctionnement du système déontologique britannique.

Merci également aux parlementaires, du nouveau monde et de l'ancien, aux fonctionnaires des assemblées, et aux collaborateurs, dont certains ont pris un temps précieux pour répondre à mes interrogations. Une petite communauté d'irréductibles s'intéresse de près à la déontologie parlementaire et tente jour après jour de la faire progresser. Je tiens en particulier à remercier pour leurs échanges, Elsa Foucraut, chargée de plaider à *Transparency International France*, Pierre Januel et Samuel Le Goff. Merci également aux membres de l'Association *Regards Citoyens* pour leur travail salutaire sur la transparence de l'information parlementaire qui profite d'abord aux citoyens, mais, aussi aux chercheurs

Au-delà de l'aspect scientifique, ce travail n'aurait pu voir le jour sans le soutien matériel, amical et affectif de nombreuses personnes. Merci à toutes celles et ceux qui ont bien voulu prendre le temps d'y jeter un œil critique. Merci en particulier à William Almeida- Pires pour ses précieuses relectures. Cette thèse est aussi l'aboutissement d'un long parcours étudiant qui fut l'occasion de belles rencontres. J'ai une pensée particulière pour le Professeur Guy Carcassonne, qui fut pour moi, comme pour tant d'autres, un professeur génial et inspirant, et pour un temps trop court hélas le co directeur du Centre de Recherche sur le Droit Public de Nanterre (CRDP). Il est probable que je n'aurais pas suivi cette voie si je n'avais pas croisé sa route, comme celle des professeurs Olivier Dord et Mathieu Conan ainsi que celle de Philippe Azouaou. Merci également à mes acolytes de la première promotion du Master analyse comparée du droit Nanterre / ENS , où s'est affirmé mon goût pour la recherche. Je veux également saluer mes collègues doctorants rencontrés au CRDP, en particulier les constitutionnalistes, Jean de Saint Sermin et Jérémy Martinez. Merci également à Nina Aoudjhane. Votre soutien et votre bonne humeur furent précieux en salle 411, comme ailleurs.

Cette recherche s'est poursuivie dans d'autres contrées où j'ai également été très bien accueilli. Merci à M. François Cafarelli de m'avoir donné l'opportunité d'enseigner à l'Université de la Réunion et de pouvoir ainsi terminer cette thèse dans de bonnes conditions. Merci également à Mme le Professeur Anne Sophie Tabau, à M. le Professeur Olivier Desaulnay et Mme Wanda Yeng Seng- Brossard pour l'accueil au sein de leurs équipes. Cette université fut un lieu de rédaction idéal. Le soutien de mes proches fut également déterminant. Merci à Pauline pour les nombreux babysittings, à Fred, Marie. Merci à mes parents, Blandine et Christian, à mes grands-parents, à mes sœurs, Raphaële, Claire-Marine et Lucile pour leurs ultimes relectures. Merci à Philippe et Régine, pour leur soutien.

Enfin et surtout, merci à Mathilde, pour avoir tout connu, tout vécu, au plus près pendant toutes ces années. Vivre avec un thésard n'est pas une chose facile. Merci de m'avoir supporté. Quant à Aube, arrivée en cours de route, j'espère que tu es fière de ton papa.

Droits d'auteur réservés. Toute reproduction sans accord exprès de l'auteur à des fins autres que strictement personnelles est prohibée

« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

Version consolidée et actualisée au 26 janvier 2020

Résumé :

La déontologie parlementaire désigne un système de normes d'origines diverses qui vise à réguler la conduite personnelle des parlementaires afin de favoriser une relation de confiance mutuelle entre les parlementaires et leurs divers interlocuteurs et notamment les citoyens. De nombreux parlements dans le monde se sont dotés de ce type de règles. Cette déontologie se structure autour de deux composantes essentielles : les parlementaires sont traditionnellement soumis à un devoir d'indépendance tant à l'égard de leurs attaches institutionnelles que des intérêts particuliers dans le but de préserver le caractère représentatif du mandat. Dans le même temps, les députés sont soumis à un devoir plus contemporain de responsabilité à l'égard des citoyens qu'ils représentent. Ce devoir se traduit par la soumission à de nouvelles exigences d'exemplarité et de transparence dont la méconnaissance peut désormais être sanctionnée. La déontologie parlementaire fait évoluer la démocratie représentative en conditionnant l'exercice légitime du pouvoir au respect de certaines normes comportementales particulières. Elle constitue un élément de valorisation du Parlement.

Mots-clés : déontologie ; conflit d'intérêts, Parlement, droit comparé

Abstract :

Parliamentary ethics refers to a set of essentially formal norms of various origins that aim to regulate the personal conduct of MPs, in order that their conduct meet the standards the function requires and the legitimate expectations of citizens. Many parliaments around the world have institutionalized such rules. The study focuses more especially on ethics in different parliamentary systems. The institutionalization of ethics in Parliament shows an evolution of democratic representation that aim to foster trust between citizens and their elected representatives.

Keywords : parliamentary standards and ethics ; comparative law,

PREMIÈRE PARTIE
L'ACTUALISATION DES COMPOSANTES TRADITIONNELLES
DE LA DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

TITRE 1 : La réduction progressive du devoir d'indépendance à sa stricte nécessité

Chapitre 1 : La nécessaire protection du caractère représentatif du mandat

Chapitre 2 : La nécessaire préservation de l'autonomie des parlementaires vis-à-vis de leurs attaches institutionnelles et locales.

TITRE 2 : La consécration d'un devoir d'objectivité vis-à-vis des intérêts particuliers

Chapitre 1 : Le nécessaire encadrement des intérêts particuliers susceptibles de nuire à l'authenticité de la délibération

Chapitre 2 : Les moyens financiers, matériels et humains, garanties de l'objectivité et de la dignité de la fonction parlementaire

DEUXIÈME PARTIE
L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE EXIGENCE DÉONTOLOGIQUE
DE RESPONSABILITÉ DES PARLEMENTAIRES

TITRE 1 : La responsabilité, condition juridique nouvelle de la légitimité des parlementaires

Chapitre 1 : Un processus d'institutionnalisation commun à l'ensemble des parlements étudiés

Chapitre 2 : Une responsabilité impliquant un devoir de publicité et de transparence à l'égard des citoyens.

TITRE 2 : Les modalités du contrôle déontologique de la responsabilité des parlementaires

Chapitre 1 : Les dispositifs de régulation et de corégulation internes

Chapitre 2 : L'externalisation ciblée du contrôle déontologique

Principaux sigles et abréviations

AJDA	Actualité juridique droit administratif
AJFP	Actualité juridique fonctions publiques
AFM	Avance mensuelle de frais de mandat
AN	Assemblée nationale
ASMP	Académie des sciences morales et politiques
BVerfG	Cour constitutionnelle fédérale (Allemagne)
<i>c/</i>	contre
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
Cass.	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.
Cf.	Conférer, consulter
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CNCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
col.	colonne
cons.	considérant
Contra	contraire
CRPA	Code des relations du public avec l'administration
CSPL	Committee on Standards in Public Life
DPS	Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution
Dr. adm.	Revue Droit administratif
GDCC	Grandes décisions du Conseil constitutionnel
GRECO	Groupe d'états contre la corruption (Conseil de l'Europe)
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
HC	House of Commons (Royaume-Uni)
HC. Deb.	Recueil des débats de la Chambre des Communes (Commons Hansards)
Ibid.	Au même endroit
Idem	même source

Infra	ci-dessous
<i>in</i>	dans (source)
IPSA	Independent Parliamentary Standards Authority
IRFM	Indemnité représentative de frais de mandat
JCP	Semaine juridique (<i>G.</i> : édition générale ; <i>A</i> : administration et collectivités territoriales ; <i>E</i> : Entreprises)
JP Blog	Blog de la revue Jus Politicum
JO	Journal officiel
JOAN	Journal officiel de l'Assemblée nationale
LF	Loi Fondamentale (Allemagne)
L.G.D.J	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LOLF	Loi organique relative aux choix de finances
LPA	Les Petites Affiches
not.	notamment
ONG	Organisation Non Gouvernementale
p.	page
para.	paragraphe
Parliam. Aff	Revue Parliamentary Affairs
préc.	précédent
RA	Revue Administrative
RAA	Règlement applicable aux autres agents (Parlement européen)
RAN	Règlement de l'Assemblée nationale (France)
RBCF	Règlement budgétaire comptable et financier
RDP	Revue du Droit Public
RFAP	Revue Française d'Administration Publique
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFSP	Revue française de science politique
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RS	Règlement du Sénat
supra	ci-dessus

INTRODUCTION

« Un Parlement peut contrôler les comportements ou les mauvaises mesures des ministres.

Mais qui gardera ces gardiens ? »¹

1. Quel point commun y a-t-il entre un député qui tente de faire pression sur le gouvernement pour le compte d'une entreprise privée ou d'un État étranger en échange de luxueuses vacances, celui qui utilise ses indemnités de frais de mandat pour effectuer des travaux dans sa résidence secondaire, et un autre qui emploie son fils comme collaborateur ? Ces comportements, tirés de situations réelles, relèvent tous de la déontologie parlementaire. Sans être nécessairement contraires à la loi, ils ternissent l'image du Parlement et affectent la confiance des citoyens dans la démocratie représentative.

2. La notion de confiance et ses liens avec la démocratie occupent une place centrale dans les réflexions sur la déontologie parlementaire. En effet, l'efficacité du système représentatif repose tout entier sur la capacité des citoyens à « faire confiance » à leurs représentants, c'est - à dire « à espérer que leur pouvoir ne sera pas utilisé à l'encontre des intérêts de ceux qui, faisant leur devoir leur ont manifesté confiance et obéissance »². Ce lien de confiance est rompu lorsque le comportement observé ne correspond pas à cette attente légitime³. La déontologie parlementaire vise ainsi à orienter la conduite des membres du Parlement pour la mettre en adéquation avec les attentes des citoyens⁴. L'enjeu est essentiel, car « la perte de confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de leurs gouvernants constitue un poison mortel pour

¹ John Stuart MILL, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Gallimard, 2009, p. 89. L'auteur applique cette maxime au gouvernement représentatif. La locution latine d'origine est attribuée au poète romain JUVENAL, *Satires*, Livre 6, 346-347. Elle désigne les gardiens qui veillaient sur les propriétés des citoyens romains en leur absence. L'usage moderne y voit une référence aux gardiens qui gouvernent la cité idéale de PLATON dans *La République*. Elle révèle l'aporie que constitue le contrôle des gouvernants en démocratie.

² « Confiance » in Monique CANTO-SPERBER (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, P.U.F, 2004, p. 355.

³ Niklas LUHMANN, *La confiance : un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006.

⁴ Jean-Philippe DEROSIER, « La déontologie politique : base du fonctionnement de la démocratie. Présentation du 5^e ForInCIP sur la déontologie politique », *JCP A*, 2019, n° 20, p. 34.

la démocratie »⁵. Au-delà de la régulation du comportement dans le cadre d'une activité, qui est le but traditionnellement assigné à la déontologie, c'est plus largement le renforcement de la qualité du lien représentatif qui est en jeu⁶.

3. La nécessité d'une confiance réciproque entre citoyens et élus n'a pas toujours été considérée comme un élément structurant de la démocratie représentative. Le citoyen occupe une place marginale dans la théorie classique du gouvernement représentatif, laquelle repose sur des principes qui assurent l'indépendance et la liberté de l'élus⁷. La capacité d'influence des citoyens à la prise de décision est restreinte dans la mesure où celle-ci n'est confiée qu'à une minorité d'entre eux. Cette minorité, certes élue démocratiquement, dispose, d'un point de vue juridique, d'une large liberté d'action. Membres d'une assemblée représentant la Nation, le rôle des parlementaires n'est pas de transmettre une volonté politique déjà formée en dehors du Parlement, mais bien, pour reprendre l'expression de Barnave « *de vouloir pour la Nation* »⁸. Il découle de ce principe essentiel du gouvernement représentatif l'idée selon laquelle « *chaque député pris individuellement est libre de ses votes au Parlement, il est censé voter selon sa conscience et son jugement personnel* »⁹. Les députés ne peuvent ainsi recevoir d'ordres de la part de leurs électeurs dès lors qu'ils ne sont soumis à aucun mandat impératif. Le corps électoral ne constitue qu'une instance de formation de l'organe parlementaire dont les membres délibèrent en toute liberté¹⁰.

4. Cette conception traditionnelle du gouvernement représentatif a été critiquée en raison de son caractère élitiste. Elle minimise l'influence du peuple sur les décisions et le comportement de leurs représentants. Autrement dit, « *la Nation se défait de la législation et ne se prononce jamais sur l'usage que font du pouvoir qu'elle leur a délégué ses représentants* »¹¹.

⁵ Olivier DORD, « Les prémices d'une culture de déontologie . À propos du rapport d'étape du déontologue du 22 février 2012 », *JCP G*, 2012, n° 13, p. 585

⁶ Olivier DORD, « Les prémices d'une culture de déontologie . À propos du rapport d'étape du déontologue du 22 février 2012 », *JCP G*, 2012, n° 13, p. 585

⁷ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. Points Essai, 2012, p. 260.

⁸ Pierre BRUNET, *Vouloir pour la Nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Paris, Bruylant, L.G.D.J., 2004. Voir aussi du même auteur, « La représentation », in Dominique CHAGNOLLAUD, Michel TROPER, *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, coll. Traités Dalloz, 2012, p. 608.

⁹ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 260.

¹⁰ Cette théorie de l'organe a notamment été défendue par Raymond CARRE DE MALBERG dans sa *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2003, coll. Bibliothèque Dalloz, not. p. 370 et s. Sur ce point, voir aussi cette thèse para 232 et s.

¹¹ Didier MINEUR, « Théories du parlementarisme, philosophies de la démocratie », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 276.

Une telle configuration des relations entre citoyens et élus peut faire douter du caractère démocratique du système représentatif¹². L'incompréhension qui règne autour de ces principes alimente pour une part la défiance actuelle des citoyens à l'égard des parlementaires.

5. Cependant, la théorie classique du gouvernement représentatif n'a jamais correspondu au fonctionnement réel des démocraties parlementaires. Le lien qui unit les représentants aux représentés n'est en réalité pas si ténu. Dans un article publié en 1894, Esmein distingue deux formes de gouvernement : le gouvernement représentatif traditionnel décrit précédemment, et le gouvernement semi-représentatif¹³. Cette seconde forme de gouvernement cherche à allier démocratie et représentation en insistant sur la nécessité pour les représentants de prendre en compte la volonté exprimée par les citoyens¹⁴. Elle suppose une certaine conformité entre les volontés exprimées par l'assemblée et le corps électoral¹⁵. Le développement du suffrage universel, la publicité des débats et des votes doivent normalement permettre au citoyen d'influencer concrètement les comportements de leurs représentants. Ces éléments renforcent indubitablement le caractère démocratique du parlementarisme et transforment la nature du lien représentatif. Députés et sénateurs sont tenus de prendre en compte les idées exprimées par leurs électeurs sous peine d'être sanctionnés électoralement.

6. Dans le même temps, certains fondamentaux du gouvernement représentatif subsistent au sein de la démocratie représentative. La prohibition du mandat impératif est maintenue. Les députés demeurent indépendants de leurs électeurs, desquels ils ne peuvent recevoir aucune instruction impérative. Ce principe, souvent mal compris, est responsable pour une large part des critiques adressées à la démocratie représentative. Esmein considère d'ailleurs l'adoption du mandat impératif comme la conséquence ultime de la conversion des parlements à la démocratie représentative dans la mesure où le peuple serait alors le véritable titulaire de la souveraineté¹⁶. Car, « *si les députés sont simplement chargés d'exprimer la volonté de leurs électeurs, ceux-ci ne peuvent leur donner des ordres précis et leur adresser des défenses expresses* »¹⁷. Cependant, cette identité de volonté entre le peuple et ses représentants ne peut

¹² Les premiers théoriciens du gouvernement représentatif réfutent d'ailleurs son caractère démocratique. Sur ce point, voir para 228-231.

¹³ Adhémar ESMEIN, « Deux formes de gouvernement », *RDP*, 1894, n° 1, p. 34.

¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹⁵ Raymond CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, p. 375.

¹⁶ Adhémar ESMEIN, article précité, p. 38.

¹⁷ Adhémar ESMEIN, « Deux formes de gouvernement », *op. cit.*, p. 38.

être totalement réalisée même dans l'hypothèse où les parlementaires seraient soumis à un mandat impératif. Ceux-ci demeurent des représentants chargés non plus de vouloir pour la Nation, mais d'être impérativement les porte-voix de leurs électeurs. La nature de la représentation s'en trouve profondément modifiée. On passe d'une représentation abstraite, celle de la Nation, à une représentation réelle des opinions exprimées par le peuple. D'un point de vue pratique, le mandat impératif rend toute délibération impossible, dès lors que chaque parlementaire est contraint de camper sur la position arrêtée par ses électeurs au risque d'être révoqué s'il les trahit. Dans cette hypothèse, le Parlement devient une simple chambre d'enregistrement d'un consensus réalisé à partir d'opinions prédéterminées.

7. *A contrario*, le mandat représentatif repose sur la délibération et garantit la liberté de conscience de l'élu au sein du Parlement. L'élu demeure à l'écoute des avis et préoccupations de ses électeurs, mais se forge une opinion en conscience par un débat public et libre au terme duquel il détermine sa position. La liberté d'opinion et de parole accordée aux parlementaires dans le cadre du mandat représentatif constitue ainsi un facteur d'authenticité de délibération¹⁸. Cette liberté est protégée par le statut spécifique octroyé aux parlementaires dans les pays étudiés. L'irresponsabilité protège ainsi de manière relativement uniforme la liberté de parole de l'élu au sein de l'assemblée¹⁹. Si la représentation demeure une fiction, elle est une « *fiction utile* »²⁰. Elle permet, par la libre confrontation des opinions de personnes librement désignées, d'établir une volonté étatique qui, dans l'idéal de la démocratie représentative, doit correspondre le plus possible à la volonté exprimée par la majorité du peuple.

8. Pourtant, malgré une indéniable démocratisation, le principe de la représentation politique demeure éminemment critiqué. L'adéquation des volontés du peuple et de celles de ses représentants, censée légitimer la démocratie représentative, n'est jamais complètement réalisée. Elle suppose en effet l'existence de deux volontés concordantes. La volonté exprimée par l'assemblée est censée traduire celle du peuple par le biais de la représentation. Cependant, face à la diversité des opinions exprimées, l'émergence de ces volontés ne peut se réaliser que grâce au principe majoritaire. Ainsi la volonté générale n'est jamais que la volonté du plus

¹⁸ Pour davantage de développements sur ce point, voir para 180 et s.

¹⁹ Sur l'irresponsabilité comme facteur de protection de la sincérité de la délibération, voir not. Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif, l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Paris, L.G.D.J., 2011, p. 179 et s.

²⁰ Guy CARCASSONNE, Marc GUILLAUME, *La Constitution*, Paris, Poche, Coll. Essais, 13^e édition, 2016, p. 162.

grand nombre²¹. Carl Schmitt considère que seule la représentation permet véritablement de concrétiser l'unité politique du peuple en lui donnant corps par la législation²². Le génie de la représentation politique est de permettre « *la réduction d'une pluralité de volontés éparses, à une seule volonté, celle du nouveau souverain populaire, afin de créer, à travers lui, l'unité de l'État* »²³.

9. La démocratie représentative demeure pour des raisons pratiques, liées à la taille des États modernes, et théoriques liées au fait que « *le peuple n'est pas en mesure de développer lui-même immédiatement l'activité vraiment créatrice que constitue la formation de la volonté étatique* »²⁴, le principal système de gouvernement adopté par les démocraties modernes et auquel il existe peu d'alternatives crédibles. Les expériences de « démocratie participative » ou de « démocratie semi-directe », souvent perçues comme des remèdes à la crise de la représentation, « *reproduisent sous une autre forme et un autre nom la logique représentative (les plus « motivés » agissant à la place de ceux qui le sont moins...)* », sans en accentuer pour autant le caractère démocratique²⁵. Ce constat n'interdit pas de considérer que la démocratie représentative est un système éminemment perfectible dont l'état de santé est aujourd'hui préoccupant. Son fonctionnement actuel engendre une « *déception démocratique* » qui impose d'en analyser les causes et d'en rechercher les remèdes²⁶.

10. La participation plus directe des citoyens à la vie démocratique est souvent perçue comme une réponse à la méfiance qu'inspire le système représentatif²⁷. Le régime

²¹ Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie générale de la représentation politique », *Le Débat*, 1985, n° 33, p. 72-91.

²² Carl SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Paris, P.U.F, 1993, p. 342.

²³ Bruno DAUGERON, « Le Conseil constitutionnel a-t-il une théorie de la représentation ? », *Jus Politicum*, n° 21, juillet 2018.

²⁴ Hans Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Economica, 1988, p. 39.

²⁵ Bruno DAUGERON, « L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ? », *D.*, 2010, p. 2591. Pour une critique similaire, voir Jean-Marie DENQUIN, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2007, n° 23, p. 95-98. Sur le caractère « irremplaçable » de la représentation, voir également Pierre JOXE, « L'irremplaçable représentation », *Après Demain*, n° 150, janvier 1973, pp. 3-5.

²⁶ Pierre ROSANVALLON, « Esquisse d'une histoire de la déception démocratique », in Alexandre DUTU et Norbert DODILLE (dir.), *Culture et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 103-124. L'auteur identifie quatre principaux motifs au désenchantement démocratique : « la corruption (des individus et des institutions), la représentation, la difficulté à imputer des responsabilités et le décalage temporel entre le temps du politique et celui de la société (des médias, en particulier) ». Cité par Sandrine BAUME, « Le Parlement face à ses adversaires », *RFSP*, 2006, n° 6, p. 985.

²⁷ En France, la vigueur du débat actuel sur l'introduction d'un Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC) s'explique en partie par le fait que le RIC est conçu par ses défenseurs « comme un outil de contestation de la

parlementaire, dès lors qu'il consacre la souveraineté du peuple, n'est pas par nature incompatible avec l'introduction d'éléments de démocratie directe comme le référendum²⁸. La consultation plus fréquente des citoyens est sans doute une nécessité pour les intégrer davantage à la prise de décision et atténuer le sentiment d'exclusion généré par la représentation. Cependant, comme l'indique Dominique Turpin, « *il semble nécessaire d'abandonner les conceptions perfectionnistes de la démocratie gouvernement du peuple par lui-même. Ce n'est pas l'absence de dirigeants, mais leur libre choix, leur circulation rapide et les limites apportées à leur puissance qui garantissent la liberté des dirigés* »²⁹.

11. Les critiques adressées à la démocratie représentative portent moins sur sa nécessité que sur les modalités de son fonctionnement. Le régime représentatif demeure un système de gouvernement remarquable dont les défauts sont souvent accentués et dont les qualités sont plus rarement soulignées. Il permet en effet, par le biais d'élections libres de « *former la volonté étatique directrice par un organe collégial élu par le peuple sur la base du suffrage universel et égalitaire, c'est-à-dire démocratique, et prenant ses décisions à la majorité* »³⁰. La définition retenue est volontairement essentialiste pour montrer la prouesse que constitue l'adoption du système représentatif. En France, certaines études d'opinion montrent un attachement réel des citoyens aux rôles et aux missions du Parlement³¹. Cette appréciation positive sur les fondamentaux de la démocratie peut surprendre tant elle apparaît en contradiction avec l'image négative dont jouissent les parlementaires dans la plupart des pays.

12. Les voies d'amélioration de la démocratie sont certaines, mais relativement étroites dès lors qu'il apparaît nécessaire de préserver le caractère représentatif du mandat. Cette contrainte

représentation » Anne LEVADE, in « Le Référendum d'Initiative Citoyenne, débat avec Anne Marie LE POURHIET », *Constitutions*, 2018, p. 493.

²⁸ Didier MINEUR, « Théories du parlementarisme, philosophies de la démocratie », *op. cit.*, p. 281. L'auteur cite en note 10 « Les Considérations théoriques sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme », (*RDP*, 1931, numéro spécial, avril-mai-juin) où Raymond CARRE DE MALBERG critique le « parlementarisme absolu » de la III^e République dans lequel « le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants ».

²⁹ Dominique TURPIN, « Critiques de la représentation », *Pouvoirs*, 1978, n° 7, p. 15.

³⁰ Hans KELSEN, *La démocratie, op. cit.*, p. 38.

³¹ Frédéric DABI, « Les Français et leur Parlement, représentations et attentes », in Olivier ROZENBERG et Clément VIKTOROVITCH (dir.), *Le Parlement et les citoyens*, Cahiers du CEVIPOF n° 58, octobre 2014, p. 18. Cette adhésion aux fondamentaux de la démocratie demeure manifeste même si l'on peut constater, ces dernières années, un certain recul des idées démocratiques et une tentation pour des formes de gouvernement plus autoritaires. Cette évolution a notamment été analysée récemment sous l'angle de la science politique par Yascha MOUNK, *Le peuple contre la démocratie*, Paris, éditions de l'Observatoire, 2018. Voir également le compte-rendu de cet ouvrage par Éric BUGÉ, « Le recul de la démocratie », *JP Blog*, 13 novembre 2018.

nécessite de rechercher un système de contrôle compatible avec les principes fondamentaux de la démocratie représentative, qui produise des règles de conduite spécifiques et des organes de contrôle, dans le but de renforcer la confiance des citoyens dans leurs représentants. La déontologie parlementaire est l'une des voies possibles pour parvenir à cet objectif. Elle vise à lutter de manière structurelle et systématique contre les comportements qui minent la confiance du public et ternissent l'image du personnel politique³².

13. L'adoption de règles déontologiques par les parlements marque une nouvelle évolution du régime représentatif qui vise à en renforcer le caractère démocratique. La présente étude vise à restituer cette évolution dans une perspective comparative du cas français avec plusieurs parlements étrangers (le Bundestag allemand, la Chambre des communes du Royaume-Uni et du Canada, l'Assemblée nationale du Québec, le Congrès des États-Unis et le Parlement européen). Afin de mieux comprendre cette évolution, il est nécessaire de préciser les contours de la notion de déontologie en distinguant ses différentes formes (Section 1) avant de proposer une définition de la déontologie parlementaire (Section 2). Le Parlement français demeure le cas de référence de notre étude. Ce choix se justifie par une connaissance plus approfondie du droit parlementaire français, mais aussi par les importantes évolutions subies par la déontologie parlementaire en France au cours de notre recherche. Nulle part ailleurs qu'en France, dans aucune autre profession sans doute, les changements ont été aussi importants sur une période aussi courte. Ces évolutions motivent dans le même temps le choix d'élargir le champ de l'étude. La recherche de solutions pour remédier à la défiance des citoyens à l'égard du système représentatif est une cause commune à l'ensemble des démocraties parlementaires. La déontologie parlementaire fait l'objet de réflexions et de solutions nombreuses et variées ce qui légitime pleinement le recours à la comparaison dans une optique de connaissance et d'inspiration (Section 3).

³² Rudy AERNOUDT, « Éthique et politique : un couple infernal », *Pyramides*, 2008, n°1 p. 169.

Section 1 : Précisions autour de la notion de déontologie

14. Trois formes classiques de la déontologie sont à distinguer. À l'origine, la notion est utilisée en philosophie pour décrire une morale personnelle (§ 1). Le terme est aujourd'hui davantage utilisé dans le champ professionnel où elle correspond à un mode de régulation particulier des rapports sociaux (§ 2). La sphère publique s'est également appropriée une notion longtemps réservée au domaine privé. La déontologie parlementaire constitue une branche de la déontologie publique, qui vise à réguler le comportement des responsables publics et notamment des élus et des fonctionnaires (§ 3).

§ 1/Le sens originel : la déontologie personnelle

15. À l'origine, le terme « déontologie » naît sous la plume du philosophe anglais Jeremy Bentham dans son ouvrage *Déontologie ou science de la morale* publié en 1834³³. Bentham forme ce néologisme par l'association de deux termes grecs : « *deon* » qui signifie « ce qui convient, le devoir » et « *logos* » qui signifie « la science, le discours ». Étymologiquement, la déontologie désigne « ce qu'il convient de faire ». Elle se distingue de l'ontologie qui correspond à « ce qui est ». La déontologie personnelle montre ce doit être ou ce qui devrait être accompli en vue de participer à la réalisation du bonheur commun. Elle désigne originellement un système de régulation utilitariste des conduites humaines (A), qu'il faut distinguer d'autres outils ayant une vocation semblable, tels que l'éthique, la morale ou le droit (B).

³³ Jeremy BENTHAM, *Déontologie ou Science de la morale*, trad. Benjamin Laroche, préface François DAGOGNET, Paris, La Versanne, Encre marine, 2006. Le terme apparaît toutefois sous la plume de Bentham dès 1825, dans l'ouvrage *Chrestomathia, Essai sur la nomenclature et la classification des principales branches d'Art et de Science*, Paris, Bossange frères Librairies, 1825, not. pp. 161 et s.

A. Un système de régulation utilitariste des conduites humaines

16. Le terme déontologie est d'abord strictement utilisé dans le vocabulaire de la philosophie³⁴. Bentham élabore un système permettant à l'individu d'adopter une conduite adaptée en fonction des situations³⁵. Le principe de référence de la déontologie benthamienne est l'utilité³⁶. L'être humain n'étant pas naturellement disposé à défendre les intérêts de la communauté, chacun préférant penser à ses propres intérêts, Bentham élabore un ensemble de règles de conduite dont la finalité est de faire correspondre l'intérêt individuel de l'homme avec les intérêts du plus grand nombre³⁷. Cette distinction est importante. Un manquement à la déontologie ne s'apprécie pas à l'aune de ses conséquences et ne nécessite pas d'intention frauduleuse. Il est en soi jugé contraire à certains principes et à certaines valeurs que la société estime qu'un individu doit respecter pour le bien de tous.

17. Bentham a pour ambition de découvrir « *les lois applicables à toutes les circonstances de la vie pour permettre à l'homme de déterminer comment il doit agir en telle circonstance* »³⁸. Le but de la déontologie est de déterminer les devoirs et les actions qui s'imposent à l'homme pour concourir à la réalisation du bonheur collectif, qui devient alors source du bonheur individuel. La notion de devoir occupe une place centrale dans la théorie de Bentham. Il considère que tout comportement doit être jugé en fonction de sa conformité à certains devoirs ou à certaines valeurs.

18. La déontologie personnelle s'efforce de montrer que le comportement attendu est aussi celui où les intérêts de l'individu peuvent être les mieux servis³⁹. Bentham propose une nouvelle vision du « devoir » débarrassée de sa dimension sacrificielle et de la notion d'effort. Selon Bentham, le fondement du devoir est la réalisation du bonheur collectif qui devient alors source du bonheur quotidien. Le terme « devoir » ne doit pas être compris au sens kantien du terme,

³⁴ René SAVATIER, « Déontologie », *Encyclopedia Universalis*, 1990, vol. 7, pp. 188-191.

³⁵ Bernard BEIGNIER, « Déontologie », in Denis ALLAND, Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F., Quadrige, 2003, p. 361.

³⁶ Denis BARANGER, « Utilitarisme », in *Idem.*, p. 1498.

³⁷ Daniel GUTMANN, « L'obligation déontologique, entre obligation morale et obligation juridique », *Archives de Philosophie du droit*, Dalloz, 2000, tome 44, p. 117.

³⁸ Jeremy BENTHAM, *Déontologie*, *op. cit.*, p. 13.

³⁹ Emmanuelle DE CHAMPS, *la déontologie politique ou la pensée constitutionnelle de Jeremy Bentham*, Paris, Librairie Droz, 2008, p. 96.

comme un « impératif catégorique », mais plutôt au sens d'un certain « devoir être », d'une étude empirique du comportement adapté en fonction des situations⁴⁰. Bentham part du principe que la poursuite d'un intérêt personnel ne nuit pas nécessairement à la réalisation du bonheur commun et cherche au contraire à faire correspondre les intérêts de l'individu avec ceux de la communauté tout entière. La déontologie peut être définie dans un premier temps comme « *une éthique de la responsabilité à caractère normatif, qui enseigne la recherche de l'intérêt bien compris et autorise l'égoïsme quand il n'est pas nuisible socialement* »⁴¹. La notion d'intérêt se trouve au cœur de la déontologie. Celle-ci a vocation à trouver les moyens de déterminer le juste équilibre entre l'intérêt personnel et l'intérêt de la communauté en vue de maximiser le bonheur social et de parvenir, selon Bentham, « *au plus grand bonheur pour le plus grand nombre* ». La philosophie de Bentham, centrée autour de l'utilité, conserve cependant un caractère utopique et absolu. Selon Emmanuelle de Champs, « *Bentham, lui-même était conscient de la difficulté de transcrire ce principe au sein de la législation du fait de son caractère absolu, voire idéaliste* ». Il veut davantage « *amener ses contemporains à reconnaître un principe qu'il pose comme universel* »⁴². Ces critiques n'enlèvent rien à la rigueur de son analyse et à l'honnêteté du but fixé qui est d'établir des règles destinées à maximiser le bonheur commun.

19. Bentham propose différents outils pour parvenir au but assigné à la déontologie. Il consacre une grande partie de son œuvre à l'édification d'un système de prévention et, le cas échéant, de sanction des actes qui contreviendraient au principe de l'utilité. La déontologie personnelle n'impose pas un comportement sous peine d'une sanction déterminée, mais en conseille un susceptible de produire une quantité de bonheur maximale. Selon Bentham « *le domaine déontologique s'occupe principalement d'une répartition convenable des obligations conformes à l'intérêt du plus grand nombre. La déontologie s'efforce de donner aux obligations l'efficacité de l'action* »⁴³. Elle se distingue, par son pragmatisme, d'autres notions connexes telles que la morale, l'éthique, ou encore le droit, avec lequel elle entretient des rapports complexes qu'il faut analyser dans l'optique d'une étude juridique.

⁴⁰ André LALANDE, « Déontologie » in André LALANDE (dir.), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, P.U.F, Quadrige, 1993, p. 216.

⁴¹ Marie-Laure LEROY, *Félicité publique et droits de l'individu dans l'œuvre de Jeremy Bentham*, thèse de doctorat en philosophie, Besançon, 2003, p. 190.

⁴² Emmanuelle DE CHAMPS, *op. cit.*, p. 12.

⁴³ Jeremy BENTHAM, *Déontologie ou science de la morale*, *op. cit.*, p. 99.

B. Distinction de la déontologie personnelle avec des notions connexes : morale, éthique et droit

20. La déontologie personnelle telle qu'elle est imaginée par Bentham entretient des rapports complexes avec d'autres notions connexes telles que la morale ou en encore l'éthique. Ces notions partagent à la fois certaines propriétés constitutives et se distinguent par d'autres aspects. Elles ont en commun d'affecter à un comportement ou à une situation des valeurs qui expriment une certaine idée du bien et du mal, du juste et de l'injuste. Étymologiquement, leurs sens sont très proches. La morale vient du latin « *moris* » qui renvoie aux mœurs, à la conduite. Elle peut désigner « *un discours normatif portant sur l'opposition du bien et du mal en tant que valeurs absolues ou transcendantes* »⁴⁴. La morale et la déontologie encouragent les « bonnes mœurs », c'est-à-dire un comportement « *vertueux et raisonnable qui concourt au maintien de l'ordre social* »⁴⁵.

21. La morale se distingue cependant de la déontologie personnelle par son caractère général et impersonnel. Là où la déontologie propose des règles de conduite précises en fonction des situations et des personnes, la morale est au contraire un ensemble de règles généralement non formalisées qui s'impose à l'ensemble de la société. La morale telle qu'elle est forgée au début du XVIII^e siècle dans l'esprit des philosophes des Lumières, se veut « *générale, impersonnelle, applicable en tout lieu et en tout temps* »⁴⁶. Elle s'applique à tous sans distinction liée à une situation, à une profession ou à un corps social particuliers. Selon Michel Foucault, la morale désigne un « *ensemble des valeurs et règles d'action qui sont proposées aux individus et aux groupes par l'intermédiaire d'appareils prescriptifs divers, comme peuvent l'être la famille, les institutions éducatives, les églises, etc.* »⁴⁷. Morale et déontologie poursuivent un même but, mais dans des domaines différents et selon une méthode différente. Bentham critique le caractère général et abstrait de la morale qui serait incapable de guider l'homme de manière

⁴⁴ Denys DE BÉCHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?* Paris, Odile Jacob, 1997, p. 259-260.

⁴⁵ François BOURRICAUD, « Mœurs », *Encyclopedia universalis*, corpus 12, 1985. Les mœurs sont définies comme « l'ensemble des règles de conduite fondées sur le sentiment de devoirs, censées être admises communément par les citoyens quelles que soient leurs opinions philosophiques et religieuses et concernant non seulement l'activité sexuelle, mais encore la loyauté, la correction, le désintéressement et le respect de la dignité humaine dans le domaine des relations sociales » André-Jean ARNAUD, « Bonnes Mœurs », in André-Jean ARNAUD (dir.) *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, L.G.D.J, 1988, pp. 251-253.

⁴⁶ Michel MAFFESOLI, *Morale, éthique, déontologie*, Paris, Fondation pour l'innovation politique, 2011, p. 10.

⁴⁷ Michel FOUCAULT, *Histoire de la sexualité*, Paris, Gallimard, 1984, tome 2, p. 32.

satisfaisante. La déontologie, au contraire, « *se place sur le terrain du concret, du vérifiable* »⁴⁸. Bentham propose une méthode, une science, fondée sur l'observation des faits sociaux, à partir de laquelle il construit un ensemble de règles destinées à guider l'homme⁴⁹.

22. En ce sens, la déontologie personnelle constitue sans doute « *le meilleur équivalent que l'on puisse trouver du mot « éthique* »⁵⁰. Le terme vient du grec « *ethos* » qui signifie « mœurs » et du latin « *ethicus* », qui est relatif à la morale. L'éthique partage avec la déontologie et la morale une dimension axiologique fondée sur la recherche et le respect de certaines valeurs. La notion de valeurs renvoie « *à ce qui est vrai, beau, bien selon un jugement personnel plus ou moins en accord avec celui de la société de l'époque. On parle ainsi des valeurs d'une société à une époque donnée* »⁵¹.

23. Dans le cadre de notre étude, les valeurs peuvent être définies comme « *les idéaux qui doivent motiver les titulaires d'une fonction publique ou d'un mandat électif* »⁵². Ces valeurs particulières telles que la *loyauté, le désintéressement, la probité* ou encore *l'honneur*⁵³, forment le socle sur lequel repose tout système déontologique ou éthique. Cependant, si les deux termes sont très proches et souvent utilisés indifféremment, il est possible d'opérer une distinction. En effet, l'éthique désignerait une réflexion sur les valeurs tandis que la déontologie comporte une dimension active. Elle implique des règles et des moyens concrets pour mettre en application ces valeurs. L'éthique serait ainsi « *un discours normatif sur les valeurs* »⁵⁴, tandis que la déontologie désignerait, en quelque sorte, « les valeurs en action ». Cette distinction s'avère particulièrement utile dans le cadre de la déontologie parlementaire. En effet, les codes de conduite parlementaire sont souvent structurés autour de principes ou de valeurs tels que l'indépendance, l'impartialité ou l'exemplarité, dont la mise en œuvre est assurée par des règles déontologiques précises comme des obligations déclaratives ou des obligations de déport et d'abstention. La réflexion critique sur ces normes est indispensable pour favoriser le

⁴⁸ Jeremy BENTHAM, *Déontologie*, Préface, p. III

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Jean-Pierre CLERO, Christian LAVAL, *Le vocabulaire de Jeremy Bentham*, Paris, Ellipses, 2002, p. 30.

⁵¹ Hugues RABAULT, « Droit et axiologie, la question des valeurs dans le système juridique », Communication lors du 8^e Congrès de l'AFDC, Nancy, 2011, p. 1.

⁵² Christian VIGOUROUX, *Déontologie des fonctions publiques*, Paris, Dalloz, 2^e édition, 2012, p. 261.

⁵³ Jean-Bernard AUBY, « Déontologie », in Monique CANTO-SPERBER (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, op. cit., p. 474.

⁵⁴ Denis DE BÉCHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, op. cit., p. 259.

développement d'une véritable culture de la déontologie et faciliter l'assimilation d'un comportement vertueux. L'éthique permet ainsi au fonctionnaire ou à l'élu « *de réfléchir au sens de sa mission, aux fins poursuivies et aux valeurs qu'elle porte* »⁵⁵. L'éthique favorise la réflexion vers le bien quand la déontologie incite à l'action vertueuse.

24. La frontière entre principes éthiques et règles déontologiques est subtile, mais relativement claire. Si cette distinction théorique est importante pour saisir les contours de la notion de déontologie, elle présente un intérêt limité dans le cadre de notre étude. En effet, dans le domaine parlementaire, les termes d'éthique et de déontologie sont souvent utilisés de manière indifférenciée pour désigner un même système de régulation des comportements. Les assemblées françaises privilégient l'usage du terme déontologie qui n'a pas véritablement d'équivalent anglo-saxon. De l'autre côté de l'Atlantique, le Congrès des États-Unis, la Chambre des Communes du Canada ainsi que la doctrine emploient plus volontiers le terme d'éthique parlementaire ou législative. Au Royaume-Uni, la Chambre des Communes utilise le terme « *standards* » que l'on peut traduire par « normes de conduite ». Ce terme constitue le meilleur équivalent au terme « déontologie ». S'ils sont relativement interchangeables, la distinction des termes permet de mettre en lumière les spécificités de la notion de déontologie, notamment son caractère formalisé et sa vocation utilitariste.

25. La distinction entre la déontologie personnelle et le droit est plus complexe et se révèle plus intéressante dans une étude à vocation juridique. Selon Bentham, « *la ligne qui sépare le domaine du législateur de celui du Déontologiste est suffisamment distincte et visible. Là où les récompenses et les punitions légales cessent d'intervenir dans les actions humaines, là viennent se placer les préceptes moraux et leur influence* »⁵⁶. La déontologie personnelle se distingue du droit par la sanction qui demeure consubstantielle au domaine juridique. Bentham considère le droit « *comme la chose à l'exécution de laquelle la puissance légale prête l'appui de sa sanction* ». Dans une perspective normativiste, la déontologie personnelle diffère *a priori* du droit, conçu comme un ordre de contrainte, c'est-à-dire « *un ordre normatif qui cherche à provoquer des conduites humaines en attachant aux actes de conduite contraires des actes de*

⁵⁵ Vincent BIBEAU, « L'éthique et la déontologie dans la fonction publique québécoise : complémentarité ou confusion ? », *Éthique publique*, 2011, n°1. (En ligne : <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/353>, consulté en novembre 2019)

⁵⁶ Jeremy BENTHAM, *Déontologie*, *op. cit.*, p. 24.

contrainte socialement organisés »⁵⁷. Kelsen se montre d'ailleurs critique à l'égard de la déontologie dont l'efficacité repose selon lui sur le présupposé discutable d'une adhésion volontaire, mais automatique des individus à certaines valeurs considérées comme idéales⁵⁸.

26. L'idée de sanction n'est pourtant pas étrangère à la déontologie et occupe une place centrale dans l'œuvre de Bentham. La déontologie personnelle organise une sorte de répression « extra officielle » pour certaines catégories d'actes, soit parce qu'ils ne tombent pas expressément sous le coup de la législation, soit parce que la règle juridique s'avère inefficace pour sanctionner certains comportements. Bentham croit fortement à l'efficacité de la sanction populaire. Il imagine un système de contrôle déontologique des comportements par l'opinion publique. Ce contrôle prend les traits d'une entité fictive appelée « tribunal de l'opinion publique ». La fonction de ce tribunal composé de tous les membres de la société est d'assurer une surveillance mutuelle de ses membres et de garantir le respect des principes déontologiques. La sanction imposée par le tribunal est d'ordre moral et non juridique. Si le droit et la déontologie personnelle diffèrent assez sensiblement, la déontologie peut toutefois être utile, pour orienter la législation vers la réalisation du bonheur commun. Elle peut constituer « *un vecteur d'ajustement et de justification morale au droit* »⁵⁹. La frontière entre déontologie et droit est donc plus ténue qu'il n'y paraît. Elle s'efface même dans certains domaines sous l'effet d'une appropriation de la notion par d'autres sphères que la philosophie. La déontologie connaît ainsi un véritable succès, en France comme à l'étranger, dans le monde professionnel, où elle constitue un mode privilégié de régulation des rapports sociaux.

⁵⁷ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, Bruylant, L.G.D.J, coll. « La pensée juridique », 1999, p. 70.

⁵⁸ Hans KELSEN, *Théorie générale des normes*, Paris, P.U.F, coll. « Léviathan », 1996, p. 92.

⁵⁹ Jean-François KERLEO, « Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie en France », *Revue d'études benthamiennes*, n° 13, 2014 (En ligne : <https://etudes-benthamiennes.revues.org/774>, consulté en septembre 2019)

§ 2/La déontologie professionnelle, une morale corporatiste « juridicisée »

27. La déontologie professionnelle est sans doute le domaine d'application le plus connu de la déontologie. Le recours à la déontologie est de plus en plus fréquent dans le monde professionnel où elle constitue un outil de régulation de certaines professions (A). Sous cette acception, elle constitue un véritable objet juridique (B). Cette assimilation de la déontologie par le monde professionnel invite à s'interroger sur les points de rapprochement possibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire, qui, sous certains aspects, peut être considéré comme une profession (C).

A. Un outil de régulation professionnelle

28. La notion de déontologie est encore aujourd'hui essentiellement associée à l'exercice d'une profession et, plus largement, d'une activité. En France, la première mention de la déontologie dans le domaine professionnel remonte vraisemblablement à 1845 avec la publication par le Docteur Simon, médecin, d'un ouvrage sur « *la déontologie médicale ou des droits et des devoirs des médecins dans l'état actuel de la civilisation* »⁶⁰. De manière générale, les déontologies professionnelles recouvrent « *l'ensemble des devoirs inhérents à l'exercice d'une activité professionnelle libérale et le plus souvent défini par un ordre professionnel* »⁶¹, ou encore l'ensemble des règles que les personnes exerçant une activité publique ou privée ont le devoir de respecter⁶². Elle passe, sous cette acception, du statut de morale personnelle à celui de morale professionnelle du fait de la structuration de certaines activités en corps et ordres professionnels⁶³. La création de ces règles peut être spontanée. Certaines professions élaborent elles-mêmes un code de déontologie sans y être spécialement incitées. Toutefois, la déontologie professionnelle a le plus souvent une origine juridique. Les pouvoirs publics confient à certains ordres professionnels une capacité d'autoédiction des règles déontologiques. La déontologie

⁶⁰ Maxime SIMON, *Déontologie médicale ou des devoirs et des droits des médecins dans l'état actuel de la civilisation*, édition J.-B. Baillière, 1845. Sur l'historique de la déontologie professionnelle, voir notamment, Joël MORET- BAILLY, *Les déontologies*, Aix en Provence, P.U.A.M., 2001, p. 24 et s.

⁶¹ Gérard CORNU, « Déontologie », in *Vocabulaire juridique*, P.U.F., Quadrige, 7^e édition, p. 288.

⁶² Valérie CABROL, *Déontologie et droit, contribution à l'étude des apports entre ordres normatifs*, Thèse de doctorat en droit public, Université Toulouse, I, 2000.

⁶³ Jean-François KERLEO, « Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie en France », *op. cit.*

professionnelle est un mode de régulation juridique des comportements au sein d'une profession qui se distingue de la déontologie personnelle par sa dimension corporative.

29. Cette définition paraît faire de la déontologie l'apanage des professions libérales. Ce sont les professions du droit qui les premières se sont dotées d'une déontologie au début du XIX^e siècle⁶⁴. En France, l'ordre des avocats ou des médecins dispose le plus souvent par décret d'une capacité d'autoédiction et d'autosanction par la voie disciplinaire de règles propres destinées à réguler l'activité des professionnels de leur secteur. Dans cette acception, la déontologie est essentiellement normative : elle regroupe un corps de règles spécifiques nécessaire à l'organisation d'une profession particulière. La déontologie professionnelle partage toutefois certaines similitudes avec la déontologie personnelle. Les professionnels concernés n'étant pas, par nature, préoccupés par les intérêts de ceux à qui ils offrent leurs services, la déontologie professionnelle a pour but de moraliser l'exercice d'une profession déterminée pour accroître la confiance du public, en donnant une image positive des professionnels concernés⁶⁵. Elle se matérialise par l'adoption de codes de déontologie qui prohibent, par exemple, les actes individuels de nature à « *déconsidérer* », à « *discréditer* », ou à « *porter atteinte à l'honorabilité ou à la réputation de la profession* »⁶⁶.

30. La seconde fonction de la déontologie professionnelle est d'assurer l'autonomie d'une profession vis-à-vis de l'État⁶⁷. Les ordres professionnels créent, parfois sous l'impulsion de l'État, leurs propres règles d'organisation et leur propre organe de contrôle dans le but d'institutionnaliser leur autonomie vis-à-vis de l'État. Le but est la moralisation d'une activité par une autodiscipline, afin d'éviter une organisation de celle-ci par l'État au nom de l'ordre public⁶⁸. Ainsi, résume Éric Causin, la déontologie professionnelle « *assure autant la cohésion d'un groupe que son autonomie au sein de la société. Cohésion, car elle impose des comportements communs à l'ensemble d'un groupe donné. Autonomie parce que, d'une certaine manière, les atteintes à la déontologie relèvent quasi exclusivement de juridictions*

⁶⁴ Jean-Louis BERGEL, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in Jean-Louis BERGEL (dir.) *Droit et déontologies professionnelles*, Librairie Universitaire Aix-en-Provence, 1997, p. 17.

⁶⁵ Joël MORET-BAILLY et Didier TRUCHET, *Pour une autre déontologie des juristes*, Paris, P.U.F, 2014, p. 15 et s.

⁶⁶ Jean-François KERLEO, « Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie », *op. cit.* (en ligne)

⁶⁷ Nicole DECOOPMAN, « Droit et déontologie. Contribution à l'étude des modes de régulation », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, P.U.F, 1989, p. 87 et s.

⁶⁸ Joël MORET-BAILLY, « Les sources des déontologies en droit positif », in Jean-Louis BERGEL (dir.), *op. cit.*, p. 26.

internes, échappant donc au contrôle des tribunaux étatiques »⁶⁹. La déontologie constitue ainsi une alternative à la régulation strictement juridique des comportements au sein d'une profession.

B. Un objet pleinement juridique

31. Les rapports entre déontologie et droit se posent avec une acuité particulière dans le cadre de la déontologie professionnelle. Celle-ci désigne traditionnellement un mode de régulation spécialisé d'une profession en marge du droit étatique. Historiquement, la déontologie personnelle n'est assurément pas du droit⁷⁰. L'importation de la déontologie dans le domaine professionnel pose la question de la juridicité de la déontologie en des termes nouveaux. La déontologie professionnelle emprunte manifestement les formes et les effets du droit. Toute tentative de distinction nécessite au préalable de s'entendre sur une définition du droit, ce qui constitue l'une des difficultés majeures de la philosophie juridique. Notre tentative se limitera à cerner les points de comparaison possibles avec la déontologie professionnelle.

32. Droit et déontologie professionnelle ont en commun d'être des ensembles de normes qui déterminent des règles de conduite⁷¹. L'analyse des rapports entre déontologie et droit dépend de la perspective adoptée et des définitions retenues. D'un point de vue formel, une norme tire sa validité et sa juridicité du fait qu'elle a été créée conformément à une norme supérieure au sein d'un même ordre juridique. Dans cette perspective, le droit se distingue par son unité. Il représente « *l'ensemble des règles adoptées par les autorités publiques dans les formes prévues par la Constitution et sanctionnées par les tribunaux étatiques* »⁷². Son origine étatique lui confère une forte légitimité et donc une forte normativité. Le droit émet des obligations qui s'imposent à un très large public, et dont la violation entraîne l'application d'une sanction prédéterminée.

⁶⁹ Éric CAUSIN, « La logique sociale de la déontologie », in Maryvonne HECQUARD-THERON, *Déontologie et droit*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1994, p. 420.

⁷⁰ Bernard BEIGNIER « Déontologie », in Denis ALLAND, Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, *op. cit.*, p. 362.

⁷¹ Otto PFERSMANN, « Morale et droit » in Denis ALLAND, Stéphane RIALS, *op. cit.*, p. 1042.

⁷² Jean-François KERLEO, « Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie », *op. cit.*

33. La déontologie professionnelle se distinguerait par le fait « *qu'elle relève du for intérieur et de la prise en compte de certaines données sans sanction directe par le droit (...). Elle encadre et elle détermine des comportements que le milieu professionnel et les usagers ou les clients tiennent pour moralement sage et sociologiquement heureux, mais demeure toutefois extérieure au droit* »⁷³. La déontologie professionnelle conserve des caractéristiques propres qui peuvent la distinguer du droit. D'une part, ces règles ont vocation à s'appliquer aux membres d'une profession particulière et non à l'ensemble d'une société. D'autre part, le droit viserait d'abord la sécurité et la justice, la conformité des actes à la loi⁷⁴, tandis que la déontologie, par sa dimension morale, cherche à renforcer la vertu des professionnels qu'elle entend encadrer⁷⁵. Ce critère n'apparaît cependant pas suffisant pour dénier aux déontologies professionnelles tout caractère juridique. Il est d'abord des déontologies dont la juridicité ne fait pas de doute. Ce sont celles dont la création se fait sous l'impulsion des organes officiels de l'État. En France, certains codes de déontologie sont directement consacrés par décret après avis du Conseil d'État⁷⁶. Cette reconnaissance officielle confère à certaines déontologies professionnelles une pleine juridicité⁷⁷.

34. Cette incorporation au droit étatique ne concerne pas toutes les déontologies et apparaît spécifique aux états de tradition romaniste. Dans les pays de *Common law*, l'État n'intervient guère dans la formation des codes de conduite⁷⁸. Une telle immixtion apparaîtrait contradictoire avec un des objectifs de l'éthique professionnelle qui est justement d'assurer l'autonomie d'une profession vis-à-vis de l'État⁷⁹. Les codes de conduite sont créés spontanément par les professions⁸⁰. Ce type de déontologie spontanée existe aussi en France⁸¹. La juridicité de ce

⁷³ Yves GAUDEMET, « De l'intérêt général à la déontologie - Petites réflexions sur un grand sujet » in Anémone CARTIER-BRESSON, et al. (dir.), *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur du Professeur Didier Truchet*, Paris, Dalloz, 2015, p. 225.

⁷⁴ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 70.

⁷⁵ Joël MORET-BAILLY, *Les déontologies*, op. cit. p. 49

⁷⁶ C'est notamment le cas du code de déontologie des avocats, codifié par le décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat.

⁷⁷ Joël MORET-BAILLY, *Les déontologies*, op. cit. p. 52.

⁷⁸ George C. S. BENSON, « Codes of ethics », *Journal of Business Ethics*, 1989, vol. 8, n° 5, p. 305-319.

⁷⁹ Mark S. FRANKEL, « Professional codes: Why, how, and with what impact? », *Journal of Business Ethics*, 1989, n°2, pp. 109-115.

⁸⁰ Au Royaume-Uni, il existe à l'heure actuelle plus de cinq-cents organisations professionnelles dotées d'un code de conduite. Nigel G. E. HARRIS, *Professional codes of conduct in the United Kingdom: a directory*, Londres, Mansell, 1996.

⁸¹ C'est par exemple le cas de certaines associations de psychologues qui se sont regroupées pour adopter spontanément un code de déontologie des psychologues, créé en 1996 et amendé en 2012. Pour d'autres exemples de création spontanée de règles déontologiques en France, voir Joël MORET-BAILLY et Didier TRUCHET, *Droit des déontologies*, Paris, P.U.F., DL, 2016, p. 94 et s.

type de déontologie peut être discutée dès lors qu'elle ne bénéficie ni de la reconnaissance de l'État ni de l'efficacité de la sanction étatique. En l'absence de sanction, l'efficacité de ce droit dépend ainsi largement du consentement de ses destinataires⁸².

35. La reconnaissance du caractère juridique de la déontologie professionnelle dépend des critères adoptés. Pour l'école normativiste, la juridicité est essentiellement formelle. Une norme est juridique parce qu'elle est adoptée suivant les formes prévues par la Constitution et constitue le droit de l'État⁸³. Cette vision du droit apparaît toutefois réductrice. Une autre approche de la normativité est possible en prenant en compte le degré de reconnaissance de la norme et sa capacité à susciter l'adhésion⁸⁴. Or, certaines déontologies spontanées bénéficient d'une large reconnaissance. Les normes déontologiques sont le plus souvent créées par des groupements et/ou des institutions (ordres professionnels, syndicats, associations ou entreprises) qui sont officiellement reconnus par l'État et la société. D'un point de vue pratique, les manquements à la déontologie professionnelle sont le plus souvent sanctionnés par la voie disciplinaire, ce qui renforce son efficacité. Ainsi, les déontologies demeurent du droit du fait de leur mode d'élaboration et de leur vocation à orienter les comportements⁸⁵. Elles sont souvent qualifiées de « *droit souple* », dont la normativité oscillerait entre l'impératif et le persuasif en fonction de leur degré de reconnaissance⁸⁶. Il existe bien une différence de degré entre les déontologies et le droit traditionnel, fondée sur leur différence de légitimité, mais pas nécessairement de nature. La majorité de la doctrine s'accorde d'ailleurs à reconnaître le caractère juridique de la déontologie⁸⁷.

36. La multiplication de ces ordres juridiques professionnels est symptomatique d'un « *pluralisme juridique* » dont la déontologie est l'une des manifestations⁸⁸. Elle constitue, en quelque sorte, « un droit hors de l'État » qui demeure cependant pleinement du droit. Une partie

⁸² Conseil d'État, *Étude annuelle 2013 : Le droit souple*. Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 4 juillet 2013, Paris, La Documentation française, 2013, p. 9.

⁸³ Hans KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, L.G.D.J., 1997 coll. « La pensée juridique », p. 235 et s.

⁸⁴ François BRUNET, *La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, 2012, p. 249.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Idem*, p. 253. Sur le droit souple, voir également Benjamin LAVERGNE, *Recherche sur la soft law en droit public français*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, DL, 2013.

⁸⁷ Joël MORET-BAILLY, *Les déontologies*, *op. cit.*, p. 94 et s.

⁸⁸ Cette théorie de la pluralité des ordres juridiques a notamment été développée par Santi ROMANO dans son ouvrage publié en 1918. Santi ROMANO, *L'ordre juridique*, Dalloz, 2002, p. 76 et s. pour tenter de dépasser « la doctrine réduisant tout droit à celui de l'État » *Idem*, p. 76.

de la doctrine voit dans ce pluralisme une possible dégradation de la qualité du droit, soumis à des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général⁸⁹. Cette perspective pluraliste à laquelle nous souscrivons conduit à accorder sa pleine juridicité à la déontologie professionnelle. La déontologie parlementaire peut-elle être pour autant considérée comme une déontologie professionnelle propre à l'exercice de la « profession parlementaire » ? Des points de rapprochement sont possibles même si l'assimilation de la fonction parlementaire à une profession n'est que partielle en raison des spécificités d'un mandat électif.

C. Des points de rapprochement possibles avec la déontologie parlementaire du fait de la professionnalisation des mandats électifs

37. L'exercice d'un mandat politique national peut-il être assimilé à une profession qui, du fait de ces caractéristiques, nécessiterait le recours à une déontologie ? La réponse varie en fonction du type de mandat et des conditions dans lesquelles il est exercé. L'exercice d'un mandat de député requiert aujourd'hui une implication telle qu'il peut être raisonnablement considéré comme une profession avec des caractéristiques particulières. Si l'on se réfère à la distinction élaborée par Max Weber, les députés vivent aujourd'hui majoritairement, et quel que soit le pays considéré, non seulement « *pour la politique* », mais aussi et surtout « *de la politique* »⁹⁰. Trois critères peuvent être utilisés pour désigner les professionnels de la politique : la détention d'une position rémunérée, l'affirmation d'une stratégie carriériste, caractérisée par la longévité et la variété des positions occupées, et enfin, la détention d'une expertise, d'un savoir-faire propre à l'activité politique⁹¹. De nombreux élus rentrent aujourd'hui dans au moins une de ces catégories.

38. La professionnalisation du mandat s'est considérablement renforcée au cours du XX^e siècle. La généralisation du suffrage et l'octroi d'une indemnité ont donné la possibilité et les moyens à tous les citoyens d'être élus au Parlement. Les députés tirent désormais l'essentiel de leurs ressources financières de l'exercice du mandat et assument un rôle social de premier plan

⁸⁹ Geneviève KOUBI, « La notion de charte : fragilisation de la règle de droit », in Jean CLAM (et al.) (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, L.G.D.J., 1998, p.165.

⁹⁰ Max WEBER, *Le Savant et le politique*, Paris, Plon, 10/18, 1963, p. 137.

⁹¹ Sébastien MICHON, Étienne OLLION, « Retour sur la professionnalisation politique. Revue de littérature critique et perspectives », *Sociologie du travail*, 2018, n°1. En ligne : <http://journals.openedition.org/sdt/1706> (consulté en septembre 2019).

auquel ils consacrent bien souvent la majorité de leur temps⁹². La dimension professionnelle du mandat parlementaire est également renforcée par « l'esprit de club » qui règne au sein des assemblées. Au-delà des divergences politiques, les élus au Parlement partagent certains usages et certains codes. Les parlementaires n'échappent pas à un certain esprit de corps qui caractérise parfois les membres d'une profession soumise à une déontologie, qui partagent des valeurs et des traditions communes. La dimension corporatiste de la fonction, souvent méconnue, « *peut sembler contradictoire avec la philosophie même d'une assemblée parlementaire représentant l'ensemble de la Nation* »⁹³. Il faut cependant distinguer l'organe des hommes et des femmes qui le composent. Les parlementaires développent naturellement des liens avec leurs collègues comme dans tout milieu professionnel.

39. Si elle permet normalement de disposer d'élus compétents disponibles et impliqués, la professionnalisation du mandat n'est pas toujours perçue comme un gage d'expérience et d'efficacité. Le terme est souvent utilisé de manière péjorative pour désigner des élus « *accusés de vouloir faire de la politique par intérêt, parce qu'ils ne sauraient rien faire d'autre [...] rémunérés en politique de longue date, voire qui n'auraient jamais vécu que de la politique* »⁹⁴. Certains parcours politiques en France comme à l'étranger donnent parfois du crédit à cette critique⁹⁵. Il n'est pas rare de voir un jeune élu faire carrière au Parlement de façon quasi continue pendant plusieurs mandats sans avoir eu aucune autre activité. Ces « professionnels de la politique » ne sont cependant pas majoritaires au sein des assemblées⁹⁶. Les élus disposent bien souvent d'un statut qu'il leur facilite l'exercice d'un mandat électif. En France et en Allemagne, les fonctionnaires élus au Parlement sont placés en disponibilité ce qui leur permet d'exercer leur mandat tout en assurant leur reconversion. De même, il n'existe au Royaume-Uni, au Canada ou en Allemagne aucune incompatibilité professionnelle. Un parlementaire peut conserver son emploi et garder plus facilement un pied dans le monde

⁹² Julien BOELEART, Sébastien MICHON, Étienne OLLION, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Paris, Raisons d'Agir, 2017, p. 8.

⁹³ Henry ROUSSILLON, « Déontologie et partis politiques », in Maryvonne HECQUART THERON (dir.), *Déontologie et droit*, op. cit., p. 112.

⁹⁴ Julien BOELEART, Sébastien MICHON, Étienne OLLION, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, op. cit., p. 8.

⁹⁵ « Aucune étude, semble-t-il, ne tente de chiffrer le nombre de ceux auxquels la carrière parlementaire, éventuellement entrecoupée d'intermèdes ministériels, donne une longévité égale ou supérieure à celle des fonctionnaires. » Guy CARCASSONNE, « Fonction publique et fonction politique », in Conseil d'État, *Perspectives pour la fonction publique*, Rapport public annuel 2003, La documentation française, p. 432.

⁹⁶ Daniel GAXIE, *Les professionnels de la politique*, Paris, P.U.F., 1973 ; Du même auteur, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvements*, 2001, n° 5, pp. 21-27.

professionnel. Un régime d'incompatibilités plus strict est prévu en France, mais cela n'empêche pas un cinquième des députés français de conserver un emploi sous la XIV^e législature⁹⁷. En pratique, l'exercice du mandat demeure l'activité principale du parlementaire. La professionnalisation contemporaine du mandat parlementaire explique en partie l'émergence récente de la déontologie parlementaire. Les parlements se sont inspirés des outils développés au sein de certaines professions pour forger leur propre déontologie. Le recours à la déontologie apparaît ainsi comme une conséquence du caractère professionnel du mandat. La fonction parlementaire peut désormais être assimilée à une profession dès lors que l'on peut affirmer que, à l'image d'autres professions libérales, « *les parlementaires appartiennent à une organisation qui détermine les principes de la profession et qui joue un rôle clé dans la discipline de ses membres* »⁹⁸. Les codes de déontologie parlementaire sont d'ailleurs édictés de manière spontanée en vertu du pouvoir d'organisation autonome du Parlement⁹⁹. La vocation de ces codes est semblable : ils visent à donner une image positive de la profession ou du mandat en affirmant de manière solennelle un certain nombre de principes et de valeurs consensuelles que les membres s'engagent à respecter.

40. Cependant, les caractéristiques de la déontologie professionnelle ne cadrent que partiellement avec les spécificités de l'activité parlementaire. Dans un article précurseur publié en 1994, Henry Roussillon considère que « *la nature même de la norme déontologique est étrangère à la démarche de production normative à laquelle ont vocation à participer les partis politiques [...]. La norme déontologique, qui par essence est corporatiste, est en contradiction avec la vocation essentielle et fondamentale du pouvoir politique qui est le service de l'intérêt général* »¹⁰⁰. Suivant cette analyse, la déontologie professionnelle ne pourrait s'appliquer aux professions ou activités d'intérêt général en raison de son caractère corporatiste. Le secteur public n'est pourtant pas étranger à la déontologie. Celle-ci prend alors une nouvelle forme que l'on peut qualifier de « publique », dont la déontologie parlementaire constitue l'une des branches.

⁹⁷ Sur les incompatibilités professionnelles, voir cette partie para. 340 et s.

⁹⁸ Anthony KING, « The Rise of the Career Politician in Britain-And its Consequences », *British Journal of Political Science*, 1981, vol. 2 p. 256.

⁹⁹ Le caractère spontané des codes de déontologie parlementaire est à relativiser au regard de l'influence déterminante du contexte politique qui préside à leur adoption. Sur ce point voir partie 2 para. 588 et s.

¹⁰⁰ Henry ROUSSILLON, « Déontologie et partis politiques », in Maryvonne HECQUART THERON (dir.), *Déontologie et droit*, op. cit., p. 112.

§ 3/La déontologie publique, une exigence liée au service de l'intérêt général

41. La déontologie publique désigne un système de régulation des comportements qui s'applique spécifiquement aux responsables publics, élus et fonctionnaires. La fonction publique et les assemblées parlementaires s'inspirent de plus en plus des principes et des règles déontologiques adoptés par certaines professions privées pour les transposer et les adapter à leur activité¹⁰¹. Le fondement de la déontologie publique n'est pas à rechercher dans le caractère libéral de la profession ou de l'activité concernée, mais repose sur des considérations éthiques liées à l'intérêt général (A). La déontologie publique se distingue également de la déontologie professionnelle par le fait qu'elle est pleinement intégrée au droit positif (B).

A. Une exigence liée au caractère d'intérêt général des activités concernées

42. Il existe une certaine proximité dans les missions que les élus et les fonctionnaires exercent et donc dans les principes déontologiques auxquels ils sont soumis. En effet « *élus et fonctionnaires occupent les espaces différents d'une même sphère, publique, que caractérise une égale soumission de principe à l'intérêt général. Tous ceux qui pénètrent dans celle-là font le choix identique de se consacrer à celui-ci [...]. Ils conserveront, au moins théoriquement, la même boussole, celle qui doit imperturbablement les orienter vers l'intérêt public* »¹⁰². Ainsi, « *le service de l'État impose au fonctionnaire le respect d'obligations professionnelles qui ont pour objet principal d'assurer le bon fonctionnement du service public et la satisfaction de l'intérêt général* »¹⁰³.

43. L'intérêt général constitue la version juridique du principe de félicité publique employé par Bentham et permet d'identifier la déontologie publique. Prenant l'exemple des juristes en référence à l'ouvrage de Didier Truchet et Joël Moret-Bailly¹⁰⁴, Yves Gaudemet estime que « *la déontologie [...] trouve sa raison d'être ultime, en tant que règle de comportement général,*

¹⁰¹ Denis SAINT-MARTIN, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009, n° 1, p. 37.

¹⁰² Guy CARCASSONNE, « Fonction publique et fonction politique », *op. cit.*, p. 428.

¹⁰³ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, 3^e édition, Paris, Thémis, P.U.F, 2017, p. 209.

¹⁰⁴ Joël MORET-BAILLY, Didier TRUCHET, *Déontologie des juristes*, Paris, P.U.F, 2010.

dans l'intérêt général qui s'attache à la qualité des interventions des juristes, dans leur diversité »¹⁰⁵. Le raisonnement peut tout autant s'appliquer aux membres du Parlement et aux fonctionnaires pour qui l'intérêt général doit constituer une véritable boussole.

44. L'intérêt général est considéré partout « *comme la pierre angulaire de l'action publique dont il détermine la finalité et fonde la légitimité* »¹⁰⁶. Il désigne « *les buts légitimes que la puissance étatique est autorisée à poursuivre dans une situation donnée* »¹⁰⁷. La détermination des buts et des fonctions de l'intérêt général revient aux pouvoirs publics. Ainsi, comme le souligne Bruno Daugeron « *il est candide de considérer que, du point de vue du droit positif, à la manière du bien commun en philosophie politique, l'intérêt général se découvre à partir d'une réalité préexistante sur des critères philosophiques alors qu'il semble bien plutôt se construire. Sa détermination relève plus d'un choix politique que d'un idéal commun* »¹⁰⁸. Titulaires du pouvoir législatif, les parlementaires ont le devoir d'agir dans le sens de l'intérêt général et non de satisfaire des intérêts personnels ou privés. Ce devoir inhérent à l'activité parlementaire est inscrit dans l'ensemble des codes de déontologie étudiés. Il révèle l'existence d'une frontière plus ou moins étanche entre intérêt général et intérêts privés. La propension des démocraties libérales à admettre la participation d'intérêts privés à la formation de l'intérêt général varie sensiblement selon les pays.

45. Deux conceptions de l'intérêt général s'affrontent suivant que l'on adopte une perspective utilitariste ou volontariste. La propension plus ou moins grande des démocraties libérales à admettre la participation des intérêts privés dans la détermination de l'intérêt général est symptomatique des divergences qui existent sur la définition de la notion. Ces divergences révèlent le premier intérêt d'une étude comparative. En effet, selon Élisabeth Zoller, « *il existe, en matière de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, une opposition, non pas*

¹⁰⁵ Yves GAUDEMET, « L'intérêt général et la déontologie... », *op. cit.* p. 227.

¹⁰⁶ Sur l'appréhension de la notion d'intérêt général en droit français, voir notamment, Conseil d'État, *Rapport public annuel : L'intérêt général*, La documentation Française, 1999 ; Didier TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, L.G.D.J., 1977 ; Guillaume MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 2004 ; *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier TRUCHET*, Paris, Dalloz, 2015.

¹⁰⁷ Robert UPERMANN -WITZAK, « La conception de l'intérêt général en droit public allemand », in Gilles J. GUGLIELMI (dir.), *L'intérêt général dans les pays de Common law et de droit écrit*, Paris, Éditions Panthéon Assas, 2017, p. 92.

¹⁰⁸ Bruno DAUGERON, « L'intérêt général fondement de la représentation nationale ? », in Gilles J. GUGLIELMI (dir.), *op. cit.*, p. 92.

entre le modèle anglo-saxon et le modèle de l'Europe continentale, mais entre le modèle nord-américain et celui de l'ensemble des États européens »¹⁰⁹. La conception européenne repose sur une vision transcendantale de l'intérêt général qui nie l'influence que peuvent avoir les intérêts particuliers dans sa formation. Le caractère représentatif du mandat lié à l'indivisibilité de la souveraineté fait du parlementaire le représentant de la Nation tout entière et non celui d'intérêts particuliers.

46. À l'inverse, la conception utilitariste repose « sur une conception réelle des intérêts qui suppose que les élus nationaux représentent effectivement et concrètement les intérêts des hommes et des femmes qui les ont désignés : l'enjeu principal du processus démocratique est ainsi la mise en place d'un équilibre entre ces intérêts divers – et parfois antagonistes »¹¹⁰. Au Royaume-Uni, l'intérêt général est pensé, « par le bas, à partir des individus » et non par rapport à l'État¹¹¹. Les Britanniques demeurent attachés à la pensée utilitariste de Bentham pour qui l'intérêt de la société n'est que la somme des intérêts particuliers qui la compose¹¹². Ainsi, « l'intérêt général est vu soit comme le résultat d'un arbitrage entre des intérêts particuliers [...] soit comme un idéal type qui serait l'intérêt de la collectivité elle-même »¹¹³. Cette conception réaliste de l'intérêt général apparaît aujourd'hui bien plus en phase avec les relations qui unissent aujourd'hui la sphère publique et la sphère privée. Plutôt que de nier leur existence, les démocraties cherchent aujourd'hui à encadrer leur influence.

47. Le concept d'intérêt général demeure avant tout un outil de légitimation de l'action publique. Il constitue en ce sens un pilier de la déontologie publique. La consécration à l'intérêt général est ainsi le premier devoir des responsables publics. Fonctionnaires et élus ont le devoir d'agir dans l'intérêt des citoyens qu'ils servent. Dans une perspective déontologique, leurs actes doivent être jugés selon le principe de l'utilité, c'est-à-dire leur capacité à réaliser le plus grand bonheur pour le plus grand nombre. Cette exigence déontologique se traduit aujourd'hui par l'adoption de normes destinées à réguler la conduite des élus et des agents publics. La spécificité

¹⁰⁹ Sénat, *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information n° 518 (2010-2011) de M. Jean-Jacques HYEST, 2011, p. 47. (cité ensuite « rapport HYEST »)

¹¹⁰ Propos d'Élisabeth ZOLLER, audition dans le cadre du rapport HYEST précité, p. 34

¹¹¹ Aurélie DUFFY-MEUNIER, « La conception britannique de l'intérêt général », in Gilles GUGLIEMI, (dir.), *L'intérêt général dans les pays de Common law et de droit écrit*, op. cit., p. 52.

¹¹² Emmanuelle DE CHAMPS, *La déontologie politique*, op. cit., p. 183.

¹¹³ Gilles J. GUGLIELMI, « Les habits neufs de l'intérêt général », in Gilles J. GUGLIELMI (dir.), op. cit., p. 16.

de ces normes déontologiques par rapport à la déontologie professionnelle est d'être pleinement intégrées au droit positif.

B. Une déontologie pleinement intégrée au droit positif

48. La déontologie publique est longtemps demeurée informelle. Pour régler leur conduite, les fonctionnaires comme les élus s'en remettaient à des « *modèles* » et « *à une certaine idée du service public* »¹¹⁴. La jurisprudence faisait régulièrement référence aux principes qui doivent guider les agents publics dans l'exercice de leur mission, et parfois en dehors, mais aucune déontologie n'était clairement codifiée. Les textes sont longtemps restés muets sur la question des valeurs de la fonction publique, qui sont à distinguer des droits et obligations proprement définis par le statut général.¹¹⁵ La déontologie des fonctionnaires se matérialise aujourd'hui par l'adoption de nouveaux outils et de nouvelles figures destinés à encadrer la pratique des responsables publics¹¹⁶.

49. La déontologie publique est le domaine où la consubstantialité entre le droit et la déontologie est la plus forte. La loi en est le principal vecteur. Elle affirme ou réaffirme des principes et des règles déontologiques et crée des autorités chargées de contrôler leur respect. Sous cette acception, la déontologie s'éloigne de sa définition originelle. En effet, ces règles déontologiques « *ne disposent plus d'une spécificité formelle, puisqu'elles sont validées sous la forme juridique [...] et induisent autant d'effets en termes d'obligations et de sanction qu'une règle de droit* »¹¹⁷. Cette proximité formelle et matérielle avec la règle de droit rend plus délicate une définition formelle de la déontologie publique. Celle-ci ne peut plus être définie par rapport à son contenant, par exemple un code de conduite ou une charte de déontologie, ni par son caractère non contraignant. S'agissant des élus, la déontologie parlementaire ne désigne plus seulement « *des mécanismes visant à inciter naturellement les députés à adopter un comportement qui les placent au-dessus de tout soupçon* »¹¹⁸. Elle est dorénavant pleinement intégrée et sanctionnée par le droit qui en constitue le principal vecteur.

¹¹⁴ Bernard PECHEUR, La fonction publique face à la déontologie », *Cah.fonct.publ.*, 2013 n° 331, p. 13

¹¹⁵ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, 2017, Paris, P.U.F, p. 213 et s.

¹¹⁶ Emmanuel AUBIN, *La déontologie dans la fonction publique*, Paris, Gualino Éditeur, 2017, p. 29 et s.

¹¹⁷ Jean-François KERLEO, « Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie », *op. cit.*

¹¹⁸ Élisabeth ZOLLER in Rapport HYEST, p. 35.

50. En France, la déontologie des fonctionnaires est intégrée au statut général de la fonction publique depuis la loi du 20 avril 2016¹¹⁹. Dans le domaine parlementaire, les lois de 2013 relatives à la transparence de la vie publique et celles de 2017 relative à la confiance dans la vie politique ont participé à l'édification de la déontologie¹²⁰. Ce recours quasi systématique à la loi n'est pas propre à la France. Au Québec et au Canada, la loi est la principale source de la déontologie des fonctionnaires et des parlementaires¹²¹. Même le Royaume-Uni a eu recours à la loi en matière de déontologie. En 2009, le Parlement a adopté le *Parliamentary Standards Act* qui crée une autorité indépendante chargée de contrôler les frais de mandats des membres de la Chambre des Communes¹²². En 2015, le Parlement britannique a également voté le *Recall of MPs Act* qui instaure une procédure de révocation populaire lorsqu'un député fait l'objet d'une condamnation pénale ou d'une sanction disciplinaire d'une particulière gravité pour un manquement à la déontologie¹²³.

51. L'utilisation de la loi comme vecteur de la déontologie publique est d'abord stratégique. Dans les régimes parlementaires, le pouvoir exécutif dispose en pratique de l'essentiel de l'initiative législative. Avec le soutien de sa majorité, le gouvernement peut imposer des changements profonds et rapides en matière de déontologie¹²⁴. En outre, la loi bénéficie « *d'une forte puissance symbolique auprès de l'opinion publique. Une loi permet à l'exécutif de montrer*

¹¹⁹ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires modifiant la loi du 13 juillet 1983. Le titre I de la loi est relatif à la déontologie. Pour une étude de ces nouvelles dispositions, voir Olivier DORD, « La rénovation du cadre déontologique de fonction publique », *RFDA*, 2018, p. 411.

¹²⁰ Philippe BLACHER, « Moraliser la politique par la loi ? Observations sur les lois “confiance dans la vie politique” », *RDP*, 2018, vol. 2, p. 339-371.

¹²¹ Au Canada, les règles de prévention des conflits d'intérêts pour les députés et sénateurs fédéraux sont issues de la loi sur la responsabilité adoptée en 2004 qui modifie la loi sur le Parlement de 1985. Le cadre déontologique des agents publics est fixé par la loi sur les conflits d'intérêts adoptée en 2006. Au Québec, les devoirs du fonctionnaire sont répertoriés dans le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* qui assure l'application des principes déontologiques édictés par la loi sur la fonction publique.

¹²² *Parliamentary Standards Act* 2009.

¹²³ *Recall of MPs Act* 2015. Sur cette procédure innovante de « *recall* » à l'encontre de législateurs nationaux, voir partie 2 para 917 et s. . Le texte initial prévoyait d'introduire par la loi un nouveau code de déontologie dont le contrôle ne serait plus confié à la Chambre mais à une autorité indépendante. Cette mesure a été abandonnée par le gouvernement face à la réticence des parlementaires. Sur l'historique et le fonctionnement de l'IPSA voir partie 2 para 987 et s.

¹²⁴ Denis SAINT-MARTIN, « L'évolution institutionnelle de l'autorégulation parlementaire en matière d'éthique et de conflit d'intérêts », in Olivier ROZENBERG et Clément VIKTOROVICH (dir.), *Les français et le Parlement, op. cit.*, p. 58. Sur l'intérêt stratégique du recours à la loi dans le cadre du régime parlementaire, voir, partie 2 para 602 et s.

un certain activisme dans le but d'apaiser l'émotion suscitée par une affaire »¹²⁵. Cet activisme législatif, largement commandé par le souci de répondre à une demande sociale plutôt qu'à un problème réel, nuit parfois à la qualité et à l'efficacité des règles édictées¹²⁶. Les lois de déontologie n'échappent pas à la règle. Souvent adoptées dans la précipitation, elles ne constituent qu'un remède partiel à la crise de confiance globale que traversent les démocraties parlementaires¹²⁷.

52. Le recours à la loi atteste du caractère pleinement juridique de la déontologie publique. Il existe, tant sur le plan formel que matériel, de nombreuses similitudes entre la déontologie des fonctionnaires et la déontologie parlementaire. Cette dernière a toutefois des particularités qui tiennent notamment aux spécificités des fonctions exercées par les parlementaires. C'est à l'aune de ces fonctions que l'on tentera de proposer une définition plus précise de la déontologie parlementaire.

¹²⁵ Claude BISSON, « Pourquoi légiférer l'éthique ? Pour apaiser le public ou pour soutenir l'exercice d'une charge publique ? », *Éthique publique*, 2011, p. 11-23.

¹²⁶ Guy CARCASSONNE, « Penser la loi », *Pouvoirs*, 2005, n° 114, p. 39-52 ; Pierre ALBERTINI, *La crise de la loi. Déclin ou mutation ?* Paris, Lexis Nexis, 2015, not. p. 149 et s. ; Denis BARANGER, *Penser la loi : essai sur le législateur des temps modernes*, Paris, Gallimard, 2018.

¹²⁷ André LACROIX, « L'insuffisance du droit en matière d'éthique ou les lois sur l'éthique : voyage au pays de l'absurde ! », *Éthique publique*, 2011, *op. cit.*, p. 98.

Section 2 : Essai de définition de la déontologie parlementaire

53. La déontologie parlementaire constitue une branche de la déontologie publique en raison du caractère d'intérêt général qui s'attache à l'exercice d'un mandat électif. Mais elle a aussi des caractéristiques propres liées aux fonctions exercées par les membres des assemblées parlementaires (§ 1). Son étude nécessite au préalable de s'interroger sur les différentes fonctions qu'assument les parlementaires en démocratie pour ensuite déterminer les devoirs particuliers qui découlent de l'exercice de ce celles-ci (§ 2).

§ 1/Un ensemble de règles de conduite particulières qui s'applique aux membres des assemblées parlementaires en raison des spécificités de leurs fonctions

54. La déontologie parlementaire conditionne l'exercice du mandat au respect de certaines normes de conduite et de certaines valeurs. C'est parce qu'ils assument un rôle et des fonctions essentielles au sein de la démocratie représentative que les parlementaires sont soumis à une déontologie spécifique. Maureen Mancuso, auteure d'une des premières études sur la déontologie parlementaire britannique, considère que « *lorsqu'un citoyen accède au mandat parlementaire, il revêt une seconde identité qui induit un ensemble d'obligations spéciales qui sont plus contraignantes que les obligations morales de la vie courante* »¹²⁸. La qualité de parlementaire justifie un traitement particulier par rapport à un simple citoyen. Ces obligations spécifiques découlent de la nature des fonctions exercées, qu'il importe de préciser. Les parlementaires exercent d'abord une fonction délibérative de représentation de la Nation (A). Cette fonction collective peut être conciliée avec une fonction plus individuelle de représentation des électeurs qui demeure mal appréhendée par le droit positif (B).

¹²⁸ Maureen MANCUSO, *The Ethical World of British MPs*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995, p. 9.

A. Une fonction délibérative de représentation de la Nation

55. Organe central des régimes constitutionnels libéraux et démocratiques, le Parlement vu sous un angle juridique « renvoie aujourd'hui de manière relativement assurée, à une ou plusieurs assemblées délibérantes (c'est-à-dire à une réunion institutionnalisée de personnes spécialement désignées) investies d'une fonction de représentation, principalement du peuple (ou éventuellement d'autres groupes sociaux ou bien encore de territoires), et dotées aux plans juridique et politique, de certaines fonctions et compétences spécifiques de direction au sein d'un corps politique donné [...] et de son ordre constitutionnel »¹²⁹. C'est par ce biais que les parlements exercent leurs prérogatives constitutionnelles. Le Parlement exerce d'abord le pouvoir législatif. Cette compétence est parfois exclusive, notamment dans les régimes de type présidentiel comme les États-Unis, où le Congrès dispose du monopole du pouvoir législatif. En revanche, dans les régimes de type parlementaire, l'exercice de cette compétence appartient, conjointement au gouvernement et au Parlement. En France, l'article 24 de la Constitution précise que le Parlement vote la loi, mais son initiative, qui en principe est partagée, revient majoritairement au gouvernement, comme c'est le cas d'ailleurs dans les parlements issus du modèle de Westminster (Chambre des Communes du Royaume-Uni et du Canada, Assemblée nationale du Québec). Quel que soit le type de régime, le Parlement participe pleinement à l'élaboration de loi, qui exprime sa volonté et donc celle de la Nation.

56. Le Parlement ne saurait toutefois être réduit au seul pouvoir législatif¹³⁰. Il a également pour fonction de contrôler l'action du gouvernement. Dans les régimes parlementaires, cette fonction découle naturellement de la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée¹³¹. Elle s'exerce avec une plus ou moins grande effectivité selon la configuration du régime. La responsabilité occupe une place particulièrement importante dans les « véritables » régimes parlementaires, comme au Royaume uni, au Canada, et dans une moindre mesure en Allemagne en raison de la place centrale qu'occupe le Parlement dans le jeu institutionnel¹³². Celui-ci constitue le véritable lieu de la collaboration entre les pouvoirs, symbolisé par la possibilité de

¹²⁹ Armel LE DIVELLEC, « Le Parlement en droit constitutionnel », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit. p. 141.

¹³⁰ Armel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, Contribution à une théorie générale*, Paris, L.G.D.J., 2004. p. 151.

¹³¹ René CAPITANT, « Régime parlementaire », in Christian PFISTER (et al.), *Mélanges en l'honneur de Raymond Carré de Malberg*, Paris, Librairie Édouard Duchemin, 1977, p. 38-39.

¹³² Armel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 151.

cumuler le mandat parlementaire avec une fonction ministérielle¹³³. L'importance accordée au Parlement se manifeste aussi par la fonction particulière de désignation du gouvernement, ou du moins du Premier ministre, dont il dispose¹³⁴. Les parlements issus du modèle de Westminster jouent ainsi un rôle essentiel dans le contrôle de l'exécutif.

57. L'importance accordée à la fonction de contrôle est bien moindre en France où le Parlement est d'abord perçu comme l'organe participant, conjointement avec le gouvernement, à l'exercice du pouvoir législatif. L'énumération des fonctions du Parlement inscrite à l'article 24 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2008 en atteste¹³⁵. Cette carence de la fonction de contrôle ne s'explique pas seulement par des raisons psychologiques ou culturelles. Elles tiennent d'abord -nous semble-t-il- à la prédominance de la fonction présidentielle, laquelle atténue la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale¹³⁶. Les députés de la majorité disposent effectivement des moyens de contrôler l'action d'un gouvernement dont ils tirent leur légitimité du fait de la concomitance des élections présidentielles et législatives. La différence fondamentale entre le régime parlementaire français et ses homologues britanniques ou allemands tient au fait que dans ces régimes, le gouvernement existe parce qu'il a la confiance de la majorité, alors qu'en France, la majorité n'existe que parce qu'elle a la confiance du gouvernement et du président désignés avant elle. Cette configuration électorale particulière influe de manière déterminante sur les relations qu'entretiennent le gouvernement et le parlement en France. La dépendance de la majorité à l'égard du gouvernement y apparaît beaucoup plus forte et réduit d'autant la portée de la fonction de contrôle. Celle-ci est essentiellement exercée par l'opposition qui trouve dans la motion de censure, la saisine du Conseil constitutionnel et les quelques prérogatives que lui accorde les règlements des assemblées, le moyen d'exprimer publiquement son désaccord avec la politique du gouvernement¹³⁷.

58. Les membres du Parlement exercent collectivement deux fonctions principales : une fonction législative de détermination de la volonté générale et une fonction de contrôle qui

¹³³ Sur ces règles de cumul, voir para. 238 et s.

¹³⁴ Armel E DIVELLEC et Denis BARANGER, « Régime parlementaire », in Dominique CHAGNOLLAUD et Michel TROPER (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, tome 2, *op. cit.*, p. 159 et s.

¹³⁵ En effet, selon l'ordre déterminé par l'article 24 de la Constitution, « le Parlement vote la loi, il contrôle l'action du gouvernement, il évalue les politiques publiques »

¹³⁶ Pierre AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus Politicum*, n° 3, 2009.

¹³⁷ René CAPITANT, « Régime parlementaire », in Christian PFISTER (et al.), *Mélanges en l'honneur de Raymond Carré de Malberg*, précité, p. 38-39.

prend différentes formes et dont l'effectivité varie selon les parlements. Ces fonctions collectives sont principalement déterminées par des règles et des procédures juridiques. Elles sont essentiellement exercées par la délibération parlementaire, laquelle se présente comme un processus de construction progressif de l'intérêt général à l'issue d'un échange public d'arguments¹³⁸. C'est au terme d'une discussion libre et éclairée que le Parlement prend des décisions censées traduire la volonté du corps électoral. Ces décisions sont prises en tenant compte de l'opinion exprimée par la majorité des membres¹³⁹. L'existence d'un large consensus est donc nécessaire pour qu'une décision soit prise et exprime la volonté du Parlement. Le caractère collectif du travail parlementaire permet de relativiser l'influence individuelle que peut avoir un parlementaire sur l'issue de la délibération. En effet, à moins d'exercer une fonction particulière (rapporteur, président de commission, président de groupe), les élus pris individuellement ont *a priori* peu d'influence sur la décision. Le risque que les intérêts personnels d'un parlementaire aient un impact direct sur la délibération est relativement faible dans la mesure où les individualités s'effacent¹⁴⁰. La fonction collective de représentation de la Nation se conjugue toutefois avec une autre fonction plus individuelle de représentation des électeurs qui reste cependant mal appréhendée par le droit positif.

B. L'exercice d'une fonction individuelle de représentation des citoyens

59. Cette fonction individuelle de représentation apparaît en contradiction avec le dogme traditionnel du mandat représentatif qui veut que le parlementaire soit d'abord le représentant de l'ensemble du peuple. Comme le souligne Jean-Claude Masclet, « *il est fréquent de constater l'écart qui existe entre les institutions et leur pratique, entre les conceptions juridiques et leur incarnation dans la réalité : il en va ainsi pour le rôle du député et pour le mandat parlementaire* »¹⁴¹. Cette fonction de représentation constitue une réalité quotidienne pour les parlementaires, régulièrement confrontés aux jugements et aux attentes de leurs électeurs. L'exercice d'un mandat parlementaire comporte une dimension politique individuelle. Selon

¹³⁸ Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération ? », *op. cit.*, p. 72.

¹³⁹ Didier MINEUR, « La délibération, préalable à la décision majoritaire, justification substantielle ou procédurale ? », *Raisons politiques*, 2015, n°4, pp. 127-145.

¹⁴⁰ Christophe DE NANTOIS, *Le député, une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Paris, L.G.D.J., 2010, p. 413 et s.

¹⁴¹ Jean-Claude MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République*, Paris, L.G.D.J., 1979, p. 2.

Pierre Rosanvallon, « *si la théorie de la représentation n'implique aucun lien substantiel entre représentants et représenté, le sentiment spontané n'a jamais cessé de considérer que le parlementaire devait aussi agir comme le porte-parole de ses commettants* »¹⁴². Le mode de scrutin uninominal introduit une dimension personnelle dans l'exercice du mandat. L'élection au suffrage universel crée un rapport particulier entre l'électeur et son représentant. Le respect de la volonté des électeurs devient une condition de la « représentativité » du Parlement¹⁴³. Les électeurs attendent désormais que les parlementaires « les représentent » non seulement en étant capables de s'exprimer en leur nom lors de la délibération, mais aussi en étant « représentatifs », c'est-à-dire « *en adoptant leurs traits même* »¹⁴⁴. Ce désir de représentativité naît d'une volonté de concevoir l'assemblée parlementaire comme un forum, comme un miroir de la société. La faible représentativité de l'assemblée parlementaire est d'ailleurs une critique récurrente¹⁴⁵. La faible représentation des femmes, des jeunes ou des minorités est souvent pointée comme un défaut du système représentatif¹⁴⁶.

60. La représentation revêt en réalité différents sens qui ne sont pas nécessairement antinomiques¹⁴⁷. Représentant de la Nation au sens juridique, le parlementaire exerce aussi une fonction individuelle de représentation politique des électeurs, notamment au niveau territorial. Si cette fonction de représentation individuelle est largement admise par la science politique, elle demeure encore largement « *un impensé* » au sein de la doctrine juridique en raison de l'attraction qu'exerce le dogme représentatif¹⁴⁸. En effet, le parlementaire ne constitue pas -en tant que tel- une catégorie juridique. « *Il n'est reconnu qu'en tant qu'il appartient à l'organe collectif dont il ne peut s'extraire sans remettre en cause le mythe de l'unité nationale. Le lien*

¹⁴² Pierre ROSANVALLON, *La démocratie inachevée : histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, DL, 2003, p. 248.

¹⁴³ Bruno DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel : contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 636-647.

¹⁴⁴ La notion de représentativité implique la représentation du peuple « non comme une unité, mais comme une série d'individus juxtaposés [...] ». La représentativité « prend en compte les individus concrets et suppose en théorie, la représentation de tous les individus ». Voir Jean-Marie DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, 2010, n° 4, note 3.

¹⁴⁵ Anne-Marie LE POURHIET (et al.), *Représentation et représentativité*, Paris, Dalloz, *Thèmes et commentaires* 2008.

¹⁴⁶ Pour une étude sur la faible représentativité des députés français, voir par exemple, Abel FRANÇOIS, Emiliano GROSSMAN : « Qui sont les députés français sous la V^e République ? », *La vie des idées*, 21 janvier 2011. En ligne <https://laviedesidees.fr/Qui-sont-les-deputes-francais-de.html> (Consulté en novembre 2019).

¹⁴⁷ Jean-Marie DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *op. cit.*

¹⁴⁸ Jean-François KERLEO, « Le droit parlementaire local : l'impensé juridique de la fonction territoriale du représentant de la Nation », *RFDC*, 2017, n° 1, p. 106.

concret du parlementaire avec sa circonscription est donc immédiatement occulté afin d'assurer l'unité de la Nation dans le corps même de l'élu »¹⁴⁹.

61. Cette conception abstraite de la représentation politique diffère du sentiment spontané et d'une conception plus concrète de la représentation. L'élection induit un processus d'identification qui crée un rapport particulier entre le citoyen et « son » représentant. La représentation se confond alors avec une exigence nouvelle de proximité et de représentativité. L'élu se mue en véritable porte-parole de ses électeurs, dont il tente de relayer les préoccupations et de porter les revendications. Ce rôle social du parlementaire, qui s'exerce principalement au niveau local, est assez peu appréhendé par le droit positif. En France, le cumul des mandats a longtemps occulté la dimension personnelle de la représentation. Le cumul devait permettre à lui seul de maintenir l'ancrage territorial du député et de lui procurer un avantage électoral nécessaire à sa réélection¹⁵⁰. Toutefois, la situation à l'étranger montre que le cumul des mandats n'est en rien une nécessité pour affirmer la dimension personnelle et territoriale du mandat parlementaire. Les parlementaires des pays voisins cumulent dans des proportions moindres qu'en France sans pour autant négliger leur ancrage territorial¹⁵¹. Les récentes restrictions apportées au cumul des mandats en France invitent à repenser la dimension locale personnelle du mandat parlementaire.

62. La déontologie parlementaire tente de donner corps à cette fonction individuelle de représentation en affirmant les principes qui doivent guider les élus dans leurs rapports avec les citoyens. En France, l'article 1 du code de déontologie des députés relatif à l'intérêt général précise que « *les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent* »¹⁵². Le code de conduite de la Chambre des Communes britannique indique au titre des devoirs des membres que « *les députés ont l'obligation générale d'agir dans l'intérêt de la Nation dans son ensemble, et un devoir particulier envers leurs électeurs* »¹⁵³. Le code québécois est plus explicite et affirme que le député « *doit faire preuve de loyauté envers le*

¹⁴⁹ Jean-François KERLEO, « Le droit parlementaire local : l'impensé juridique de la fonction territoriale du représentant de la Nation », *RFDC*, 2017, n° 1, p. 106.

¹⁵⁰ Sur les incidences déontologiques du cumul des mandats, voir para. 278 et s.

¹⁵¹ Sur la situation du cumul des mandats à l'étranger, voir para. 303 et s.

¹⁵² Article 1 du code de déontologie des députés à l'Assemblée nationale.

¹⁵³ Code de conduite des membres de la Chambre des Communes (*Code of Conduct and Rules of the House*), point III. 6, dernière version en vigueur 19 juillet 2018, HC 1474, p. 5.

peuple du Québec » et « *reconnaître qu'il est au service des citoyens* »¹⁵⁴. Enfin, en Allemagne, l'article 38 de la Loi fondamentale dispose que « *les députés du Bundestag [...] sont les représentants de l'ensemble du peuple* »¹⁵⁵. Cette reconnaissance de la dimension personnelle de la représentation est l'expression « *d'une mutation majeure du constitutionnalisme* »¹⁵⁶. L'acte individuel de représentation se dissocie clairement de la fonction collective de législation¹⁵⁷.

63. Ces deux modes de représentation demeurent toutefois conciliables dès lors qu'ils n'ont pas le même objet. La fonction de représentation collective du Parlement est à distinguer du rôle de représentation personnelle qu'exercent les membres du Parlement. Ainsi, le fonctionnement actuel des démocraties présente un caractère ambigu. Alors que la théorie du gouvernement représentatif « *consacre l'autonomie des acteurs (en écartant le mandat impératif), il affirme en même temps que le pouvoir n'est pas la propriété de ceux qui l'exercent* »¹⁵⁸. Le caractère démocratique de la représentation est en théorie préservé par le fait que le peuple demeure le véritable titulaire de la souveraineté, qu'il exerce directement ou à travers ses représentants. L'existence de liens personnels entre l'élu et ses électeurs est un fait avéré qui fût longtemps niée sur le plan juridique. Ces liens prennent aujourd'hui corps sur le plan juridique sous l'effet de la déontologie.

64. Un parlementaire exerce aujourd'hui trois fonctions principales : une fonction d'élaboration de loi, une fonction de contrôle et d'évaluation, et une fonction de représentation personnelle des électeurs, de plus en plus formalisée par des règles déontologiques. L'émergence des règles déontologiques atténue le caractère purement représentatif du mandat. La déontologie institutionnalise une nouvelle forme de responsabilité personnelle qui impose à l'élu de respecter certains devoirs particuliers. L'ensemble de ces devoirs particuliers compose le champ de la déontologie parlementaire.

¹⁵⁴ Article 6 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (Québec).

¹⁵⁵ Article 38 de la Loi fondamentale allemande.

¹⁵⁶ Bruno DAUGERON, « Du concept de représentation en droit constitutionnel contemporain, l'expression d'une mutation majeure du constitutionnalisme », *Politeia*, 2010, n° 18, p. 223.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Pierre AVRIL, « La médiation personnelle », *Pouvoirs*, 1978, n° 3, p. 29. Voir également sur ce point Dominique TURPIN, *De la démocratie représentative*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris 13, 1978, pp. 38-39.

§ 2/Identification du champ de la déontologie parlementaire

65. Le critère d'identification matériel des règles déontologiques est leur caractère relationnel. La déontologie a « *empiriquement vocation à regrouper les règles spécifiques à l'exercice des activités professionnelles concernées, en organisant les relations entre leurs destinataires et leurs interlocuteurs* »¹⁵⁹. Elle détermine ainsi le type de relations et l'attitude que le parlementaire doit avoir vis-à-vis des intérêts qu'il détient et les entités avec lesquelles il interagit. Les fonctions préalablement identifiées impliquent le respect de certaines règles comportementales. La fonction délibérative des assemblées implique un devoir d'intégrité et d'objectivité qui suppose que les parlementaires se consacrent exclusivement à la détermination de l'intérêt général. Dans cette optique, le cœur de la déontologie consiste à prévenir les conflits entre le mandat et les intérêts personnels des parlementaires (A). L'exercice de la fonction de contrôle nécessite aussi une certaine objectivité qui passe par un encadrement des relations institutionnelles que le parlementaire entretient avec le gouvernement, son parti ou encore sa circonscription (B). Enfin la déontologie encadre l'attitude des parlementaires à l'égard des citoyens en imposant de nouvelles exigences d'exemplarité, de probité et de transparence dans l'exercice du mandat (C).

A. La prévention des conflits avec les intérêts personnels des parlementaires

66. Les parlementaires ont une responsabilité particulière du fait qu'ils participent directement à l'élaboration de la loi, censée exprimer la volonté générale. Cette volonté s'affirme et se construit au travers de la délibération qui demeure le cœur du travail parlementaire¹⁶⁰. Il est cependant impossible de déterminer cette volonté sur la base de critères objectifs. En effet, « *elle n'est pas une donnée préexistante, spontanée et évidente, elle est un artefact, c'est-à-dire une construction humaine ; cette construction s'échafaude à travers des processus d'affrontement et de conciliation au cours desquels le représentant est amené à "trahir" les volontés concrètes de ses mandants pour aboutir à une décision, laquelle est censée*

¹⁵⁹ Didier TRUCHET, Joël MORET BAILLY, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 15.

¹⁶⁰ Dans cette logique, Maurice HAURIOU propose de désigner le Parlement sous le terme de « pouvoir délibératif » car « dans l'accomplissement de ses fonctions variées, il procède toujours à la même opération de la volonté qu'est la délibération ». *Précis de droit constitutionnel*, 2^e édition, Paris, Sirey, 1929, CNRS, 1965, p. 469.

refléter la volonté générale »¹⁶¹. La recherche des moyens pour parvenir à ce que la délibération retranscrive le plus fidèlement possible les volontés du peuple est une question insondable de la philosophie politique. Elle occupe une place centrale dans l'œuvre de Jeremy Bentham. Dans *Garanties contre l'abus de pouvoir*¹⁶² puis dans le *Code constitutionnel*¹⁶³, Bentham transpose le concept de déontologie à la sphère politique¹⁶⁴. L'auteur élabore un système qui permet d'assurer une juste représentation des intérêts du peuple au sein du Parlement en diminuant l'influence corruptrice des intérêts privés. Bentham définit la démocratie sous un angle utilitariste comme un système fondé sur l'utilité générale, c'est-à-dire « *la plus grande félicité possible pour tous les membres de la communauté en question* »¹⁶⁵. Cette félicité publique trouve son équivalent dans la notion d'intérêt général. Le but de la législation est de parvenir à la réalisation du bonheur pour le plus grand nombre.

67. La première fonction des assemblées législatives est de déterminer cet intérêt au travers de la législation. Cette fonction particulière nécessite d'encadrer le comportement des parlementaires à l'égard de leurs intérêts personnels afin que ceux-ci n'entrent pas en conflit avec l'exercice du mandat. La notion de conflit d'intérêts occupe une place centrale dans le cadre de notre étude. Le premier devoir des parlementaires, comme de tout responsable public, est de privilégier le service de l'intérêt général au détriment de ses intérêts personnels. Le conflit d'intérêts demeure toutefois difficile à définir « *pour la bonne et simple raison qu'il est inhérent à la vie politique* »¹⁶⁶. Les élus sont porteurs d'une multitude d'intérêts distincts qui peuvent coexister sans toutefois entrer en conflit. Pour Philippe Blachère, « *cette multiplicité d'intérêts est inhérente à la vie de chaque individu puisque toute personne, bien que détentrice d'intérêts privés (familiaux, financiers, patrimoniaux, etc.) doit également, dans le cadre des fonctions qu'elle exerce – et quelle que soit la nature de ces fonctions – être porteuse d'intérêts collectifs*

¹⁶¹ Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération ? », *Le Débat*, 1985, n° 33, p. 81.

¹⁶² Jeremy BENTHAM, *Garanties contre l'abus de pouvoir et autres écrits sur la liberté politique*, Paris, Éd. Rue d'Ulm, DL, 2001.

¹⁶³ James Henderson BURNS, Frederick ROSEN (dir.), *The collected works of Jeremy Bentham. Vol. I, Constitutional code*, Oxford, Royaume-Uni, Clarendon Press, 1984. Cité ensuite « Code constitutionnel ».

¹⁶⁴ Pour une analyse détaillée de la pensée constitutionnelle de Jeremy BENTHAM, voir Emmanuelle DE CHAMPS, *La déontologie politique ou La pensée constitutionnelle de Jeremy Bentham*, op. cit. ; Même auteure, « Bentham et le droit constitutionnel : morale et législation », in Guillaume TUSSEAU et Malik BOZZO-REY (dir.), *Bentham juriste. L'utilitarisme juridique en question*, Paris, Economica, 2011, pp. 161-175 ; Guillaume TUSSEAU, *Jeremy Bentham et le droit constitutionnel : une approche de l'utilitarisme juridique*, Paris, l'Harmattan, 2001, not. pp. 134 et s. et pp.154 et s.

¹⁶⁵ Emmanuelle DE CHAMPS, *La déontologie politique ou La pensée constitutionnelle de Jeremy Bentham*, op. cit., p. 184.

¹⁶⁶ Philippe BLACHER, « Les conflits d'intérêts en droit constitutionnel français », in Denis MAZEAUD (et al.) (dir.) *Les Conflits d'intérêts*. Journées nationales de l'Association Henri Capitant. Tome XVII. Lyon, Paris, Dalloz, « Thèmes & Commentaires », 2013, p. 195.

[...]. Il faut donc distinguer ce qui relève de la simple coexistence d'intérêt, inhérente à la vie en société, des véritables situations de conflit. Toute contradiction entre ces intérêts, même si elle ne conduit pas l'individu à adopter une conduite frauduleuse, est constitutive d'un conflit d'intérêts »¹⁶⁷.

68. Cette accumulation d'intérêts ne présuppose pas un conflit, mais en constitue à tout le moins un terreau favorable¹⁶⁸. Il faut distinguer la coexistence d'intérêts multiples, inhérente à la vie d'un individu, du conflit d'intérêts qui consiste à privilégier ses intérêts personnels au détriment d'un autre intérêt de nature professionnel considéré comme supérieur¹⁶⁹. Il implique, d'une certaine manière, « *un conflit de loyauté* »¹⁷⁰ pour un élu qui, du fait de son intérêt propre, est conduit à sacrifier l'intérêt supérieur de l'institution parlementaire, et les valeurs qu'il est censé promouvoir. La notion de conflit d'intérêts est à la fois subjective et évolutive, en fonction des situations susceptibles de se présenter et de l'expression des attentes collectives. De façon générale, le conflit d'intérêts désigne « *une situation d'interférence entre les intérêts personnels détenus par une personne et les devoirs de sa charge* »¹⁷¹.

69. Cette notion est longtemps restée inconnue du droit public français, toujours en raison d'une conception particulière de l'intérêt général qui prohibe toute idée d'interférence avec des intérêts extérieurs¹⁷². Cette conception a été proclamée avec force à la Révolution, période où s'affirme la domination de l'État sur les intérêts privés. Dans la pensée des révolutionnaires, « *tout se ramène à l'État qui absorbe et domine les intérêts privés et est seul juge de l'intérêt général. Le conflit d'intérêts n'existe pas puisque l'État et ses représentants sont les seuls porteurs de l'intérêt qui compte, l'intérêt général* »¹⁷³. Elle explique l'apparition tardive de la notion en droit public. Peu de pays ont d'ailleurs adopté une définition normative du conflit d'intérêts¹⁷⁴.

¹⁶⁷ Yves MENY, « De la confusion des intérêts au conflit d'intérêts », *Pouvoirs*, 2013, n° 4, p. 5.

¹⁶⁸ Yves MENY, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, DL, 1992, p. 20.

¹⁶⁹ Mustapha MEKKI, « Introduction à la notion de conflits d'intérêts », in Denis MAZEAUD (et al.) (dir.) *Les Conflits d'intérêts*, *op. cit.*, p. 3-30.

¹⁷⁰ Joël MORET-BAILLY, *Les conflits d'intérêts : définir, gérer, sanctionner*, Paris, L.G.D.J.-Lextenso, 2014, p. 60-63.

¹⁷¹ Guillaume PROTIERE, « Les conflits d'intérêts en droit public », in Georges VIRASSAMY (dir.), *Les conflits d'intérêts*, Coll. Travaux du C.E.R.J.D.A., P.U.A.M, 2015, p. 115-138.

¹⁷² Sur cette conception « transcendante » de l'intérêt général, voir para. 43 et s.

¹⁷³ Yves MENY, « De la confusion des intérêts au conflit d'intérêts », *op. cit.*, p. 8.

¹⁷⁴ Bernardo Giorgio MATTARELLA, « Le régime juridique du conflit d'intérêts : éléments comparés », *RFAP*, 2010, n° 3, pp. 643-654.

70. Le Canada est le premier parmi les pays étudiés à en avoir élaboré une définition. Selon la loi sur les conflits d'intérêts de 2006, le conflit d'intérêts est « *une situation dans laquelle un titulaire de charge publique exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne* »¹⁷⁵. En France, ce n'est véritablement qu'à partir de l'année 2010 que s'enclenche la réflexion institutionnelle autour des conflits d'intérêts¹⁷⁶. À l'Assemblée nationale, la décision du Bureau du 6 avril 2011 crée un premier régime de lutte contre les conflits d'intérêts. Le texte comporte une première définition de la notion qui s'inspire des travaux fondateurs de la commission sur la déontologie de la vie publique, présidée par Jean-Marc Sauvé¹⁷⁷. Le conflit d'intérêts y est défini comme « *une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires* »¹⁷⁸.

71. Deux ans plus tard, le législateur adopte par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique une première définition. L'article 2 de la loi définit le conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »¹⁷⁹. Toutefois, cette définition ne s'applique pas aux parlementaires qui disposent de leur propre régime de lutte contre les conflits d'intérêts. Ce régime prend aujourd'hui sa source dans l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires¹⁸⁰. Celle-ci comporte une définition légèrement différente. Le texte fait

¹⁷⁵ Loi sur les conflits d'intérêts, 2006, chapitre 4. Sur la définition retenue au Canada voir, Margaret YOUNG, « Les codes régissant les conflits d'intérêts pour les parlementaires : un long cheminement », *Bibliothèque du Parlement*, 2006 (en ligne sur <http://www.publications.gc.ca/>).

¹⁷⁶ Pour davantage de développements sur l'historique de la définition légale des conflits d'intérêts en France, voir partie 2 para. 594 et s.

¹⁷⁷ Jean-Marc SAUVE (et al.)(dir.) *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, La Documentation française, 2011 (cité ensuite Rapport SAUVE), La question de la définition légale des conflits d'intérêts est spécialement étudiée pp. 12-18

¹⁷⁸ Article 4 de la décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés.

¹⁷⁹ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹⁸⁰ Article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifié par l'article 3 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

seulement référence « *aux conflits entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver les parlementaires* »¹⁸¹. Aucun élément relatif à la nature ou à l'intensité du conflit n'est mentionné¹⁸². Seul le Règlement de l'Assemblée nationale est plus précis. La définition donnée à l'article 80-1 fait référence à « *une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* ». Elle est donc relativement similaire à celle retenue par la loi, mais est sans doute appelée à évoluer¹⁸³. Enfin, la définition retenue au Parlement européen est sans doute la plus complète. Selon son règlement, « *un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député au Parlement européen a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes* »¹⁸⁴. Le caractère spécifique de l'intérêt en cause est également affirmé dans la définition retenue à l'Assemblée nationale en France. Le Règlement précise « *qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes* »¹⁸⁵.

72. Tous les pays n'intègrent pas forcément une définition légale du conflit d'intérêts. Au Royaume-Uni, l'article 10 du code de conduite adopté en 1995 précise simplement que les députés « *doivent effectuer leur mandat en prenant en considération le seul intérêt général, en évitant tout conflit d'intérêts entre un intérêt personnel et un intérêt public et, si tel est le cas, ils doivent le résoudre immédiatement en faveur de l'intérêt public* »¹⁸⁶. Au Québec, le code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale indique « *qu'un député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de*

¹⁸¹ Article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifié par l'article 3 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

¹⁸² L'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précise que « 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 ».

¹⁸³ La possibilité d'un conflit entre deux intérêts publics fait aujourd'hui débat en France. La définition du Règlement de l'Assemblée nationale est la seule à faire encore référence à cette hypothèse. L'Assemblée devrait vraisemblablement tirer les conséquences de la modification de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 pour supprimer toute référence à ce type de conflits, bien qu'en pratique, nous soutenons qu'ils peuvent advenir. Sur ce point, voir partie 2 para. 615 et s.

¹⁸⁴ Règlement du Parlement européen, annexe 1 : code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, Article 3.

¹⁸⁵ Article 80-1 du RAN issue de la résolution n°1882 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 4 juin 2019.

¹⁸⁶ Code de conduite de la Chambre des Communes (Royaume-Uni), article 10.

jugement dans l'exercice de sa charge »¹⁸⁷. Enfin, en Allemagne, la loi sur les députés au *Bundestag* indique simplement que les députés doivent éviter « *toute collusion d'intérêts* »¹⁸⁸. En l'absence de critères précis, l'identification de ces situations revient aux organes chargés de la déontologie parlementaire. Il est néanmoins possible de faire ressortir certains critères. En premier lieu, un conflit d'intérêts correspond à une « *situation à risque* » et non à un fait précis¹⁸⁹. Il est susceptible de recouvrir une grande variété de comportements qui, sans nécessairement relever d'une infraction légale, « *peut entraîner une confusion entre les intérêts personnels ou privés détenus par une personne et l'intérêt public dont elle a la charge* »¹⁹⁰.

73. Tous les intérêts détenus par un parlementaire ne sont pas susceptibles d'aboutir à un conflit avec ses devoirs. Les définitions retenues admettent généralement que l'intérêt en cause doit être personnel, c'est-à-dire être directement ou indirectement lié à la personne du parlementaire et non à une vaste catégorie de personnes. La nature de cet intérêt est rarement précisée. En pratique, les assemblées portent une attention particulière aux intérêts financiers, patrimoniaux ou encore professionnels. Ce sont ces intérêts que les parlementaires doivent mentionner en priorité dans les déclarations auxquelles ils sont soumis¹⁹¹. Le conflit d'intérêts implique l'existence d'une opposition, d'une divergence réelle ou supposée entre un intérêt personnel du parlementaire et l'intérêt général. Le conflit peut être potentiel, apparent, ou réel et ne nécessite pas d'élément intentionnel. Un élu peut potentiellement se trouver dans une telle situation sans même en avoir conscience ou vouloir en tirer un profit. Il s'agit d'une forme mineure de conflits d'intérêts qui n'a pas encore produit ses effets, mais qui, si elle n'est pas traitée, est susceptible d'entrer en contradiction avec ses devoirs.

74. L'autre critère généralement retenu est l'intensité de l'interférence. Il faut que l'intérêt extérieur exerce une réelle pression sur l'exercice des fonctions. Cette approche pragmatique s'avère nécessaire pour éviter d'adopter une vision trop stricte du conflit d'intérêts qui ferait peser de trop grandes exigences sur les parlementaires¹⁹². En pratique, cette notion d'intensité

¹⁸⁷ Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec, article 15.

¹⁸⁸ Loi sur les députés au *Bundestag* (*Abgeordnetengesetz – AbgG*), § 44a, alinéa 4.

¹⁸⁹ Éric BUGE, *Droit de la vie politique*, Paris, P.U.F, 2017, p. 411.

¹⁹⁰ Mustapha MEKKI, « La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ? », *Pouvoirs*, 2013, n° 4, p. 22.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² La définition française est l'une des seules à ne pas faire explicitement référence à la notion d'intensité. La commission SAUVE avait préconisé dans son rapport d'inclure cette notion dans la définition afin d'en préciser la

est prise en compte dans l'ensemble des systèmes étudiés¹⁹³. L'intensité du conflit se juge aussi en fonction de la réaction que suscite la situation. Les définitions accordent en effet une importance particulière aux apparences, pour répondre à un souci d'exemplarité et de transparence à l'égard du citoyen. Le conflit d'intérêts apparent désigne une situation qui peut apparaître aux yeux de l'opinion publique comme étant contraire au comportement attendu d'un parlementaire, sans que celui-ci ne tire de cette situation, apparemment problématique, un quelconque profit personnel. La référence à ce type de situation peut sembler particulièrement rigoureuse et est parfois contestée. L'existence d'un conflit d'intérêts semble ainsi devoir être mesurée, de manière subjective à l'aune de l'indignation que suscite le comportement incriminé. Cela implique que l'élu, non seulement agisse, mais paraisse agir de manière à éviter toute situation de conflit d'intérêts afin que son comportement soit irréprochable aux yeux du citoyen. La référence à la notion d'apparence trouve son origine dans le droit britannique. Elle consiste à faire de la transparence du processus judiciaire l'une des conditions essentielles de la confiance des citoyens dans l'impartialité du juge et une des garanties fondamentales du droit au procès équitable¹⁹⁴.

75. À l'aune de ces critères, le conflit d'intérêts se distingue de la notion de corruption avec laquelle il est souvent confondu. En effet, la corruption est une infraction précise, pénalement sanctionnée, tandis que le conflit d'intérêts peut désigner une grande variété de situations et de comportements qui, sans être illégaux, portent atteinte aux valeurs qu'un individu est censé promouvoir dans le cadre de son activité. Dans sa forme extrême, le conflit d'intérêts peut

portée. En pratique, la HATVP fait usage de ce critère dans son contrôle des situations de conflits d'intérêts. Dans le Guide déontologique qu'elle a élaboré à l'intention des responsables publics, elle estime, « qu'il faut prendre en compte la nature et l'intensité de l'interférence. Pour qu'il y ait une situation de conflit d'intérêts, l'interférence doit être de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction publique. Cette intensité s'évalue en fonction de chaque situation, mais deux questions aident à la déterminer :

— à quel point les prérogatives qu'un responsable détient dans ses fonctions publiques permettent de satisfaire son intérêt ?

— à quel point son intérêt peut-il profiter de ses fonctions publiques ? Plus les prérogatives du responsable sont importantes et plus le bénéfice est direct, plus le risque de conflit d'intérêts est grand » (Guide déontologique de la HATVP, avril 2019, p. 71.)

¹⁹³ À la Chambre des Communes du Royaume-Uni, les députés doivent déclarer leurs intérêts pertinents, c'est à dire « ceux qui peuvent raisonnablement être perçus par les autres comme pouvant influencer la manière dont le député s'acquitte de ses fonctions »¹⁹³. (« The test of relevance is whether those interests might reasonably be thought by others to influence his or her actions or words as a Member ») Guide d'application du code de conduite, HC 1076, 2015, p. 44.

¹⁹⁴ La théorie des apparences est issue du droit britannique et est fréquemment utilisée par la CEDH. Selon le juge HENART qui en est vraisemblablement à l'origine, « il est d'une importance fondamentale que la justice soit rendue, mais qu'elle soit aussi manifestement et incontestablement perçue comme étant rendue. » High Court of Justice, *R. v. Sussex Justices, ex parte McCarthy*, 1924. Pour l'application de la théorie des apparences par la CEDH, voir notamment les arrêts *Delcourt c. Belgique*, n° 2689/65, 1970-I § 31 et *Borgers c. Belgique*, n° 12005/86, 1991.

évidemment mener à la corruption lorsqu'il est effectivement consommé et que la situation en question est constitutive d'une infraction pénale¹⁹⁵. Son traitement passe alors du domaine déontologique au domaine pénal. La déontologie joue un rôle dans la prévention de la corruption, mais ne la sanctionne pas. Cette tâche revient au juge qui dispose d'un arsenal juridique adapté. Ainsi, droit pénal et déontologie se complètent davantage qu'ils se neutralisent. La déontologie est, en quelque sorte, un outil d'anticipation des infractions pénales. Son objet est plus large que la répression et vise la sensibilisation, la prévention, l'incitation à une forme de vertu.

76. La frontière entre le domaine déontologique et le domaine pénal reste toutefois ténue. Avant la mise en place de dispositifs déontologiques, le droit pénal a longtemps constitué le principal outil de lutte contre la corruption politique¹⁹⁶. En France, la notion de conflit d'intérêts était abordée sous un angle essentiellement répressif au travers de notions connexes, telles que la prise illégale d'intérêts¹⁹⁷ ou le détournement de fonds publics¹⁹⁸. La pénalisation croissante de la responsabilité des décideurs publics est un trait commun à l'ensemble des démocraties¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Martin HIRSH, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Paris, Stock, 2010, p. 101.

¹⁹⁶ Didier REBUT, « Les conflits d'intérêts et le droit pénal », *Pouvoirs*, 2013, n° 4, p. 123-131.

¹⁹⁷ Le délit de prise illégale d'intérêts est longtemps demeuré le mécanisme pivot de la lutte contre les conflits d'intérêts dans la sphère publique. Inscrit à l'article 432-12 alinéa 1, il réprime « 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 ». Elle s'applique aussi, selon l'article 432-13 postérieurement à l'exercice des fonctions à « une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique » ayant exercée des fonctions de contrôle et de surveillance similaires à celles énoncées à l'article 432-12. Cette incrimination est susceptible de s'appliquer aux parlementaires. Elle apparaît mal adaptée au contexte de la vie parlementaire. En effet, il n'est pas certain, à la différence des élus locaux, que les parlementaires, à l'exception des questeurs, exercent des tâches « de surveillance, d'administration ou de paiement ». Aucun parlementaire n'a fait l'objet d'une condamnation sur ce motif. Sur ce point, voir, Michel-Pierre PRAT, Cyril JANVIER, « Les conflits d'intérêts chez les élus », *Pouvoirs*, 2013, n° 4, p. 53-64 ; Rapport HYEST, p. 13 et s.

¹⁹⁸ Article 432-15 du code pénal. L'infraction désigne « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission ».

¹⁹⁹ Voir sur ce point Olivier BEAUD, *Le sang contaminé : essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, P.U.F., 1999 ; Dominique CHAGNOLLAUD, *Responsabilité pénale et vie publique en France et à l'étranger*, Paris, éd. Panthéon-Assas, L.G.D.J., 2002 ; Christian BIGAUT, *La responsabilité pénale des hommes politiques*, Paris, L.G.D.J., 1996.

77. Tous les pays étudiés ont renforcé leur arsenal de lutte contre la corruption²⁰⁰. La France affiche depuis de nombreuses années sa préférence pour une régulation pénale des manquements à la probité en alignant son droit sur les standards européens²⁰¹. Par exemple, la loi du 6 décembre 2013 instaure un parquet national financier à compétence nationale sur les dossiers complexes de fraude fiscale et de corruption²⁰². Le même texte, et la loi pour la confiance dans la vie politique renforcent significativement les peines prévues pour les atteintes à la probité et créent une nouvelle peine complémentaire d'inéligibilité pour ces mêmes infractions²⁰³. Un même manquement peut, selon les législations, faire l'objet d'un traitement déontologique ou d'un traitement pénal. Ce choix dépend souvent de l'efficacité de la réponse déontologique et de la sensibilité de certains sujets en fonction des pays²⁰⁴. Certains exemples, notamment sur les emplois familiaux en France, montrent que le droit pénal « *s'immisce jusque dans le fonctionnement interne des assemblées* »²⁰⁵. Ce choix marque une certaine préférence accordée à la répression, souvent jugée plus dissuasive que la prévention. Cette situation invite à repenser les liens qui unissent les parlementaires et la justice à l'aune du développement de la déontologie parlementaire.

78. Si des liens évidents existent entre déontologie et droit pénal, la prévention des conflits d'intérêts chez les parlementaires demeure essentiellement de la compétence des assemblées en raison de la séparation des pouvoirs. La déontologie parlementaire englobe aussi les relations que les parlements et leurs membres entretiennent avec les autres acteurs institutionnels et notamment le pouvoir exécutif.

²⁰⁰ Éric SEASSAUD, « La lutte contre la corruption en droit anglais, américain et français : une approche comparée », *RJEP*, 2013, n° 710, étude 10.

²⁰¹ Chantal CUTAJAR, « La France et la lutte contre les atteintes à la probité. Peut (largement) mieux faire ! », *JCP, G*, 2014, n° 8, p. 223 ; Joseph JEHL, Corruption : l'avancée timide de la France dans l'Europe des 47, *JCP, G*, 2014, n° 30-35, p. 876.

²⁰² Sur le rôle de cette institution voir Anne-Charlène BEZZINA, « Les trois ans du parquet financier : économie d'une institution financière », *RFDC*, 2017, n° 4, pp. 795-820 ; Myriam QUEMENER, « Le Procureur financier, architecte de la lutte contre la corruption et la délinquance économique et financière », *Revue internationale d'intelligence économique*, 2014, n° 1, pp. 27-35.

²⁰³ Article 131-26-2 du code pénal, issue de l'article 1 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Sur ce point, voir partie 2 para. 923 et s.

²⁰⁴ L'encadrement pénal constitue bien souvent une réponse à une affaire sensible. En France, la sanction des manquements aux obligations déclaratives et l'interdiction des emplois familiaux relève désormais du juge pénal à la suite de deux affaires ayant marqué l'opinion publique. Ces questions relèvent de la déontologie dans tous les autres parlements étudiés.

²⁰⁵ Jean Louis HERIN, intervention lors du 5^e ForInCIP consacré à la déontologie politique, Lille, 21 juin 2019, actes à paraître sous la direction de Jean-Philippe DEROSIER, *La déontologie politique*, Cahiers du ForInCIP, Paris, LexisNexis, 2020 à paraître.

B. L'encadrement des relations institutionnelles des parlementaires

79. La déontologie concerne aussi les relations du parlementaire avec ses attaches institutionnelles : le gouvernement, son parti et sa circonscription. Principe essentiel des démocraties libérales, la séparation des pouvoirs a traditionnellement pour fonction d'organiser la répartition du pouvoir au sein de l'État. Les modalités de cette répartition varient en fonction des types de régimes et des traditions constitutionnelles propres à chaque pays. Elle possède néanmoins quelques invariants. D'une part la séparation des pouvoirs implique un certain degré d'autonomie du Parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif. Sur le plan constitutionnel, les immunités parlementaires consacrent cette autonomie. L'irresponsabilité garantit la liberté des opinions exprimées par les représentants lors de la délibération en les soustrayant au contrôle du juge²⁰⁶. Ce principe est commun à l'ensemble des démocraties parlementaires. Il découle naturellement de la séparation des pouvoirs et du caractère représentatif du mandat²⁰⁷. En revanche, les fondements et la légitimité de l'inviolabilité qui s'applique aux actes extérieurs à la fonction sont, on le verra, plus discutables. En effet, même si son champ s'est considérablement réduit au fil du temps, jusqu'à sa disparition pratique dans les modèles de Westminster, le maintien de cette dérogation au droit commun a aujourd'hui un caractère désuet dans un contexte de responsabilisation croissante du mandat parlementaire promue par la déontologie. D'un point de vue constitutionnel, la pénalisation croissante des comportements parlementaires au travers de la législation anticorruption invite à porter un regard neuf sur les relations entre les parlementaires et la justice. On s'interrogera notamment sur les fondements et la légitimité de l'inviolabilité et sur l'indépendance de l'autorité judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif.

80. Ce « devoir d'objectivité » à l'égard de l'exécutif trouve également sa justification dans la fonction de contrôle exercée par le Parlement. Cette fonction est un élément central des régimes parlementaires. Le Parlement se trouve en capacité de contrôler l'action du gouvernement et, le cas échéant, de le démettre s'il a perdu sa confiance. Cette fonction de contrôle a également des implications déontologiques. Elle suppose que les parlementaires disposent d'une certaine indépendance à l'égard du gouvernement. Cette indépendance est

²⁰⁶ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 188.

²⁰⁷ Sur l'irresponsabilité, voir para. 195 et s.

traditionnellement consacrée par l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction publique non élective, dont la finalité est d'éviter tout lien de dépendance entre un parlementaire fonctionnaire et le gouvernement.

81. Cette incompatibilité ne supprime pas pour autant tous les liens entre le Parlement et le gouvernement. Les régimes parlementaires sélectionnés sont tous caractérisés par la domination du gouvernement sur l'assemblée²⁰⁸. En effet, dans la logique du régime parlementaire, le gouvernement procède normalement du Parlement. Ce principe est assuré en Allemagne et dans les modèles de Westminster par la prédominance des élections législatives et la possibilité de cumuler le mandat parlementaire et une fonction ministérielle. En France, la V^e République a rompu avec ce principe en édictant une incompatibilité, qui se révèle relativement souple depuis la révision constitutionnelle de 2008, et qui en pratique n'empêche pas le gouvernement de conserver des liens étroits avec sa majorité. En France cependant, contrairement aux modèles de Westminster, l'influence des élections législatives sur la composition du gouvernement est quasi nulle. La prédominance de l'élection présidentielle fait que la majorité doit d'abord son élection au chef de l'État envers lequel elle s'estime redevable. Cette présidentialisation du régime amoindrit la capacité d'influence du Parlement qui, à l'inverse des exemples allemand ou britannique, n'est plus au centre du jeu politique et institutionnel. Cette marginalisation du Parlement influe sur son image et sa crédibilité. Un Parlement respecté est d'abord un Parlement efficace, en capacité d'exercer pleinement l'ensemble de ses prérogatives constitutionnelles. Le Parlement français n'apparaît pas moins bien loti que ses homologues et dispose de compétences similaires²⁰⁹. Cependant, le Parlement, et en particulier la majorité à l'Assemblée nationale, se trouve dans une position bien plus inconfortable vis-à-vis de l'exécutif à qui elle doit son élection. Cette configuration empêche l'Assemblée nationale d'exercer pleinement sa fonction de contrôle de l'exécutif qui est pourtant l'un de ses tout premiers devoirs.

82. Cette situation n'améliore pas l'image du Parlement qui en est la première victime. La confiance accordée aux parlementaires tient aussi dans leur capacité à exercer effectivement leurs prérogatives constitutionnelles et, le cas échéant, à faire preuve d'ingratitude à l'égard du gouvernement. La déontologie parlementaire peut ainsi contribuer à rénover la responsabilité

²⁰⁸ Céline VINZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative, Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011, p. 701-706.

²⁰⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 315.

politique en rappelant aux parlementaires quelques évidences qui sont au cœur du régime parlementaire. La relation entre le gouvernement et les parlementaires nous semblent entrer dans le champ de la déontologie parlementaire dès lors que tout comme les conflits d'intérêts, elle peut placer les élus dans une situation de dépendance susceptible d'altérer le caractère représentatif du mandat.

83. Pour les mêmes raisons, la relation qui unit le parlementaire à sa circonscription nous semble également entrer dans le champ de la déontologie. La dimension locale du mode de scrutin crée un lien de dépendance électorale. L'élu est ainsi légitimement tenté de défendre des intérêts locaux qui, le cas échéant, peuvent entrer en contraction avec l'intérêt général. Cette situation suppose de reconnaître la possibilité d'un conflit entre un intérêt public, de dimension locale, et l'intérêt général. Même si les différentes législations ont tendance à ignorer ce type de conflits entre deux intérêts publics, nous maintenons qu'ils peuvent exister²¹⁰. Le cumul des mandats, heureusement en voie de disparition, favorise selon nous un curieux mélange des genres qui ne semble plus correspondre aux mœurs politiques actuelles et aux attentes des citoyens. La gestion du cumul des mandats, simultané et dans le temps, entre donc dans le champ de la déontologie parlementaire en raison des risques de confusion et de dévoiement que cette pratique soulève²¹¹.

84. L'encadrement des relations institutionnelles des parlementaires contribue au bon fonctionnement de la démocratie et à l'amélioration de l'image et de l'efficacité du Parlement. La déontologie parlementaire impose également de nouvelles exigences de conduites personnelles aux parlementaires du fait de leur fonction de représentation. Elle encadre ainsi la relation que le parlementaire entretient avec les citoyens.

²¹⁰ Sur l'hypothèse d'un conflit entre deux intérêts publics voir partie 2 para 615 et s.

²¹¹ François Nathan LESEUL, *Le cumul des mandats sous la Ve République ou le dévoiement des principes du régime représentatif*, Université Panthéon Sorbonne Paris 1, 2012, 302 p.

C. *L'encadrement des relations des parlementaires avec les citoyens*

85. La dimension personnelle de la fonction de représentation implique le respect de certaines exigences comportementales. La notion de représentation occupe une place centrale dans la théorie du mandat représentatif²¹². Elle revêt plusieurs significations. D'un point de vue collectif, le Parlement et ses membres délibèrent au nom de la Nation dont ils expriment la volonté. Telle est la signification traditionnelle de la représentation. Toutefois, la représentation a aussi une dimension personnelle. L'élection crée un rapport particulier entre l'électeur et son représentant. Cette fonction individuelle de représentation a des implications déontologiques. Miroir de la société, les parlementaires doivent adopter un comportement vertueux qui donne une image positive de cette dernière.

86. Cette fonction de représentation crée une responsabilité particulière du représentant vis-à-vis du représenté²¹³. Comme le souligne le Doyen Vedel : « *la représentation ne dispense pas les gouvernants de leur devoir d'identification ou du moins de ressemblance avec les gouvernés* »²¹⁴. L'identification des gouvernés aux gouvernants tend ainsi à devenir un principe essentiel de la démocratie représentative. La réduction de l'écart social entre les gouvernants et le peuple incite ce dernier à revendiquer un besoin de proximité et de reconnaissance. La représentation des spécificités ethniques, géographiques, voire religieuses, au sein des assemblées parlementaires nationales est désormais une question au cœur de la mission « représentative » des parlements. Le défaut de représentativité imputée aux institutions parlementaires constitue souvent l'une des causes de la défiance des citoyens à l'égard des parlementaires²¹⁵. Cependant, si l'amélioration de la représentativité des assemblées parlementaires est susceptible d'accroître leur légitimité en donnant au peuple le sentiment que l'ensemble de ses composantes est en capacité de s'exprimer, l'exigence légitime de

²¹² Didier MINEUR, « Théories du parlementarisme, philosophies de la démocratie », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires, op. cit.*, p. 276.

²¹³ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Panthéon-Assas, coll. Les introuvables, 2001, p. 437. ESMEIN considère que le principe de responsabilité s'applique à tous ceux, fonctionnaires comme représentants qui agissent ou *veulent* au nom de la Nation. La responsabilité implique, selon Esmein, « une sanction toutes les fois que les représentants excèdent leur pouvoirs » et même la révocation, toutes les fois que le représentant, exerce ses prérogatives « de façon peu utile voire dangereuse ».

²¹⁴ Georges VEDEL, préface in Dominique ROUSSEAU, *La démocratie continue : actes du colloque de Montpellier*, 2-4 avril 1992, Paris, L.G.D.J-Bruylant, 1995, p. VII.

²¹⁵ Ce défaut de représentativité semble s'être accentué sous l'effet de l'aggravation des inégalités économiques et sociales à partir du début des années 1980, et qui participe au phénomène de « crise de la représentation » que nous connaissons aujourd'hui. Sur ce diagnostic voir partie 2 para. 559 et s.

représentativité ne peut toutefois aboutir à faire des assemblées le parfait miroir de la société. À cet égard, le rapport Bartolone – Winock, intitulé « *Refaire la démocratie* » critique le « *fantasme de la représentation miroir* » qui tant sur le plan pratique que sur le plan juridique « *ne peut constituer le principe de base de la représentation au vu des grandes difficultés que cela peut entraîner* »²¹⁶. Ces obstacles n'interdisent évidemment pas de développer des mécanismes destinés à renforcer la diversité des assemblées parlementaires par exemple, en ayant recours au mode de scrutin proportionnel partiel ou intégral. Cependant, d'un point de vue juridique, ces modifications ne changent pas la nature fondamentale des assemblées parlementaires qui sont représentatives dès lors que leur composition est déterminée par les suffrages du peuple. Comme le rappelle Bruno Dugeron « *du point de vue constitutionnel, il n'existe donc pas de mauvaise représentation. Ni le mode d'élection ni la limitation éventuelle du renouvellement du mandat dans le temps ne changeront cela* »²¹⁷.

87. L'amélioration de la représentativité des assemblées demeure une exigence louable, mais qui est davantage de nature politique que constitutionnelle. Les assemblées doivent prendre en compte cette exigence sans pour autant en faire un critère déterminant. Une identité absolue entre le peuple et ses dirigeants demeure pratiquement impossible à réaliser et n'est pas la vocation première du système représentatif. La distinction entre gouvernants et gouvernés subsistera toujours, mais elle n'interdit cependant pas aux premiers d'être attentifs aux revendications des seconds. Ainsi, conclut Bernard Manin, « *l'essence de la démocratie représentative ne réside pas dans une identité du peuple et de ses dirigeants, jamais réalisée, mais dans la possibilité pour les premiers de signifier leur congé aux seconds* »²¹⁸. La possibilité offerte au peuple de contrôler pleinement et efficacement le comportement de leurs élus est la condition essentielle au bon fonctionnement des assemblées, bien plus que leur « représentativité ». Pour renforcer leur légitimité, les assemblées n'ont d'autre choix que de

²¹⁶ Auditionné par le groupe de travail sur l'avenir des institutions le 29 mai 2015, Bernard MANIN affirme que « la similarité sociale ne peut, ni d'un point de vue normatif ni d'un point de vue pratique, constituer le principe de base de la représentation ». D'une part, « parce qu'il existe une sorte d'arbitraire des catégories à représenter » et, d'autre part, parce que « chaque électeur appartient à plusieurs catégories à la fois et se définit par un ensemble d'attributs – sexe, profession, origines –, et [que] faire reposer la représentation sur la similarité des caractères sociaux conduirait à réifier ces appartenances, à les politiser et à en faire des enjeux de compétition ». Assemblée nationale, *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, 2015, p. 45. Pour une analyse des conclusions de ce rapport voir Philippe BLACHER, « Peut-on refaire la démocratie ? Observations sur le rapport du Groupe de travail sur l'avenir des institutions (Rapport Bartolone Winock) », *JCP,G*, 2015, n° 48, pp. 2138-2141.

²¹⁷ Bruno DAUGERON, *Pour une nouvelle assemblée nationale*, Audition de devant le groupe de travail sur le statut du député et leurs moyens de travail, Compte-rendu n° 3, 30 octobre 2017, p. 10.

²¹⁸ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 174.

développer un système déontologique qui accorde une place essentielle au contrôle populaire du comportement des élus, notamment par le biais de la transparence. Ce contrôle populaire institutionnalise une nouvelle forme de responsabilité personnelle des élus à l'égard de leurs électeurs. Pierre Avril distingue la notion juridique de responsabilité, réduite à l'idée de sanction, de celle d'« *accountability* » qui sous-entend « *que l'élu est comptable de la confiance qui lui a été accordée* »²¹⁹.

88. L'exigence de « responsabilité » implique traditionnellement que le gouvernement rende des comptes devant le Parlement. Mais elle signifie également que le Parlement et ses membres rendent collectivement et individuellement des comptes²²⁰. Cette exigence se manifeste notamment par la triple exigence de publicité, de transparence et d'exemplarité qui pèse aujourd'hui sur l'exercice du mandat parlementaire. Ce devoir de publicité et de transparence est une composante essentielle de la déontologie parlementaire. Il donne au citoyen la capacité de contrôler effectivement le comportement de leurs élus. La déontologie modifie ainsi substantiellement les rapports entre les électeurs et leurs représentants. Alors que la théorie du mandat représentatif consacre l'indépendance des élus, la déontologie place les élus sous « *la surveillance* », pour reprendre le vocabulaire benthamien, de l'opinion publique. Dans son projet de *Code constitutionnel*, Bentham transpose son concept de déontologie à la politique et élabore un système de contrôle démocratique permanent du comportement des gouvernants. La publicité des débats et des décisions, la périodicité des élections, l'édification de règles de procédure précises, la consultation régulière des électeurs sont les éléments fondamentaux de ce système. Les gouvernants sont ainsi placés sous la surveillance du « *tribunal de l'opinion* », entité fictive composée de diverses factions de la société, chargée d'apprécier leur comportement au regard du principe de l'utilité²²¹. Ce tribunal « *s'assure de l'intériorisation par les gouvernants d'une certaine éthique au service du plus grand nombre* »²²². Ce système panoptique conçu par Bentham est particulièrement radical. Il maximise la défiance et minimise la confiance par la publicité et la transparence du pouvoir²²³. Le caractère fictif et idéaliste de ce système n'ôte toutefois rien à la rigueur de son analyse et à

²¹⁹ Pierre AVRIL, « Responsabilité et *accountability* », in Olivier BEAUD et Jean-Michel BLANQUER (dir.), *op. cit.*, p. 65.

²²⁰ Pauline TÜRK, « Reddition de comptes et Parlement », *RFAP*, 2016, n° 4, p. 1265.

²²¹ Emmanuelle DE CHAMPS, *op. cit.*, p. 317.

²²² Guillaume TUSSEAU, *Jeremy Bentham et le droit constitutionnel : une approche de l'utilitarisme juridique*, *op. cit.*, p. 261.

²²³ Guillaume TUSSEAU, « Sur le panoptisme de Jeremy Bentham », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2004, n° 19, p. 3-38.

l'honnêteté du but assigné à la déontologie politique²²⁴. Malgré sa radicalité, la pensée constitutionnelle de Bentham conserve une certaine actualité dans le contexte actuel de défiance des citoyens à l'égard du pouvoir politique. Elle trouve une traduction contemporaine dans le renforcement des exigences déontologiques qui s'imposent aujourd'hui aux parlementaires. La déontologie redéfinit ainsi les relations entre le citoyen et leurs représentants. Le rôle du citoyen ne consiste plus seulement à désigner périodiquement ses représentants, mais à contrôler leur comportement.

89. La qualité de représentant implique le respect de devoirs particuliers. Au-delà du strict respect de la loi, qui s'impose à tout citoyen, et de la nécessaire consécration à l'intérêt général, les codes de déontologie insistent sur la dignité et l'exemplarité inhérentes à l'exercice d'une fonction parlementaire. La fonction de représentation se confond ici avec une exigence de représentativité. La qualité de représentant implique non seulement de délibérer, mais également de se comporter en prenant en compte les attentes légitimes du peuple. Les dispositions qui régissent cette exigence d'exemplarité sont toutefois si peu nombreuses qu'il est difficile d'en cerner les contours avec précision. Le jugement moral exprimé sur un comportement, et qui appartient à chacun, ne doit pas se confondre avec le respect des règles communes qui s'imposent à tous et des règles déontologiques particulières qui s'imposent aux élus.

90. L'exigence d'exemplarité se confond en réalité avec une exigence de probité qui implique la stricte observance des règles déontologiques²²⁵. Ce devoir particulier d'exemplarité est au cœur des attentes des citoyens, qui ont souvent « *une perception très défavorable et des critiques – souvent fantasmatiques – sur les avantages perçus par les députés et leur train de vie* »²²⁶. Les abus – qui restent épisodiques – mais sont largement relayés par la presse, alimentent une défiance généralisée qui nuit à l'image et à la crédibilité de l'institution parlementaire. C'est sans doute dans la modification de cette perception négative du Parlement que la déontologie a un rôle décisif à jouer.

²²⁴ Philippe GERARD, François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, « Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham », Bruxelles, Belgique, Faculté universitaire Saint Louis, 1987, not. p. 453.

²²⁵ Jean-François KERLEO « Controverses sur l'exigence d'exemplarité politique », *Constitutions*, 2018, p. 387.

²²⁶ Frédéric DIABI, « Les Français et le Parlement, représentations et attentes », *op. cit.*, p. 20.

91. Les sources de la déontologie parlementaire et les domaines dans lesquels elle s'applique sont très divers. Elle encadre trois types de relations : les relations du parlementaire avec ses intérêts personnels, ses relations institutionnelles, et sa relation personnelle avec les électeurs. Ce constat nous conduit à adopter une définition relativement large qui doit être envisagée comme « *métaphorique* »²²⁷. La déontologie parlementaire désigne un ensemble de normes d'origines diverses qui vise à réguler la conduite personnelle des parlementaires afin de favoriser une relation de confiance mutuelle entre les parlementaires et leurs divers interlocuteurs et notamment les citoyens. Le terme « régulation » a été choisi à dessein pour désigner des pratiques et des normes « *qui n'appartiennent ni vraiment à l'ordre de la prévention, ni à celui du règlement des litiges, tout en participant plus ou moins à ces deux logiques* »²²⁸. Plus précisément, la régulation doit s'entendre ici comme « *un ensemble de mécanismes juridiques sur lesquels les acteurs peuvent jouer pour créer les conditions d'une activité plus sereine et plus efficace* »²²⁹.

92. L'objet de cet ensemble juridique est relativement large : il englobe les règles traditionnelles relatives au statut des parlementaires (immunités, incompatibilités privées et publiques) ; les règles relatives à l'utilisation des moyens financiers et matériels mis à leur disposition ; les règles relatives à la publicité des débats et à la transparence des intérêts et enfin les règles formellement déontologiques, contenues dans un document spécifique et relatives à la lutte contre les conflits d'intérêts. Le champ de la déontologie intègre également les mécanismes et autorités de contrôle du respect de ces normes (organes de direction et de déontologie internes, autorités administratives indépendantes spécialisées, et enfin les dispositifs de sensibilisation et d'acculturation). L'objectif de ces règles est d'organiser les relations entre le parlementaire et ses interlocuteurs institutionnels (gouvernement, autorité judiciaire) et non institutionnels (représentants d'intérêts, citoyens) dans le but de favoriser une relation de confiance mutuelle. L'objet de notre recherche étant défini, il faut maintenant préciser la méthode utilisée et l'intérêt du recours à la comparaison.

²²⁷ Pierre AVRIL, « Déontologie politique », in Monique CANTO-SPERBER, *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, op. cit., p. 1521.

²²⁸ Michel MIALLE, *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 2000, cité par Jacques CAILLOSSE, *L'État du droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 2015, p. 260.

²²⁹ Jacques CAILLOSSE, *L'État du droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 2015, p. 260.

Section 3 : Méthode de recherche et intérêt du recours à la comparaison

93. La présente étude ne prétend pas constituer à proprement parler une thèse de droit comparé. Une telle entreprise supposerait une connaissance intime et un traitement équilibré de la déontologie dans un nombre limité de parlements²³⁰. Cette démarche frôle l'idéal et apparaît démesurée au regard du nombre et de la diversité des cas retenus. Notre usage du droit comparé est plus modeste. Les réformes récentes intervenues en France justifient de faire du Parlement français notre modèle de référence. La comparaison est ici uniquement mobilisée dans un souci d'ouverture aux systèmes étrangers. Elle constitue une source d'inspiration pour le Parlement français dont la déontologie est aujourd'hui en pleine mutation. L'appréhension de la déontologie parlementaire par le droit français et la recherche universitaire est très récente. Le nombre de travaux sur le sujet est encore assez faible. Dans ce contexte, l'ouverture à des parlements où la déontologie s'avère plus institutionnalisée est particulièrement intéressante. L'institutionnalisation correspond au passage d'une régulation informelle à un traitement codifié et systématique des manquements à la déontologie²³¹. Ce processus marque une rupture décisive dans la manière dont les parlements abordent les questions déontologiques. L'institutionnalisation de la déontologie parlementaire est plus poussée aux États-Unis au Royaume-Uni ou au Canada. L'institutionnalisation est également décisive, car elle suscite l'intérêt de la doctrine juridique qui voit dans la déontologie parlementaire un objet d'étude à part entière. L'état des lieux comparé de la recherche sur le sujet montre que l'étude de la déontologie parlementaire peut difficilement faire l'économie des ressources étrangères en raison de la rareté des études françaises sur le sujet (§ 1). De plus, le sujet et le contexte se prêtent particulièrement à la comparaison. La déontologie parlementaire est un domaine où la circulation des modèles normatifs est particulièrement forte. Les parlements s'inspirent mutuellement des solutions développées par leurs homologues étrangers. La sélection d'un large panel de cas répond au souci d'exposer toute la diversité des réflexions et des solutions déontologiques retenues dans un grand nombre de pays. L'analyse comparée permet de mettre en lumière la singularité des différents systèmes ou au contraire de révéler l'existence de « standards communs ». Cette variété de solutions légitime pleinement le recours à la

²³⁰ Konrad ZWEIGERT et Hein. KÖTZ, *Introduction to comparative law*, Oxford, Royaume-Uni, Clarendon press, 1992, p. 32.

²³¹ Nelson Woolf POLSBY, « The Institutionalization of the U.S. House of Representatives », *The American Political Science Review*, 1968, n°1, p. 145.

comparaison sur le sujet, dans une optique de connaissance des systèmes étrangers et de possible circulation ou imitation des solutions retenues (§ 2).

§ 1/État des lieux comparé de la recherche sur la déontologie parlementaire

94. Le recours au droit comparé s'avère opportun en raison de l'importance des études étrangères et notamment anglo-américaines sur la déontologie parlementaire, qui constituent les travaux les plus conséquents sur la déontologie parlementaire (A). L'utilisation de ces sources apparaît nécessaire pour pallier la relative rareté des recherches françaises sur le sujet (B).

A. La nécessaire mobilisation de sources étrangères en raison des différents degrés d'institutionnalisation de la déontologie parlementaire

95. Certains pays ont une plus longue expérience que la France en matière de déontologie. Le degré d'institutionnalisation des règles déontologiques influe sur le développement des recherches en la matière. C'est d'abord aux États-Unis que la déontologie parlementaire s'institutionnalise. Le Congrès fédéral est le premier Parlement national à se doter d'outils déontologiques²³². En 1958, le Congrès adopte dans un premier temps le *Code of Ethics for U. S. Government Service* qui concerne les membres de l'exécutif. En 1964, le Sénat crée un *Select Committee on Ethics*, puis, en 1967, la Chambre des représentants instaure le *Committee on Standards of Official Conduct* lequel a été renommé *Committee on Ethics* en 2011²³³. Composé exclusivement de parlementaires, le comité est chargé « *de recommander à la chambre l'adoption des règles qu'il estime nécessaires pour s'assurer que les députés, les membres de leur personnel et les fonctionnaires de la chambre aient une conduite irréprochable dans l'exercice de leurs fonctions et responsabilités* »²³⁴.

²³² Richard BAKER, « The History of Congressional Ethics », in Bruce JENNINGS et Daniel CALLAHAN (dir.), *Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics*, New York, Plenum Press, 1985, p. 4.

²³³ Congressional Research Service, *House Office of Congressional Ethics: History, Authority, and Procedures*, 6 juin 2018, p. 1.

²³⁴ *Rules of the House of Representatives*, 114^e Congrès, article X.

96. Les premiers travaux consacrés à l'éthique parlementaire paraissent concomitamment à la création du comité. Le premier ouvrage classique sur le sujet est publié dès 1966 lorsque le Congrès fait face à une vague de scandales sans précédent qui entraîne la création du premier comité d'éthique²³⁵. Dans cette étude, Robert S. Getz doute déjà de la capacité des règles déontologiques à influencer le comportement de représentants, qui demeurent très attachés à leur indépendance²³⁶. Il estime que les membres du Congrès se considèrent d'abord comme les représentants de la Nation et non comme les délégués de leurs électeurs. Ils refusent de ce fait l'idée d'une régulation démocratique de leurs comportements.

97. L'hypothèse d'une résistance interne des parlementaires à l'institutionnalisation de la déontologie en raison de l'attachement à leur statut est également avancée dans d'autres pays²³⁷. Cette attitude explique pour une large part la difficulté à faire émerger une véritable culture de la déontologie au sein des parlements. À partir cette étude pionnière, les travaux consacrés à « l'éthique législative » se multiplient²³⁸. Ils sont principalement l'œuvre de chercheurs en science politique et plus rarement de juristes. Un premier ouvrage de référence sur l'éthique législative est publié en 1985. Il contient diverses contributions qui explorent les aspects théoriques et pratiques de l'éthique législative²³⁹. La plupart des travaux en science politique étudient d'abord les liens entre les notions d'éthique et de démocratie plutôt que l'aspect normatif de la déontologie. Ce ne sont pas tant les règles déontologiques qui sont étudiées, mais plutôt le processus politique d'institutionnalisation et leur impact sur la démocratie. Ces aspects font partie intégrante de notre étude et les sources américaines, canadiennes et québécoises sont mobilisées à cette fin. Un des objectifs de l'étude consiste à reprendre les conclusions de ces études pour voir si elles peuvent s'appliquer aux cas plus récents, notamment français et britannique. La réponse est, on le verra, largement affirmative. Si les processus

²³⁵ Robert S. GETZ, *Congressional ethics: the conflict of interest issue*, Princeton, Van Nostrand, 1966. Le Congrès fédéral américain s'est doté de règles déontologiques bien après les parlements de certains États. La liste de l'ensemble des comités d'éthique est consultable sur le site de la *National Conference of State Legislatures (NCSL)*, <http://www.ncsl.org/research/ethics/table-of-legislative-ethics-committees.aspx>. Sur le développement des systèmes déontologiques au sein des États, voir Alan ROSENTHAL, *Drawing the Line: Legislative Ethics in the States*, University of Nebraska Press, 1996.

²³⁶ Robert S. GETZ, *op. cit.*, not. le chapitre « The Nature of the Representative Function », p. 53 et s.

²³⁷ Denis SAINT-MARTIN, « Analyse institutionnelle comparée de l'éthique parlementaire », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, *op. cit.*, p. 690.

²³⁸ Voir par exemple, le séminaire de Stephen BEARD et Edmund HORN, « Congressional Ethics, The view from the House », Washington DC, The Brookings Institution, 1975.

²³⁹ Bruce JENNINGS et Daniel CALLAHAN, *Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics*, 1985.

d'institutionnalisation sont variés, tous les parlements rencontrent les mêmes problèmes, sont soumis aux mêmes pressions, notamment de l'opinion publique et des médias, mais demeurent pourtant globalement réticents au développement de la déontologie parlementaire.

98. Les recherches canadiennes et québécoises sont également en pointe sur les questions de déontologie parlementaire. Le Parlement fédéral canadien ne s'est doté de véritables règles déontologiques qu'à partir de 2004²⁴⁰. Cependant, en raison de sa proximité géographique avec les États-Unis et de la recrudescence d'affaires mettant en cause le comportement des élus, le Canada a commencé à s'intéresser assez tôt aux questions d'éthique parlementaire. Tout comme aux États-Unis, de nombreuses provinces ont mis en place bien plus tôt des systèmes de prévention des conflits d'intérêts au sein de leur Parlement²⁴¹. Le cas de l'Assemblée nationale du Québec est intéressant à mobiliser, en raison de son accessibilité. L'essentiel des sources disponibles sur le sujet est rédigé en français, ce qui facilite leur exploitation. Le Québec a pu développer en un temps relativement court une véritable expertise sur ces sujets. Une revue spécialisée dans l'éthique publique a vu le jour et aborde notamment les questions de déontologie parlementaire sous différents aspects, philosophiques, politiques et juridiques²⁴². C'est également au Canada que s'est développée la recherche comparative sur ces questions. Ces études se concentrent essentiellement sur les systèmes américain et canadien, et plus rarement sur les systèmes européens²⁴³.

99. Cette situation tient au fait que l'institutionnalisation de la déontologie parlementaire en Europe est plus tardive. Les premières initiatives dans le domaine n'interviennent qu'à l'orée des années 2000. En 1995, La Chambre des Communes britannique est le premier Parlement d'Europe à se doter d'un code de conduite parlementaire. Jusqu'à cette date, les recherches sur

²⁴⁰ Le code régissant les conflits d'intérêts des députés a été adopté le 29 avril 2004 sur le fondement de la loi fédérale sur la responsabilité de 2004. Il figure en annexe du Règlement de la Chambre des Communes du Canada. Le Sénat a adopté son propre code, similaire à celui de la Chambre des Communes, le 18 mai 2005.

²⁴¹ Les provinces et les territoires se sont dotés d'un système déontologique bien avant le Parlement fédéral. L'Ontario a été la première province en 1989, suivie de l'Alberta en 1992. En mars 2010, le Canada a créé un réseau canadien des conflits d'intérêts qui réunit l'ensemble des commissaires à l'éthique des gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux. Sur ce point, voir Jean T. FOURNIER, « Évolution récente de la déontologie parlementaire au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, 2009, n° 2, pp. 8-13.

²⁴² Il s'agit de la revue *Éthique publique*, revue francophone internationale d'éthique sociétale et gouvernementale. Cette revue a été honorée du prix de recherche 2017 de la HATVP, qui vise à encourager la recherche universitaire dans le domaine de l'éthique publique.

²⁴³ Denis SAINT-MARTIN et Fred THOMPSON (dir.), *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective*, *Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 14, Emerald Group Publishing Limited, Amsterdam, Pays-Bas, 2006.

l'éthique parlementaire demeuraient assez rares et relativement critiques sur la manière dont la Chambre des Communes traitait ce problème²⁴⁴. La notion de *standards*, qui constitue le meilleur équivalent britannique au terme de déontologie, ne fait son apparition que dans la 22^e édition du *Traité d'Erskine May*, ouvrage de référence sur le droit parlementaire d'outre-Manche, publiée en 1997²⁴⁵. Les éditions suivantes contiennent un chapitre consacré à la conduite des membres et à leurs obligations déontologiques²⁴⁶. Un ouvrage plus récent, rédigé par de hauts fonctionnaires du Parlement britannique, consacre également de longs développements à la déontologie²⁴⁷.

100. Depuis 1995, la déontologie parlementaire est devenue un véritable objet d'étude au Royaume-Uni, au point qu'un terme spécifique, « sleaze », fait son apparition pour désigner les manquements à l'éthique des responsables publics²⁴⁸. Les travaux sur le Parlement sont principalement l'œuvre de chercheurs en science politique qui publient de nombreux ouvrages spécialisés sur la question²⁴⁹. Comme aux États-Unis, les auteurs s'intéressent surtout à l'effet des normes déontologiques sur le comportement des élus et sur la perception qu'ont les électeurs du Parlement²⁵⁰. Les juristes portent également un regard attentif sur l'institutionnalisation des règles déontologiques. Les ouvrages classiques de droit

²⁴⁴ Maureen MANCUSO, *The Ethical World of British MPs*, 1995 (précité).

²⁴⁵ Thomas ERSKINE MAY, *Parliamentary Practice*, Londres, Butterworths Law, 22^e édition, 1997, not. chapitre 20 : *Rules governing the conduct of Members and the disclosure of financial interests in the House of Commons* p. 420-428. Sur l'importance de ce traité pour l'étude du droit parlementaire britannique voir Olivier ROZENBERG, « La discipline à Westminster à travers le traité d'Erskine May », *Parlement[s]*, 2010, n° 14, p. 127.

²⁴⁶ Thomas ERSKINE MAY, *Parliamentary Practice*, Londres, Butterworths Law, 24^e édition, 2011. Cité ensuite, « Erskine MAY ». La 24^e, édition, publiée en 2011 qui a été mobilisée dans le cadre de cette recherche, contient un chapitre V : *Rules governing the conduct of Members of both Houses and the disclosure of financial interests*. Une 25^e édition publiée le 28 mai 2019 contient un même chapitre actualisé mais n'a pu être utilisée à temps. Cette dernière édition est désormais accessible gratuitement en ligne : <https://erskinemay.parliament.uk/> (consulté en août 2019)

²⁴⁷ Robert ROGERS et Rhodri WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 8^e édition, 2018, 458 p. Voir notamment les chapitres « *Parliamentary Standards* », p. 111-120 et « *MPs pay allowances and IPSA* », pp. 69-72. Robert Rogers, Secrétaire général honoraire de la Chambre des Communes, est désormais membre de la Chambre des Lords. Rhodri WALTERS est Directeur honoraire du service des commissions de la Chambre des Lords. La nouvelle édition publiée en novembre 2018 est désormais assurée par Nicolas BESLY, Clerk du *Select Committee on the Constitution* de la Chambre des Communes et Tom GOLDSMITH, Clerk du *Select Committee of Foreign Affairs*. Une autre source importante est l'ouvrage collectif rédigé sous la direction de Robert BLACKBURN et Andrew KENNON, *Griffith & Ryle Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Londres, Sweet et Maxwell, 2nd édition, 2002 (cité ensuite « *Griffith Ryle Parliament* »).

²⁴⁸ La presse britannique utilise le terme spécifique de « sleaze » pour désigner un comportement immoral, contraire à l'éthique et à la déontologie, spécialement dans le domaine de la politique ou des affaires économiques. Sur l'origine de ce terme, voir Partie 2 para. 586. Il est aujourd'hui entré dans le langage courant.

²⁴⁹ Céline VINTZEL, « Droit et politique parlementaire comparé », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., p. 198.

²⁵⁰ Philip LAUNDY, *Parliament and the people: the reality and the public perception*, Royaume-Uni, Aldershot, Hants, 1997.

constitutionnel britannique consacrent des développements conséquents à la déontologie²⁵¹. Des ouvrages spécialisés consacrés à la déontologie parlementaire, ou plus largement à l'éthique des responsables publics, constituent des sources de première importance²⁵². Ainsi, l'étude des composantes de la déontologie parlementaire « *peut difficilement faire l'économie d'une théorie anglo-centriste* », car c'est aux États-Unis et au Royaume-Uni et que les travaux sont les plus poussés²⁵³. Le recours à la comparaison apparaît essentiel pour pallier la relative rareté des études de droit français consacrées au sujet.

B. Pallier la rareté des études françaises

101. La déontologie parlementaire est un objet d'étude plus récent en France. Cette situation s'explique par l'institutionnalisation très récente de la déontologie parlementaire en droit français. Comme dans les autres pays, les questions déontologiques ont longtemps été traitées en France, pour reprendre l'expression de Jean Gicquel, « *par prétérition* »²⁵⁴. Si la lutte contre les conflits d'intérêts des parlementaires est une préoccupation ancienne, le terme de déontologie appliquée au Parlement n'est guère employé. On ne trouve nulle trace du terme dans les ouvrages classiques de droit parlementaire avant une période très récente²⁵⁵. Le terme de déontologie est absent du conséquent *Traité de droit politique et parlementaire* d'Eugène Pierre, dont la première édition date de 1893²⁵⁶. L'auteur fait parfois référence à la dimension morale du mandat parlementaire et du droit disciplinaire, mais n'utilise pas le terme de devoirs

²⁵¹ Pour des sources récentes, voir not. Ian LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, Oxford University Press, 2018, p. 250-257 ; Jeffrey JOWELL, Dawn OLIVER (et al.) (dir.), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press 8e édition, 2015, p. 315-325 ; David POLLARD, Neil PARPWRTH, *Constitutional and Administrative Law: Text with Materials*, Oxford University Press, 2007, pp. 241-245.

²⁵² Alan DOIG, *Corruption and misconduct in contemporary British politics* Penguin Book, 1984, 448 p. Oonagh GAY et Patricia LEOPOLD (dir.), *Conduct unbecoming: the regulation of parliamentary behavior*, Londres, Politico's, 2004, 388 p. ; Nicolas ALLEN et Sarah BIRCH, *Ethics and Integrity in British Politics: How Citizens Judge their Politicians' Conduct and Why it Matters*, Cambridge University Press, 2015, 255 p. ; David HINE et Gillian PEELE, *The regulation of standards in British public life: Doing the right thing ?*, Oxford University Press, 2016, 338 p.

²⁵³ Denis SAINT-MARTIN, « L'analyse institutionnelle comparée de l'éthique parlementaire », in Éric THIERS et Olivier ROZENBERG (dir.), *op. cit.*, p. 702.

²⁵⁴ Jean GICQUEL, Préface, in Philippe BLACHER (dir.) *Déontologie et droit public*, Paris, L.G.D.J-Lextenso, 2014, p. 5.

²⁵⁵ Marcel PRELOT, *Droit parlementaire français*, Les cours de droit, IEP de Paris, 1953 ; Yves GUCHET, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996.

²⁵⁶ Eugène PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies Imprimeries réunies, 1^{re} édition, 1893, 2^{ème} édition, 1902. L'œuvre a ensuite fait l'objet de plusieurs suppléments jusqu'en 1925. L'édition utilisée dans le cadre de notre recherche est celle de 1902.

ou de déontologie²⁵⁷. Ces termes sont également absents des deux nouveaux suppléments au *Traité* publiés par Jean Lyon. Le premier volume qui concerne la fin de la III^e République aborde toutefois le vote de la loi de 1928 fixant un premier régime général d'incompatibilités, dont les principes ont été maintenus en 1958²⁵⁸. Ces incompatibilités constituent une première forme de lutte contre les conflits d'intérêts.

102. Les dangers liés à l'influence des intérêts privés sur le travail parlementaire commencent à être envisagés. La multiplication des scandales impliquant des parlementaires sous la III^e République alimente la montée de l'antiparlementarisme et nourrit les premiers écrits critiques sur la qualité du personnel politique²⁵⁹. Le réquisitoire publié par André Tardieu contre « la profession parlementaire » est symptomatique du climat de l'époque²⁶⁰. Si l'ouvrage n'est pas exempt de jugements de valeur et de certaines approximations, l'auteur, lui-même député, fournit un tableau particulièrement sombre de la fonction parlementaire²⁶¹. Cependant, les études sur le contrôle des comportements parlementaires demeurent encore rares.

103. Le sujet est abordé sous la V^e République parallèlement au renforcement de la législation sur les incompatibilités en 1972, qui constitue alors le principal mécanisme de lutte contre les conflits d'intérêts au sein des assemblées²⁶². La loi de 1972 donne lieu à plusieurs

²⁵⁷ *Traité* précité, 1902, p. 658 : « L'obligation de venir participer aux travaux judiciaires du Sénat trouve une première sanction morale dans la conscience de chaque sénateur », p. 469 : « l'obligation morale des députés de respecter le Règlement de leur assemblée : « Les députés qui violent le Règlement et ne font aucun cas des observations du président manquent à la dignité de la Chambre. Ils se manquent à eux-mêmes ».

²⁵⁸ Jean LYON, *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, Tome 1 : La III^e République, Paris, la Documentation française, 1984. L'auteur fait référence aux débats parlementaires autour de la loi du 30 décembre 1928 et rapporte notamment les propos du président Poincaré lors de la 3^e séance du 13 décembre 1928 qui aborde la question des incompatibilités : « Quand un homme politique use de son mandat pour occuper, souvent dans des professions auxquelles il n'a pas été préparé, qu'il n'a jamais exercé des fonctions d'administrateur, de commissaire aux comptes ou de conseil appointé, je dis qu'il accomplit un acte qui va à l'encontre de son devoir parlementaire [...]. Je dis en outre qu'il compromet son mandat, qu'il compromet l'honneur, la renommée du Parlement dont il fait partie. », p. 139. Sur le vote de loi du 30 décembre 1928 et le régime des incompatibilités professionnelles, voir Partie 1 para. 340 et s.

²⁵⁹ Sur la montée de l'antiparlementarisme sous la III^e République notamment à partir des années 1930 dans le contexte de différentes affaires, voir notamment « L'antiparlementarisme en France », *Parlement(s)*, 2013 n°3 ; Jean DEFASNE, *L'antiparlementarisme en France*, Paris, P.U.F., 1990, coll. « Que sais-je ? ».

²⁶⁰ André TARDIEU, *La révolution à refaire. Tome 2 : La profession parlementaire*, Paris, Flammarion, 1937, 362 p.

²⁶¹ Yves POIRMEUR, « Une représentation indigène du métier politique à la fin de la troisième République. Le réquisitoire élitiste d'André Tardieu contre la profession parlementaire », in Yves POIRMEUR et Pierre MAZET (dir.), *Le métier politique en représentations*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 215-262.

²⁶² Loi organique n° 72-64 du 24 janvier 1972 modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, JO du 29 février 1972, p. 127.

travaux qui abordent la notion de conflit d'intérêts en droit parlementaire. En 1973, un volume de la revue *Après Demain* est consacré au rôle du député. Il contient d'importantes réflexions sur la fonction parlementaire. Une contribution étudie notamment les relations du député avec les intérêts privés²⁶³. Elle souligne la faiblesse des dispositifs, essentiellement répressifs, prévus pour lutter contre les risques de corruption des parlementaires dans un contexte où la pression des intérêts privés se fait de plus en plus prégnante²⁶⁴. À la même époque, la thèse d'Yves Michel souligne dès l'introduction la dimension déontologique des incompatibilités, adoptées « dans un souci de moralisation de la vie politique et de bon fonctionnement de la démocratie »²⁶⁵. À la même période, Jean-Claude Masclet publie une thèse importante sur le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République. L'auteur privilégie l'étude des attaches institutionnelles du député. Il constate que le député doit faire face à de multiples pressions, locales et partisans, susceptibles de remettre en cause son indépendance et d'altérer le caractère représentatif du mandat²⁶⁶. Les développements consacrés au cumul des mandats pointent déjà le risque de confusion entre les intérêts locaux défendus par le député et l'intérêt général²⁶⁷. En revanche, l'étude insiste peu sur les liens noués avec le monde économique et notamment les représentants d'intérêts.

104. Les liens que nouent les parlementaires avec les intérêts privés, et notamment les représentants d'intérêts, sont une réalité qui est encore largement ignorée du droit positif français jusqu'au début des années 1980, au nom d'une conception particulière de l'intérêt général déjà évoquée. Ces années marquent un tournant dans l'appréhension des conflits d'intérêts des élus. Dans un contexte politique marqué par la recrudescence d'affaires mettant en cause le comportement du personnel politique, la question de la responsabilité inhérente à l'exercice d'un mandat électif ou ministériel fait de nouveau l'objet d'une attention soutenue de la part de la doctrine dans les années 1990²⁶⁸. Cependant, la responsabilité des hommes

²⁶³ Noël BARTOLI, « Le député et les intérêts privés », *Après Demain*, n° 150, janvier 1973, p. 21. L'ensemble du numéro, consacré au rôle du député fournit un bon aperçu des débats de l'époque sur la question.

²⁶⁴ *Idem*, p. 25.

²⁶⁵ Yves MICHEL, *Les incompatibilités parlementaires en droit positif français*, Thèse de doctorat en droit public, Paris 2, 1975, p. 1.

²⁶⁶ Jean-Claude MASCLÉ, *Le député et des attaches institutionnelles*, *op. cit.*, p. 13. Du même auteur, voir également, *Un député, pour quoi faire ?* Paris, P.U.F., 1982, 222 p.

²⁶⁷ *Idem* p. 16.

²⁶⁸ Olivier BEAUD et Jean-Michel BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999. Olivier BEAUD, *Le sang contaminé : essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, P.U.F., 1999 ; « Morale et politique », *Pouvoirs*, n°65, 1993, 225 p. ; « La responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n° 92, 2000, 237 p. ; Henry ROUSSILLON, Philippe SEGUR, *Gouvernants : quelle responsabilité ?* Paris, L'Harmattan, 2001, 314 p.

politiques reste encore traditionnellement étudiée sous un angle politique et pénal. Elle concerne principalement les membres du pouvoir exécutif et beaucoup plus rarement les parlementaires. Le droit pénal est encore perçu comme le seul moyen de sanctionner les mauvais comportements des élus, notamment au travers des atteintes à la probité publique²⁶⁹. La notion de responsabilité des gouvernants reste très peu évoquée sous un angle moral ou déontologique²⁷⁰. La réflexion institutionnelle s’amorce également, mais aborde principalement la question des conflits d’intérêts sous un angle répressif²⁷¹.

105. L’émergence d’un cadre déontologique destiné à prévenir ces abus est encore rarement évoquée. Seuls quelques témoignages sur l’exercice du mandat parlementaire soulignent l’exposition croissante des parlementaires aux représentants d’intérêts. En 1991, Jean Foyer, député entre 1962 et 1988 relate ses souvenirs dans son ouvrage *Le député dans la société française*²⁷². Ces pratiques, comme d’autres, telles que le clientélisme lié au cumul des mandats ou à l’attribution de la réserve parlementaire, sont connues de tous les observateurs de la vie politique, mais sont rarement sanctionnées²⁷³. Elles sont dénoncées de manière virulente par de nombreux auteurs²⁷⁴. La France reste pourtant dans une relative inertie législative. L’adoption de la loi de 1988 relative à la transparence financière marque cependant une première prise de conscience. Il s’agit du premier grand texte qui impose des obligations déclaratives strictes aux élus et aux membres du gouvernement. Le dispositif est ensuite renforcé en 1995. La Commission pour la transparence financière de la vie politique devient compétente pour contrôler les déclarations de patrimoine des parlementaires²⁷⁵. Si le vocable de « déontologie »

²⁶⁹ Christian BIGAUT, *La responsabilité pénale des hommes politiques*, Systèmes, L.G.D.J, 1996, 186 p.

²⁷⁰ Voir cependant Pierre AVRIL, « Responsabilité et *accountability* », in Olivier BEAUD et Jean-Michel BLANQUER (dir.), *op. cit.*, p. 85-95.

²⁷¹ En novembre 1994, le président de l’Assemblée nationale Philippe SEGUIN rend publique un rapport sur la clarification des liens entre la politique et l’argent. Il contient 18 propositions de réforme, dont l’interdiction du cumul du mandat de député avec certaines fonctions exécutives locales, ou le renforcement des incompatibilités professionnelles. Philippe SEGUIN, *Groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l’argent*, Paris, Assemblée nationale, Les documents d’information, 1994, 443 p.

²⁷² Jean FOYER, *Le député dans la société française*, Mieux connaître, Paris, Économica, 1991. Jean FOYER donne l’exemple des amendements pré-rédigés par les lobbies et présentés souvent à l’identique par plusieurs députés appartenant à des groupes politiques différents (voir pp. 40 et s.).

²⁷³ Pour d’autres témoignages sur ces pratiques, voir Marc ABELES, *Un ethnologue à l’Assemblée*, Paris, Poches Odile Jacob, 2001, not. p. 260 et s. et plus récemment, Jean-Jacques URVOAS et Magali ALEXANDRE, *Manuel de survie à l’Assemblée nationale : L’art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, not. pp. 228 et s.

²⁷⁴ Yves MENY, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992 ; Pierre LASCOURMES, *Une démocratie corrompible : arrangements, favoritisme et conflits d’intérêts*, Paris, Seuil, 2011 ; et plus récemment Paul CASSIA, *Conflits d’intérêts : les liaisons dangereuses de la République*, Paris, Odile Jacob, 2014.

²⁷⁵ Loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995 relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel

n'est pas encore employé, la France se dote enfin d'un premier dispositif, essentiellement répressif, de lutte contre les conflits d'intérêts dans la sphère politique.

106. Les questions d'éthique publique font l'objet d'une attention nouvelle en France dans les années 2000, d'abord sous l'impulsion d'organisations internationales qui font de l'éthique publique leur thème de prédilection. La défiance des citoyens à l'égard du personnel politique, caractérisée par l'abstention et la montée des populismes, est un symptôme commun à l'ensemble des États auquel l'Europe et la communauté internationale cherchent des remèdes adéquats. En 2003, l'ONU adopte la Convention de lutte contre la corruption, qui invite les États membres à prendre des mesures destinées à promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics²⁷⁶. Au niveau européen, l'OCDE publie en 2005 des lignes directrices sur la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, qui constitue la première référence en la matière²⁷⁷. Enfin, le Conseil de l'Europe crée en 1999 le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) dont le but est d'améliorer la capacité des États à lutter efficacement contre la corruption par une évaluation constante des règles et des dispositifs mis en place²⁷⁸.

107. Malgré l'abondance des réflexions internationales sur le sujet, la France est longtemps restée en marge de ce mouvement de promotion de la déontologie au sein des affaires publiques. Ce n'est qu'en 2009 que le terme appliqué au Parlement fait son apparition, lorsque le Sénat se dote d'un comité de déontologie parlementaire. L'intérêt de la doctrine universitaire française pour la déontologie politique naît véritablement l'année suivante lors de la création de la commission instituée par le président de la République, chargée de faire des propositions « pour une nouvelle déontologie de la vie publique »²⁷⁹. Le rapport ne concerne que la déontologie de la fonction publique, mais inaugure un nouveau cycle de réflexion sur le sujet. Deux groupes de travail sont créés au sein de chaque assemblée, qui débouchent sur des résultats différents²⁸⁰.

²⁷⁶ *Convention des Nations Unies contre la corruption* (dite « Convention de Mérida »), 2003. L'article 8 invite les États signataires à mettre en place des codes de conduite, afin d'encourager l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité chez leurs agents publics, conformément aux principes fondamentaux de leurs systèmes juridiques. Au sens de la convention, le terme agent public inclut les titulaires d'un mandat électif.

²⁷⁷ OCDE, *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public*, lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales, 25 août 2005.

²⁷⁸ Conseil de l'Europe, Groupe d'États Contre la Corruption (GRECO). Le 4^e cycle d'évaluation débuté en janvier 2012 analyse les systèmes de prévention de la corruption chez les parlementaires.

²⁷⁹ Rapport Sauvé (précité)

²⁸⁰ Sur l'historique de ces réformes à partir de 2011, voir également partie 2 para. 593 et s.

Le Sénat produit un rapport très complet sur la gestion des conflits d'intérêts, ce qui constitue la première réflexion institutionnelle sur le sujet²⁸¹. Ses conclusions seront en revanche peu reprises par le législateur.

108. À l'Assemblée nationale, la réforme est plus conséquente. Les travaux du groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts débouchent sur la décision du 6 avril 2011, qui crée un code de déontologie et institue la fonction de déontologue²⁸². Les réformes se succèdent ensuite à un rythme soutenu. En juillet 2012, le président de la République institue une commission de réflexion sur la rénovation et la déontologie de la vie publique²⁸³. Plusieurs propositions concernent les parlementaires. Certaines d'entre elles sont inscrites dans les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, adoptées dans la foulée de l'affaire dite « Cahuzac » du nom du ministre du budget accusé de détenir un compte non déclaré en Suisse. Cette affaire marque le début d'un nouveau cycle dans l'attention portée aux questions d'éthique publique, qui devient un thème central dans la vie politique. Le processus d'institutionnalisation de la déontologie parlementaire s'accélère significativement. Cinq grandes lois touchant au statut des parlementaires et à la déontologie sont adoptées en France entre 2013 et 2017. Ces textes conduisent à d'importantes réformes au niveau des deux assemblées. Ces réformes sont abondamment commentées par la doctrine²⁸⁴. La transparence et la déontologie parlementaire deviennent un véritable sujet d'étude qui fait l'objet de plusieurs colloques et ouvrages collectifs²⁸⁵. Signe des temps, l'ouvrage classique de droit parlementaire

²⁸¹ Il s'agit du « Rapport HYEST », précité.

²⁸² Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 relative au code de déontologie des députés.

²⁸³ Lionel JOSPIN (dir.) *Pour un renouveau démocratique*, Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, La documentation française, 2012, cité ensuite « Rapport Jospin ».

²⁸⁴ Depuis 2017, la HATVP publie chaque trimestre sur son site internet une « veille doctrinale et jurisprudentielle » qui recense l'ensemble des publications et la jurisprudence relative à son domaine d'activité dont la déontologie parlementaire. Disponible sur <https://www.hatvp.fr/presse-et-actualites/>. L'éditeur Dalloz a également publié, dans sa collection « Grand Angle », une compilation de l'ensemble des articles parus dans ses revues sur l'économie générale des lois du 15 septembre 2017 relatives à la confiance dans la vie politique : *Transparence des élus et des personnels dans la vie publique*, Paris, Dalloz, Collection « Grand Angle », septembre 2018.

²⁸⁵ Depuis 2012 et plus encore à partir de l'affaire Cahuzac, la déontologie parlementaire et la transparence en politique ont fait l'objet de travaux importants. Le 25 octobre 2012, l'ONG *Transparency International* a organisé un colloque intitulé « Moralisation de la vie publique : quelle contribution peut apporter le Parlement ? ». En 2013, La transparence en politique a fait l'objet d'un colloque dont les actes ont été publiés : Nathalie DROIN et Elsa FOREY, *La transparence en politique*, Bayonne, Fondation Varenne, 2014, 386 p. Voir également Élisabeth ZOLLER et Gilles J. GUGLIELMI (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Éditions Panthéon Assas, 2014 ; Philippe BLACHER (dir.), *Déontologie et droit public*, Issy-les-Moulineaux, L.G.D.J. Lextenso, DL 2014, 225 p. ; Bertrand MATHIEU, Michel VERPEAUX (dir.), *Transparence et vie publique*, 9^e printemps du droit constitutionnel, Paris, Dalloz, Coll. Thème et Commentaires, 2015, 150 p. ; *La moralisation de la vie publique*, colloque organisé par l'institut de recherche François Rabelais, Université de Tours, 22 mars 2018 ; Elsa FOREY, Aurore GRANERO et Alix MEYER, *Financement et moralisation de la vie publique*, Bayonne, Institut

rédigé par Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel intègre le terme « déontologie » dans son index à compter de la 5^e édition, publiée en 2014²⁸⁶. Les manuels classiques de droit constitutionnel abordent évidemment la question du statut des parlementaires au travers des incompatibilités ou de l'indemnité, mais le terme « déontologie » est rarement employé²⁸⁷. La déontologie parlementaire est l'objet de quelques mémoires de recherche²⁸⁸, y compris en droit comparé²⁸⁹. Il n'existe à l'heure actuelle aucun ouvrage académique ni aucune thèse consacrée spécifiquement à la déontologie parlementaire²⁹⁰, comme il en existe pour d'autres professions ou secteurs d'activité²⁹¹. Face à l'importance du sujet en démocratie dans un contexte marqué

universitaire Varenne 2018, 346 p. ; Jean-Marie BRIGANT, *Le risque de corruption*, Paris, Dalloz, Coll. Thème et Commentaires, 2018. L'Observatoire de l'éthique publique a organisé les 25 et 26 octobre 2018 un colloque à l'Assemblée nationale et au Sénat intitulé *Transparence et déontologie parlementaires bilan et perspectives*. Les actes sont parus en juillet 2019. Jean-François KERLEO, Elina LEMAIRE et Romain RAMBAUD (dir.), *Transparence et déontologie parlementaires : bilan et perspectives*, Paris, Institut Universitaire Varenne, L.G.D.J., coll. Colloques, 2019. En juin 2019, le 5^e ForInCIP, organisé par Jean-Philippe DEROSIER avait pour thème la déontologie politique (actes à paraître aux éditions LexisNexis, 2020)

²⁸⁶ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, L.G.D.J. Lextenso, DL, 2014, not. pp. 93-99.

²⁸⁷ Le terme « déontologie » est rarement présent dans les index des manuels récents de droit constitutionnel. Seul celui de l'ouvrage de Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN et Pierre PACTET, *Droit constitutionnel*, Sirey, 37^e édition, 2019, y fait référence. Tous les autres manuels abordent néanmoins, dans des proportions variables le thème de la déontologie par le biais des incompatibilités, du cumul des mandats et des déclarations d'intérêts, ce qui montre bien le caractère métaphorique de la notion. Le terme est employé dans le manuel de Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 31^e édition 2017-2018, Paris, L.G.D.J., Lextenso, coll. Domat Droit public, p. 737 para. n° 1346 et note 34. La déontologie est définie comme « les devoirs de l'état de parlementaire ». Denis MAZEAUD (et al.) (dir.) *Les Conflits d'intérêts*. Journées nationales de l'Association René Capitant. Tome XVII. Lyon, Paris, Dalloz, « Thèmes et Commentaires », 2013. Voir pour les éditions les plus récentes, Philippe ARDANT, Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28^e édition 2016-2017, Paris L.G.D.J., Lextenso, p. 511-512 ; Louis FAVOREU, Patrick GAIA (et al.), *Droit constitutionnel*, 20^e édition, 2018, Paris, Dalloz, p. 770-777. Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 38^e édition, 2017, p. 639-649 : les auteurs font référence à la fonction de déontologue de l'Assemblée nationale et au comité de déontologie du Sénat, p. 649.

²⁸⁸ Samuel LE GOFF, *La prévention et le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire français*, Mémoire Paris I, 2012 ; Charli CALANDRI, *Éthique des gouvernants et lois de déontologie*, Mémoire, Université Lyon 3, 2017.

²⁸⁹ Bérénice GALLOIS, *La déontologie chez les membres des chambres basses du Parlement, étude comparée entre l'Italie, l'Angleterre et la France*, Mémoire, Université Champagne Ardenne, 2017. Voir également en droit comparé, Mehdi TABOUI, « Les systèmes de luttes contre les conflits d'intérêts des parlementaires, étude comparée France, Canada, États Unis, Royaume-Uni », in Camille MONTAGNE et Paul BOURGUES (dir.), *La circulation des modèles normatifs*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, 2017, pp. 51-66.

²⁹⁰ Voir cependant, Philippe BLACHER et Jean-Éric GICQUEL, *Les grands textes de la déontologie de la vie publique*, Paris, L.G.D.J., Lextenso, 2017, 700 p. L'ouvrage reproduit les principaux textes relatifs à la déontologie de la vie publique, dont les textes législatifs et réglementaires mais aussi les articles des règlements des chambres et les décisions des Bureaux relatives à la déontologie.

²⁹¹ Christian VIGOUROUX, *Déontologie des fonctions publiques 2016/2017. Droits – obligations – garanties – discipline*, 3^e édition, Paris, Dalloz, 2016, 960 p ; Emmanuel AUBIN, *La déontologie dans la fonction publique*, Gualino éditions, 2017, 160 p. ; François CHAMBON et Olivier GASPON, *La déontologie administrative*, 2^e édition, Paris, L.G.D.J. Lextenso, coll. Systèmes, 2015, 256 p. ; Joël MORET-BAILLY et Didier TRUCHET, *Pour une autre déontologie des juristes*, Paris, P.U.F., 2014, 108 p.

par un antiparlementarisme latent, des initiatives heureuses ont récemment vu le jour pour promouvoir l'éthique dans la vie publique²⁹².

109. Notre étude constitue humblement la première du genre et se situe à un moment charnière où la déontologie parlementaire connaît un nouvel élan en France²⁹³. Elle entend contribuer au développement de la recherche sur ces sujets en fournissant un premier état des lieux de la déontologie parlementaire en France et à l'étranger, en traçant quelques perspectives d'évolution du rôle des parlementaires en démocratie. Au-delà de l'intérêt académique, le recours ponctuel à la comparaison se justifie du fait de la diversité des solutions déontologiques retenues dans les différents parlements.

§ 2/Le recours à la comparaison met en évidence la variété des solutions déontologiques disponibles

110. En 2013, le GRECO a lancé un cycle d'évaluations consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, qui s'intéresse aux principes éthiques et aux règles déontologiques en vigueur dans quarante-neuf parlements²⁹⁴. La prévention des conflits d'intérêts et l'amélioration de la confiance des citoyens dans la démocratie représentative sont des préoccupations communes à de nombreux états. Cependant, au risque de diluer l'intérêt du recours à la comparaison, il est impératif d'en délimiter précisément le champ. Le choix s'est principalement porté sur les modèles émergents de déontologie parlementaire, c'est-à-dire ceux où comme en France qui reste le cas de référence, l'institutionnalisation des règles est relativement récente (A). Il est également important de préciser que notre étude est menée dans une perspective juridique et s'intéresse avant tout au droit de la déontologie parlementaire (B).

²⁹² Il faut souligner la création en 2017, de l'*Observatoire de l'éthique publique* présidé par l'ancien député René Dosière. L'observatoire entend fédérer chercheurs et parlementaires autour des problématiques liées à l'éthique et à la déontologie dans la vie publique. <http://observatoireethiquepublique.com/>.

²⁹³ Agnès ROBLOT-TROIZIER, *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire*, Rapport public annuel de la déontologue de l'Assemblée nationale, La documentation française, 2019, 246 p., cité ensuite « Rapport déontologue 2019 ».

²⁹⁴ GRECO, 4^e cycle d'évaluation, *La prévention de la corruption chez les parlementaires et les juges*, janvier 2012. L'ensemble des rapports d'études et des rapports de conformité sont consultables sur le site internet du GRECO sous l'onglet « évaluations ». <https://www.coe.int/fr/web/greco/home>

A. Délimitation du champ de la comparaison : une étude du cas français à la lumière des systèmes déontologiques en voie d'institutionnalisation

111. Outre l'étude du cas français, la référence, à des degrés variables, à d'autres parlements (Bundestag allemand, Chambre des communes du Royaume-Uni et du Canada²⁹⁵, Assemblée nationale du Québec, Congrès des États-Unis, Parlement européen) offre l'opportunité de saisir toute la diversité des réflexions et des systèmes de déontologie parlementaire. Le terme « système » doit ici être entendu au sens d'un ensemble cohérent de normes et de procédures, qui composent la déontologie applicable aux membres d'une assemblée parlementaire donnée²⁹⁶. Les États sélectionnés sont tous des démocraties libérales économiquement développées, dotés d'un système politique stable et qui présente un niveau de défiance des citoyens à l'égard du personnel politique relativement faible. Les pays sélectionnés occupent un rang semblable dans les divers classements relatifs à la perception de la corruption politique. L'outil comparatif de référence en la matière est l'indice de perception de la corruption (IPC) établi depuis 1995 par l'ONG *Transparency international* qui évalue le risque de corruption perçu dans cent-quatre-vingts pays. L'indice est d'ailleurs utilisé par le GRECO dans ses rapports thématiques sur la corruption des parlementaires.

112. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de données comparatives plus précises sur la perception de la corruption chez les parlementaires. Les études d'opinions sont le plus souvent réalisées au niveau national selon une méthodologie différente qui rend la comparaison des données peu pertinente²⁹⁷. En tant qu'indice de perception international, l'IPC donne une idée assez précise du taux de confiance des citoyens dans l'intégrité de leurs dirigeants. En 2019 le Danemark occupe la première place du classement avec un indice de 88/100. La moyenne des pays d'Europe est de 66/100. Parmi les pays sélectionnés, la France occupe la 21^e place avec un indice de 71, le Royaume-Uni est à la 11^e place avec un indice de 80, *ex æquo* avec

²⁹⁵ Il existe un héritage et des traditions juridiques communes entre la Chambre des Communes du Royaume-Uni, la Chambre des Communes du Canada, et l'Assemblée nationale du Québec, qui justifient par commodité, de regrouper parfois au cours de l'étude ces chambres sous l'appellation, « parlements issus du modèle de Westminster » pour souligner certaines similitudes entre les règles déontologiques en vigueur dans ces institutions

²⁹⁶ Otto PFERSMANN, « La théorie pure du droit est-elle indifférente à la démocratie ? » in Alexandre VIALA (dir.), *La démocratie : mais qu'en disent les juristes?* Paris, L.G.D.J., 2014, p. 103.

²⁹⁷ En France, l'outil de mesure de référence de la confiance des Français à l'égard du personnel politique reste le Baromètre de la confiance politique réalisé depuis 2009 par le CEVIPOF de Sciences Po.

l'Allemagne, tandis que le Canada occupe la 9^e place avec un indice de 81. La France est légèrement en retrait, mais conserve un indice supérieur à la moyenne des pays européens. Les États-Unis se situent à la 22^e place avec un indice de 71/100, juste derrière la France. La perception, et donc les attentes des citoyens, est globalement la même dans tous les pays étudiés qui font face à un problème d'engagement crédible vis-à-vis de la corruption en politique²⁹⁸. Ces pays traversent, à des degrés divers, « *un moment déontologique particulier* », marqué par une défiance généralisée alimentée par une succession d'affaires de corruption impliquant des hommes politiques²⁹⁹. Ces scandales agissent comme des révélateurs de l'immoralité supposée des responsables publics. Les institutions étudiées subissent une pression sociale et normative identique pour plus d'éthique dans la vie publique, qui les poussent à rechercher rapidement de nouveaux remèdes³⁰⁰. Ce contexte particulier, commun à tous les pays, ne rend pas la comparaison inutile pour autant. En effet, les remèdes déontologiques à la défiance des citoyens varient sensiblement d'un Parlement à l'autre. Il existe ainsi suffisamment de variations dans les politiques mises en œuvre pour que la comparaison soit utile sans pour autant en dénaturer la portée³⁰¹.

113. Il faut d'abord souligner que le type de régime politique influe peu sur la nécessité de la déontologie parlementaire. Comme le montrent certaines études comparatives, la défiance à l'égard de la démocratie touche l'ensemble des parlements, quelle que soit la forme du régime. Les États-Unis, que l'on peut qualifier de régime présidentiel, ont été parmi les premiers à instituer des règles déontologiques au sein du Congrès. En revanche, la forme du régime influe sur les modalités d'institutionnalisation de la déontologie parlementaire. En effet, ce processus d'institutionnalisation s'avère plus tardif, mais plus rapide au sein des régimes parlementaires que dans les régimes de type présidentiel³⁰². Ainsi, aux États-Unis, il s'est écoulé près de quarante ans entre l'adoption d'un code de conduite en 1968 et la mise en place d'un Bureau

²⁹⁸ Denis SAINT-MARTIN, « L'évolution institutionnelle de l'autorégulation parlementaire en matière d'éthique et de conflit d'intérêts », in Olivier ROZENBERG et Clément VIKTOROVICH (dir.), *Les français et le Parlement*, op. cit., p. 58.

²⁹⁹ Jean Marc SAUVE, « Conflits d'intérêts et déontologie dans le secteur public », *AJDA*, 2012, p. 861.

³⁰⁰ Denis SAINT-MARTIN, op. cit., in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., p. 696.

³⁰¹ Fred THOMPSON, « Introduction » in Denis SAINT-MARTIN et Fred THOMPSON (dir.), *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective*, Research in Public Policy Analysis and Management, vol. 14, Emerald Group Publishing Limited, Amsterdam, Pays-Bas, 2006, p. 1.

³⁰² Denis SAINT-MARTIN, « L'évolution institutionnelle de l'autorégulation parlementaire en matière d'éthique et de conflit d'intérêts », in Olivier ROZENBERG et Clément VIKTOROVICH (dir.), *Les français et le Parlement*, op. cit., p. 67. Sur le processus d'institutionnalisation de la déontologie dans les régimes parlementaires, voir partie 2 para. 556.

d'éthique indépendant au sein de la seule Chambre des représentants en 2008³⁰³. À l'inverse, les assemblées des régimes parlementaires ont en général connu des changements bien plus importants et bien plus rapides en matière de déontologie. En effet, sous l'effet du parlementarisme rationalisé, le gouvernement dispose de la faculté d'imposer plus rapidement ses choix à sa majorité y compris sur des sujets qui concernent directement le Parlement.

114. Cela est particulièrement vrai s'agissant de la France. Depuis la mise en place des premières règles déontologiques au Sénat en 2009 et à l'Assemblée nationale en 2011, le rythme des réformes s'est considérablement accéléré avec le vote de plusieurs lois d'ampleur qui, parmi les changements les plus importants et en l'espace d'à peine cinq ans, ont conduit à la création de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), à la restriction du cumul des mandats et des emplois dits « familiaux », et à une réforme du système de gestion des frais de mandats. De fait, comme le souligne Ferdinand Mélin-Soucramanien, ancien déontologue de l'Assemblée nationale, « aucune autre institution, aucune profession, aucun corps social même, n'a connu de tels changements sur une période aussi courte. Ces mesures ont entraîné des changements profonds dans la façon dont les députés accomplissent leur mandat »³⁰⁴.

115. Ce constat peut également valoir pour d'autres régimes parlementaires et notamment pour la Chambre des Communes britannique³⁰⁵. Le système de déontologie parlementaire britannique ne cesse en effet d'évoluer depuis la mise en place en 1995 d'un code de conduite et l'institution du commissaire à l'éthique. Outre les modifications régulièrement apportées au code et la consolidation du statut du commissaire, la Chambre des Communes a connu deux réformes majeures en matière de déontologie. En 2009, la révélation par la presse du scandale

³⁰³ En 2008, la Chambre des Représentants a créé un Bureau éthique (*Office of Congressional Ethics, OCE*). Ce bureau indépendant et non-partisan est composé de membres extérieurs au Congrès. Il est chargé de recevoir et d'examiner les plaintes sur le comportement des membres et de leur personnel et, le cas échéant, de transmettre un rapport au comité d'éthique de la Chambre, composé exclusivement de parlementaires, qui reste l'autorité de décision et de sanction.

³⁰⁴ Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, Rapport public annuel du déontologue de l'Assemblée nationale, 2015, Paris, La Documentation française, p. 33 (cité ensuite : « Rapport déontologue 2015 »).

³⁰⁵ Nicolas ALLEN et Sarah BIRCH, spécialistes de l'éthique parlementaire outre-manche, considèrent « qu'aucune génération d'hommes et de femmes politiques britannique n'a jamais été soumise à un aussi vaste mouvement d'institutionnalisation de l'éthique » ; (« No generation of British politician as ever been subject to such extensive and formalized ethic regulation. ») in *Ethics and Integrity in British Politics: How Citizens Judge their Politicians' Conduct and Why it Matters*, Cambridge University, 2015., p. 175.

des notes de frais aboutit à une réforme majeure de leur gestion. Le *Parliamentary Standards Act* de 2009 confie la rémunération des députés et la gestion de leurs frais de mandat à une autorité spécialisée, *L'Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA). Cette gestion indépendante et transparente des moyens alloués aux parlementaires constitue l'une des originalités du système britannique. Enfin, de manière plus anecdotique, la Chambre des Communes a modifié en 2014 la composition du *Committee on Standards*, organe interne chargé de superviser le travail du commissaire à l'éthique. Initialement composé uniquement de députés, le comité accueille désormais pour moitié des personnalités extérieures au Parlement, ce qui constitue une autre originalité du système britannique.

116. La Chambre des Lords est plus réticente à l'institutionnalisation de la déontologie. La seconde Chambre britannique n'a adopté un code de conduite et nommé un commissaire à l'éthique qu'en novembre 2009 soit quinze ans après la seconde Chambre. Ce retard dans l'institutionnalisation de la déontologie s'explique par la nature particulière de la Chambre des Lords³⁰⁶. Le système mis en place est identique à celui de la Chambre des Communes. Il n'existe aucune différence de fond. Surtout, la Chambre des Lords n'entre pas dans le périmètre de contrôle de l'IPSA et a conservé son propre système de prise en charge des frais liés au mandat. Ces raisons nous conduisent à exclure la Chambre des Lords du champ de notre étude, l'absence d'originalité du système par rapport à celui de la Chambre des Communes rendant la comparaison peu pertinente³⁰⁷.

117. Ce constat s'applique également au Parlement du Canada. La Chambre des Communes et le Sénat disposent chacun de leur propre système de déontologie parlementaire, reposant, comme au Royaume-Uni, sur un code régissant les conflits d'intérêts, dont la bonne application

³⁰⁶ Jusqu'en 1958, la Chambre des Lords était exclusivement composée de pairs héréditaires qui étaient financièrement indépendants. L'introduction des pairs à vie en 1958 nommés par la Couronne sur proposition du Premier ministre a eu le mérite de diversifier le recrutement au sein de la Chambre, mais a soulevé de nouvelles questions d'éthiques. En effet, ces pairs à vie occupent souvent une autre profession ce qui accroît potentiellement les risques de conflits d'intérêts. Ces risques paraissent toutefois moindres en raison des pouvoirs législatifs plus limités exercés par la Chambre des Lords en vertu du *Parliament Act*. Le commissaire à l'éthique de la Chambre des Lords est d'ailleurs bien moins sollicité que son homologue à la Chambre des Communes.

³⁰⁷ La Chambre des Lords a cependant consenti à renforcer graduellement son système déontologique, suivant les pas des réformes entreprises par la Chambre des Communes. Sur les réticences de la Chambre des Lords à l'égard de la déontologie, voir Patricia LEOPOLD, « Standards of Conduct in the House of Lords », in Oonagh GAY et Patricia LEOPOLD (dir), *op. cit.*, pp. 299-318 ; David HINE et George PEELE, *The regulation of standards I, British public life: Doing the right thing?* Oxford University Press, 2016, not. chapitre 6 : « The House of Lords and reluctant reform », pp. 125 et s.

est confiée à une personnalité indépendante. La question de la nécessité de maintenir un système déontologique au sein de chaque assemblée s'est d'ailleurs posée lors de l'élaboration de loi au vu de la similarité des principes retenus. Le Sénat canadien a toutefois revendiqué son autonomie en la matière³⁰⁸. Si les principes et les règles contenus dans les deux codes sont relativement semblables, leur respect est assuré par deux autorités différentes. Le code de la Chambre des Communes est appliqué par le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, personnalité indépendante chargée de la prévention des conflits d'intérêts de l'ensemble des titulaires d'une charge publique³⁰⁹. Le Sénat a prévu une procédure plus classique. Le contrôle du respect du code est confié en interne à un commissaire sénatorial à l'éthique, dont le travail est supervisé par un comité sénatorial. Ce système présente des similitudes avec celui mis en place à la Chambre des Communes.

118. En revanche, l'originalité de la fonction de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique nous conduit à privilégier l'étude du système déontologique de la Chambre des Communes. La Chambre des Communes du Canada s'est inspirée des postes similaires créés au sein des provinces, parfois depuis de très nombreuses années³¹⁰. Le Québec fait cependant exception. Ce n'est qu'en 2010 que l'Assemblée nationale, composée de 125 députés, s'est dotée d'un code d'éthique et de déontologie³¹¹. Le contrôle du respect du code est confié, comme au niveau fédéral, à un commissaire indépendant³¹². Bien que les deux systèmes paraissent similaires, les règles prévues par l'Assemblée nationale du Québec sont parfois plus innovantes et plus précises sur certains points. La véritable indépendance statutaire et les moyens octroyés à cette fonction en font un exemple dont l'Assemblée nationale en France pourrait s'inspirer pour consolider le statut du déontologue³¹³. Le Québec possède également

³⁰⁸ C.E.S. FRANKS, « Les parlementaires et le nouveau code de déontologie », *Revue parlementaire canadienne*, 2005, n°1, p. 12.

³⁰⁹ La dénomination de « titulaire d'une charge publique » englobe les députés, mais aussi les membres du gouvernement (ministres, secrétaires parlementaires, personnel ministériel) ou encore l'ensemble des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en Conseil (membres des tribunaux fédéraux, directeurs des sociétés publiques). Au total, cela concerne 2 200 personnes à temps partiel ou temps plein Source : site internet du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (Canada).

³¹⁰ Sur ce point, voir partie 2 para. 786.

³¹¹ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec*, adopté le 8 décembre 2010.

³¹² Il s'agit du Commissaire à l'éthique et à la déontologie (Québec), à ne pas confondre avec le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (Canada).

³¹³ Agnès ROBLLOT-TROIZIER, *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire*, Rapport public annuel de la déontologue de l'Assemblée nationale, La documentation française, Janvier 2019, (cité ensuite « Rapport déontologue 2019 »). Pour une analyse du rapport, voir Philippe BLACHER, « Nouvel élan pour la déontologie à l'Assemblée nationale. A propos du rapport 2018 de la déontologue », *JCP,G*, 2019, n° 7, pp. 288-292.

des outils innovants comme un code d'éthique et de déontologie des assistants parlementaires, ou un commissaire spécialisé dans la gestion du lobbying dont l'originalité justifie d'inclure ponctuellement l'Assemblée nationale du Québec dans le champ de la comparaison.

119. Il nous a également semblé intéressant de faire ponctuellement référence à une démocratie parlementaire où le niveau de défiance à l'égard des députés est relativement semblable aux autres pays étudiés, mais dont le système de déontologie parlementaire présente un faible niveau d'institutionnalisation. Notre choix s'est porté sur le *Bundestag*³¹⁴. Cette assemblée demeure relativement à l'écart du mouvement de consolidation de la déontologie parlementaire que traversent la plupart de ses homologues. Le thème de la corruption des parlementaires est assez peu évoqué en Allemagne où l'attention se porte surtout sur le financement des partis qui sont au cœur de la vie politique³¹⁵. Le Bundestag n'ignore cependant pas la déontologie. La Constitution fédérale de 1949 et la loi sur les députés contiennent des règles traditionnelles qui protègent l'indépendance et la liberté de conscience des députés³¹⁶. De même, le Règlement intérieur du Bundestag comprend en annexe un code de conduite qui comporte les obligations, notamment déclaratives, qui pèsent sur les députés³¹⁷. Cependant, à l'inverse des autres systèmes, ce code de conduite ne fait référence à aucun principe éthique tel que l'exemplarité ou l'intégrité, que les députés s'engageraient à respecter. Surtout, le *Bundestag* est le seul des parlements étudiés à n'avoir pas consenti à confier le contrôle de sa déontologie à une personnalité ou à une entité non parlementaire, ou à un comité spécialisé. Ainsi, il n'existe en Allemagne, ni déontologue, ni d'autorité indépendante compétente en matière de déontologie. Les questions déontologiques sont traitées en interne par les organes de direction du Bundestag. Ce choix s'explique par l'importance accordée à l'indépendance et à la liberté de conscience des députés, laquelle est consacrée par la Constitution et protégée par

³¹⁴ A défaut de dispositions spécifiques régissant la conduite des membres du *Bundesrat* notre étude se penchera exclusivement sur les dispositions relatives au Bundestag. La déontologie des membres du *Bundesrat* relève en effet du gouvernement du Land dont ils sont issus. S'il participe bien au processus d'élaboration de la loi, le mode de désignation de ses membres et son rôle limité ne font que partiellement du *Bundesrat* une chambre législative.

³¹⁵ Charlie JEFFERY et Simon GREEN, « Sleaze and the Sense of Malaise in Germany », *Parliam. Aff.*, 1995, no 4, p. 677-687 ; Tiziano BALMELLI, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg, Suisse, Éditions Universitaires, 2001.

³¹⁶ L'article 38 de la Loi fondamentale allemande consacre la liberté de conscience des députés : « Les députés du *Bundestag* allemand sont élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret. Ils sont les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience ».

³¹⁷ Le *Bundestag* s'est doté d'un code de conduite régissant la conduite de ses membres en 1972, mais celui-ci ne contient pas explicitement de devoirs ou de principes éthiques. Il constitue une annexe au Règlement et contient un ensemble de règles précises dont la méconnaissance peut être sanctionnée en interne.

la Cour fédérale, qui joue un rôle déterminant sur les questions relatives au statut des députés. Pour autant, la confiance à l'égard des parlementaires ne semble pas plus dégradée qu'ailleurs. L'Allemagne se situe en bonne place dans les indices de perception de la corruption chez les parlementaires³¹⁸. L'efficacité du système allemand conduit à s'interroger sur la nécessité de l'institutionnalisation de règles et d'organe de déontologie parlementaire, dès lors qu'il apparaît qu'un système peut fonctionner de manière convenable sans ces éléments devenus incontournables dans les autres parlements étudiés. L'inclusion de l'Allemagne semble ainsi intéressante pour relativiser l'impact de l'institutionnalisation de l'éthique parlementaire sur la confiance des citoyens. En effet, il est frappant de constater que les pays qui connaissent un haut niveau de confiance à l'égard du personnel politique se caractérisent par un faible degré d'institutionnalisation de l'éthique³¹⁹. Ces exemples tendent à montrer que l'efficacité de la déontologie ne repose pas uniquement sur des règles et des procédures, mais nécessite surtout une véritable acculturation de la part des parlementaires.

120. Le cas du Congrès américain est également évoqué, de manière ponctuelle. Les États-Unis ont été précurseurs en matière de déontologie parlementaire. La richesse des études sur le sujet et l'ancienneté des règles déontologiques rend la mobilisation de ce cas particulièrement intéressante dans le but d'expliquer la généalogie de la déontologie parlementaire. En revanche, la confrontation du cas français au cas américain présente un intérêt plus limité. En effet, les solutions adoptées sont souvent trop différentes de celles développées en France pour qu'une comparaison systématique soit réellement pertinente. Les règles déontologiques prévues au Congrès sont extrêmement denses et complexes³²⁰. La complexité de ces règles s'explique d'abord par leur ancienneté et le haut degré d'institutionnalisation de l'éthique et des conflits

³¹⁸ Le rapport d'évaluation du GRECO sur le système de prévention de la corruption chez les parlementaires note que « l'Allemagne figure généralement en tête des classements internationaux en matière de lutte contre la corruption et elle est considérée comme dotée d'un solide cadre de répression et de prévention de ce phénomène. De plus, il semblerait que la perception de la corruption en général – et de celle des parlementaires, des juges et des procureurs en particulier – y soit clairement inférieure à la moyenne de l'U.E. », Rapport d'évaluation pour l'Allemagne, GRECO Eval IV Rep (2014) 1F, p. 3.

³¹⁹ La lecture des rapports d'évaluation du GRECO concernant la Danemark ou la Suède, deux des pays régulièrement classés en tête du classement établi par *Transparency International* est éclairante à ce sujet. S'agissant de la Suède, le GRECO constate, « qu'il n'y a ni code de conduite, ni code d'éthique pour les parlementaires » car leur adoption n'est pas considérée comme nécessaire (p. 14 du rapport). De même, « les parlementaires ne sont soumis à aucune règle ou mesure interdisant ou restreignant l'occupation de postes ou fonctions ou l'engagement dans des activités accessoires [...] dans le secteur public ou le secteur privé à but lucratif ou non ». Enfin, « il n'y a ni interdiction ni restriction à la détention d'intérêts financiers par des parlementaires ou à la conclusion de contrats entre ceux-ci et les autorités publiques » (p. 19 du rapport), Rapport d'évaluation pour la Suède, Greco 61, Eval IV, 2013.

³²⁰ Le code de déontologie des membres de la Chambre des Représentants (*House ethics manual*, 2008) fait 454 pages

d'intérêts au sein du système américain. L'autre différence majeure tient aux relations particulièrement poreuses qu'entretiennent la sphère privée et la sphère politique. Le conflit d'intérêts demeure inhérent à la vie politique américaine au nom d'une conception réelle de l'intérêt général, qui admet largement la participation des intérêts privés. Cette conception a pour contrepartie une large transparence des relations du personnel politique avec les entités privées. Des règles très strictes encadrent le comportement des parlementaires dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. Le code de conduite de la Chambre des Représentants comporte plus de cinq-cents pages et nécessiterait une étude dédiée. La référence à des sources américaines demeure utile pour déterminer si certaines analyses peuvent s'appliquer à d'autres cas d'étude³²¹. Il existe en revanche, sur le plan des règles déontologiques, une « différence d'échelle » entre les cas américains et français qui limite l'intérêt d'une comparaison systématique³²². Notre comparaison avec le cas français se concentre surtout sur les modèles émergents de déontologie parlementaire, c'est-à-dire ceux où l'institutionnalisation des règles déontologiques remonte, pour les plus anciens, au début des années 1990-2000 et qui sont encore en plein développement.

121. Enfin, l'exemple du Parlement européen est également mobilisé sur quelques points précis. Le statut des eurodéputés est en partie déterminé par les règles applicables aux parlementaires nationaux. En matière de déontologie, le Parlement européen est confronté de manière sans doute plus directe que ses homologues nationaux à certaines situations déontologiques, ce qui justifie d'y faire ponctuellement référence. La présence des représentants d'intérêts y est par exemple particulièrement forte. Le Parlement européen a été précurseur sur ce sujet. De même, les règles relatives à l'emploi des collaborateurs parlementaires diffèrent assez sensiblement pour justifier la comparaison sur ces points.

122. L'étude porte principalement sur la déontologie des chambres élues au suffrage universel direct. Ce mode de désignation crée un rapport particulier entre l'électeur et son représentant. L'attention des citoyens est souvent plus soutenue à l'égard de ces Chambres. Cependant, l'exclusion de la seconde Chambre n'est pas systématique. En effet, même si elles

³²¹ L'importance de la recherche américaine sur le sujet explique la présence d'une bibliographie générale relative au droit américain pp. 702 et s.

³²² Élisabeth ZOLLER, audition au Sénat dans le cadre du rapport d'information du groupe de travail sur les conflits d'intérêts (Rapport Hyest, n° 518, 2011), pp. 34-35

sont désignées de manière différente, les deux chambres du Parlement demeurent représentatives en ce qu'elles participent à l'élaboration de la loi, expression de la volonté générale. Cette fonction représentative justifie qu'elles soient soumises à une déontologie au même titre que la seconde Chambre. En France, le Sénat élabore, à l'image de ses homologues, une déontologie autonome. Cependant, à la différence du Canada ou du Royaume-Uni, celle-ci diffère sensiblement de la déontologie adoptée par l'autre Chambre. Les principes déontologiques retenus et les modalités de contrôle sont suffisamment différents de ceux adoptés par l'Assemblée nationale pour justifier d'inclure pleinement le Sénat français dans le champ de l'étude.

123. La délimitation du champ de la recherche s'est donc opérée sur deux critères principaux : d'une part, le choix a été fait de retenir des parlements où le processus et le niveau d'institutionnalisation de la déontologie parlementaire sont assez similaires pour que les règles puissent être utilement comparées³²³. D'autre part, il nous a semblé intéressant de retenir un large panel de parlements dans le but d'exposer un nombre important d'outils et de règles déontologiques. La comparaison ne mobilise pas de manière systématique les solutions déontologiques adoptées par l'ensemble des parlements retenus. La comparaison ne se justifie que lorsqu'il existe des différences significatives dans les dispositifs retenus ou, au contraire, pour souligner l'existence d'un consensus sur certains points. *In fine*, le but de cette comparaison est de déterminer les composantes de la déontologie parlementaire, c'est-à-dire les devoirs inhérents à la qualité de député. La détermination de ces composantes nécessite d'étudier et de comparer les règles déontologiques en vigueur en France et dans les autres systèmes juridiques retenus.

B. Une étude consacrée au droit de la déontologie parlementaire

124. Le premier objectif de cette recherche est de réaliser un état des lieux du droit positif relatif à la déontologie parlementaire en France et dans différents pays. Il existe peu de travaux académiques comparatifs sur le sujet. Le droit comparé est plus régulièrement mobilisé dans ce qu'il est convenu d'appeler la « littérature grise », à savoir les études et les rapports réalisés par

³²³ Étienne PICARD, « L'état du droit comparé en France », *Revue internationale de droit comparé*, 1999, n° 4, p. 890.

diverses instances publiques ou ONG sur le sujet et qui constituent une source importante dans le cadre de notre étude³²⁴.

125. La méthode comparative est d'abord mobilisée afin de « *mieux connaître* »³²⁵ les diverses composantes des systèmes déontologiques considérés. Il s'agit d'étudier les devoirs inhérents à la fonction parlementaire tels qu'ils sont affirmés par le droit positif, afin d'en relever les différences et les similitudes. Notre étude se situe dans une perspective juridique qui s'attache à comparer les normes relatives à la déontologie parlementaire et leur mise en œuvre par les acteurs.

126. Le choix d'une telle approche se justifie par le fait que, sous l'effet de l'institutionnalisation, la déontologie parlementaire est aujourd'hui pleinement saisie par le droit³²⁶. Cela est particulièrement vrai dans le domaine politique où la déontologie subit l'attraction du droit³²⁷. Les textes constitutionnels, la loi, les règlements et les décisions des assemblées sont les sources principales de la déontologie. L'existence d'un « droit de la déontologie parlementaire » est aujourd'hui difficile à nier. La succession des réformes institue des règles et procédures formelles, qui parfois consacrent les usages, se subsistent à eux, ou créent des obligations juridiques nouvelles pour les parlementaires. Le droit devient un outil au service de la déontologie, qui participe à l'édification d'un système de régulation des

³²⁴ Les rapports annuels du déontologue de l'Assemblée nationale et de la HATVP font régulièrement référence au droit comparé. Mis à part le GRECO, d'autres institutions et associations réalisent régulièrement des études sur la déontologie parlementaire, disponibles en ligne, qui accordent une place importante à la comparaison. Voir par exemple : Institut national démocratique pour les affaires internationales (INDI), *Éthique parlementaire, étude comparée*, série Recherches Parlementaires, dossier n° 4, 1999, 53 p. ; Jean ROUSSELLE, *Les déontologies et les codes d'éthique des parlements dans l'espace francophone*, Rapport de la Commission des Affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, mars 2017 ; Jacopo LEONE, *Code of conduct for national Parliament and their rôle in promoting integrity*, OECD Global anticorruption & integrity forum, 2017 ; Transparency international France, *Pour un Parlement exemplaire*, Rapport et recommandations 2017 ; OSCE / ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), *Étude d'ensemble sur les normes professionnelles et éthiques applicables aux parlementaires (Professional and Ethical Standards for Parliamentarians)*, Varsovie, 2012 ; Parlement européen, Bureau de promotion de la démocratie parlementaire, *L'éthique parlementaire : une question de confiance*, 2011 ; Greg POWER, GOPAC, (*Global Organization of Parliamentarians Against Corruption*), Westminster Fondation for democracy, *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct, A guide for parliamentarians*, 44 p. ; Rick STAPENHURST et Riccardo PELIZZO, *Legislative Ethics and Code of conduct*, World Bank Institute, 2004, 18 p.

³²⁵ Marie-Claire PONTHEAUX, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2010, p. 90 : « La vocation du comparatiste est de mieux connaître ». Patrice GELARD « Quelques conseils aux constitutionnalistes de droit comparé », in *Renouveau du Droit constitutionnel Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 711.

³²⁶ Philippe BLACHER et Jean-François KERLEO, « Les politiques saisis par la déontologie », in Philippe BLACHER, (dir.), *Déontologie et droit public*, op. cit., p. 16.

³²⁷ Bernard BIGNIER, « Déontologie », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p.363.

comportements parlementaires. La déontologie parlementaire est devenue un véritable droit sous l'effet de l'institutionnalisation. On peut considérer que la déontologie parlementaire, à l'instar du droit parlementaire, constitue aujourd'hui une branche du droit politique, défini comme le droit qui participe à l'édiction de la volonté générale par les assemblées³²⁸. En ce sens, le respect de la déontologie parlementaire apparaît comme une condition, non de la légalité, mais de la légitimité des actes produits par les assemblées.

127. Cette perspective juridique est privilégiée dans le but « d'objectiver » autant que possible l'analyse et éviter l'écueil qui, dans un travail scientifique, consisterait à porter des jugements de valeur sur tel ou tel comportement ou sur l'efficacité supposée d'un système déontologique par rapport à un autre. Le but n'est pas de déterminer, au moyen d'une évaluation comparative, quel Parlement dispose du « meilleur » système déontologique, et encore moins l'institution ou les parlementaires se comporteraient le mieux. L'étude privilégie la comparaison des normes qui composent la déontologie parlementaire et s'attache à déterminer leur objet davantage que leurs effets. La plupart des normes étudiées sont relativement récentes. Leurs effets escomptés sur les comportements des parlementaires et la confiance des citoyens sont encore difficilement mesurables faute d'un recul suffisant.

128. Une telle démarche juridique ne peut toutefois faire totalement abstraction de la pratique. L'éclosion des normes de déontologie parlementaire est le produit d'une évolution majeure des conditions d'exercice de la fonction parlementaire et du rapport des citoyens avec leurs représentants³²⁹. D'autre part, l'institutionnalisation de la déontologie parlementaire demeure un processus éminemment politique. Elle est le résultat d'un compromis entre les pressions exercées par l'opinion publique et la volonté des assemblées de conserver une certaine autonomie en la matière en répondant – *a minima* – au problème soulevé par le comportement d'un des leurs. La déontologie parlementaire est longtemps demeurée « *un champ d'expertise contesté* »³³⁰. La longue résistance des parlementaires à l'institutionnalisation n'incitait pas à considérer la déontologie parlementaire comme un véritable objet scientifique. Dans un article paru en 2009, Denis Saint-Martin considérait que « *l'éthique parlementaire ne dispose pas*

³²⁸ Éric THIERS, « Ontologie du droit parlementaire », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, *op. cit.*, p. 168.

³²⁹ Voir sur ce point Partie 2, para. 572 et s.

³³⁰ Denis SAINT-MARTIN « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté » *op.cit.*, , pp. 21-37.

d'une base de savoir comparable qui lui permettrait, du moins en apparence, de dépolitiser les questions d'intégrité en politique et de les transformer en enjeux purement techniques »³³¹. Dix ans plus tard, au vu des nombreuses réformes intervenues dans le domaine, la déontologie parlementaire s'est fortement consolidée et peut aujourd'hui être appréhendée comme un véritable objet d'étude. La matière s'est densifiée. Elle s'est également fortement technicisée. Elle repose désormais sur des règles et des procédures précises, parfois complexes et pesantes pour les parlementaires et les autorités de contrôle.

129. Cette démarche est également justifiée par la difficulté de déterminer des critères d'évaluation pertinents des solutions retenues par les parlements. L'efficacité de chaque solution doit être mesurée à l'aune de sa capacité à répondre au(x) problème(s) posé(s), mais aussi en fonction des données politiques et constitutionnelles propres à chaque pays qui constituent souvent des limites assez puissantes au développement de la déontologie parlementaire. Les conditions d'institutionnalisation influent pour une large part sur le contenu des normes déontologiques. Ainsi, pour être utilement comprises, les solutions adoptées par les parlements doivent nécessairement être replacées dans leur contexte historique, sociologique et institutionnel.

130. Ce constat invite à la prudence lorsqu'il s'agit d'envisager une importation d'une solution vers un autre Parlement. Au-delà de la connaissance pure de différents systèmes juridiques nationaux, la comparaison peut aussi être utilisée dans une optique réformatrice, afin d'améliorer les systèmes nationaux en prenant exemple sur d'autres systèmes³³². Le déclin de la confiance des citoyens est un problème commun à l'ensemble des parlements, qui paraît appeler à des réponses similaires. Les processus d'institutionnalisation de l'éthique parlementaire sont certainement marqués par une forme « *d'isomorphisme coercitif, normatif et mimétique* »³³³. Sous la pression du contexte international, les parlements adoptent des solutions similaires pour répondre à une demande sociale identique « *en imitant les solutions déjà disponibles considérées comme efficaces et légitimes* »³³⁴. De même, les parlements issus

³³¹ *Ibid.*, p. 24.

³³² Marie-Claire PONTHEAUX, « Les études constitutionnelles comparatives en France après Louis Favoreu », *RFDC*, 2014 n°4, p. 1040 ; Hein KOTZ, « Comparative Law in Germany Today », *Revue internationale de droit comparé*, 1999, p. 753.

³³³ Denis SAINT-MARTIN, « Analyse institutionnelle comparée de l'éthique parlementaire », in Éric THIERS et Olivier ROZENBERG (dir.), *op. cit.*, p. 692.

³³⁴ *Idem*, p. 693.

du modèle de Westminster s'inspirent de l'exemple mère du Parlement britannique et se dotent de règles et d'institutions similaires. Ce phénomène de circulation des modèles normatifs contribue à l'homogénéisation des solutions retenues³³⁵. Cependant, il n'existe pas, en matière de déontologie parlementaire, de solutions miracles transposables à tous les parlements. Chaque solution répond à un besoin, à une demande sociale, mais varie surtout en fonction du contexte juridique, institutionnel et politique propre à chaque Parlement. Il est aussi nécessaire de s'interroger sur les raisons d'une telle différence avant d'envisager une possible importation ou une adaptabilité sur laquelle il est toujours délicat de se prononcer³³⁶.

131. Dans cette optique, la comparaison avec le cas français n'est pas systématiquement effectuée en tenant compte de l'ensemble des règles développées dans chacun des autres parlements étudiés. Le choix de mobiliser un échantillon relativement large de parlements permet de disposer d'un important réservoir de solutions. En revanche, la comparaison n'est véritablement pertinente que lorsque les entités comparées se révèlent essentiellement différentes³³⁷. Aussi la comparabilité des différentes composantes de la déontologie parlementaire au sein des systèmes nationaux peut être déterminée en fonction de leur degré de différence. Plus la solution retenue par un Parlement pour répondre à un même problème, par exemple le traitement des déclarations d'intérêts ou la gestion des frais de mandat, diffère, plus la comparaison s'avère intéressante³³⁸. Si l'accent est mis sur les différences, les similitudes sont également mises en évidence afin de souligner l'existence d'un consensus entre les parlements sur certains points.

132. La prudence manifestée dans la comparaison ne nous empêche pas d'exercer, le cas échéant, un regard critique sur les solutions retenues, notamment en France, lorsque ces critiques sont formulées par la doctrine ou les institutions elles-mêmes, ou lorsque des données objectives permettent de conclure qu'elles ne remplissent pas totalement l'objectif qu'il leur

³³⁵ Mehdi TABOUI, « Les systèmes de luttes contre les conflits d'intérêts des parlementaires, étude comparée France, Canada, États Unis, Royaume-Uni », in Camille MONTAGNE et Paul BOURGUES (dir.), *La circulation des modèles normatifs*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, 2017, p. 51.

³³⁶ Élisabeth ZOLLER, « Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé ? », *Droits*, 2000, n° 32 p. 121 et s.

³³⁷ Étienne PICARD, article précité, p. 895.

³³⁸ Ce critère justifie l'isolement, dans le dernier chapitre de notre étude de l'étude de deux institutions originales dans le paysage de la déontologie parlementaire : la HATVP en France et l'IPSA au Royaume-Uni. Voir para. 943 et s.

était assigné et que des solutions plus convaincantes existent à l'étranger. Ces considérations méthodologiques amènent maintenant à préciser la problématique et le plan de la recherche.

§ 3/Problématique et plan de la recherche

133. L'étude vise à déterminer les différentes composantes de la déontologie parlementaire, c'est-à-dire les devoirs inhérents à l'exercice d'un mandat de député ou de sénateur, tels qu'ils sont affirmés par le droit positif français, en les comparant ponctuellement avec les règles en vigueur dans d'autres systèmes juridiques. Ces devoirs sont relativement semblables dans tous les pays étudiés. Seules leur étendue et leur mise en œuvre peuvent varier d'un Parlement à un autre en fonction du contexte et des caractéristiques propres à chaque système juridique. Ainsi, au-delà de l'identification de ces devoirs, il s'agit de déterminer l'impact des différentes composantes de la déontologie sur l'évolution de la démocratie représentative. La déontologie parlementaire s'articule autour de deux valeurs cardinales. D'une part, les composantes traditionnelles de la déontologie parlementaire respectent le caractère représentatif du mandat et assurent la liberté et l'indépendance de l'élu. Cependant le processus d'institutionnalisation actuel provoque une actualisation des composantes traditionnelles de la déontologie qui se traduit principalement par une rationalisation progressive du statut d'indépendance accordé aux parlementaires (**Partie 1**). D'autre part, l'exigence d'indépendance au cœur du mandat représentatif doit désormais être conciliée avec d'autres composantes plus contemporaines qui formalisent une exigence personnelle de responsabilité de l'élu en raison de la confiance légitime que l'électeur place en lui (**Partie 2**).

**PREMIERE PARTIE : L'ACTUALISATION DES
COMPOSANTES TRADITIONNELLES DE LA
DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE**

134. Jusqu'à l'irruption récente du terme déontologie dans la sphère politique, les éléments traditionnels du statut parlementaire constituaient le principal corps de règles destiné à réguler spécifiquement la conduite des parlementaires³³⁹. Ces règles ont la même signification dans tous les parlements étudiés et déterminent les modalités d'exercice de la fonction³⁴⁰. Elles visent à donner aux parlementaires les moyens d'exercer leurs fonctions en toute indépendance³⁴¹. Malgré de réelles différences culturelles et historiques, le statut des membres des parlements étudiés repose sur des règles et des valeurs similaires³⁴². Toutes les institutions étudiées consacrent la nécessaire indépendance de leurs membres tant à l'égard du pouvoir exécutif, au nom de la séparation des pouvoirs, que de l'électeur, conformément à la théorie du mandat représentatif.

135. Ces principes traditionnels, qui remontent à l'origine du mandat représentatif, sont mentionnés en préambule de la majorité des codes de conduite et constituent le socle sur lequel repose la déontologie parlementaire³⁴³. L'indépendance constitue une valeur cardinale du mandat, autant qu'un devoir essentiel pour les titulaires de la fonction. La notion d'indépendance postule traditionnellement « *un état de liberté, de détachement à l'égard d'intérêts extérieurs ou secondaires* »³⁴⁴. Une définition juridique plus précise appliquée aux parlementaires ne va pas sans poser certaines difficultés. Le devoir d'indépendance des parlementaires a traditionnellement pour fondement la séparation des pouvoirs et l'autonomie des assemblées. Elle confère aux élus un statut dérogatoire au droit commun qui leur permet de jouir d'une certaine autonomie vis-à-vis des autres pouvoirs constitués. Ce statut traditionnel est souvent mal compris et mal perçu. Élus et citoyens n'ont pas nécessairement la même conception ni les mêmes attentes à l'égard de la fonction parlementaire. Les parlementaires privilégient souvent une conception abstraite de la représentation, qui favorise leur indépendance au détriment du contrôle déontologique³⁴⁵. En France, comme le souligne Éric

³³⁹ Robert HANICOTTE, *Devoirs de l'homme et constitutions, contribution à une théorie générale du devoir*, Paris, L'Harmattan, 2007, Logiques juridiques, p. 217.

³⁴⁰ ERSKINE MAY donne la définition suivante : « Parliamentary privilege is the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively as a constituent part of the High Court of Parliament, and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals ». ERSKINE MAY, 2004, p. 54.

³⁴¹ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, éditions Panthéon-Assas, éd. 2004, p. 565.

³⁴² Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 31.

³⁴³ Le préambule du code de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (France) rappelle les principaux articles de la Constitution relatif au statut des députés, l'absence de mandat impératif, le champ des immunités.

³⁴⁴ Claire OGIER, *Le conflit d'intérêts*, Thèse de doctorat, Saint-Étienne, Université Jean Monnet, 2008, p. 278.

³⁴⁵ Robert S. GETZ, *Congressional ethics: the conflict of interest issue*, Princeton, N.J., États-Unis, Van Nostrand, 1966. Dans cette étude, l'auteur doute de la capacité des règles déontologiques à influencer le comportement de

Buge, « *la tradition juridique française et sa culture parlementaire retiennent une acception forte du mandat représentatif [...] qui interfère avec le développement d'une culture de la déontologie* »³⁴⁶. À l'inverse, les citoyens ont une conception plus politique de la représentation et perçoivent avant tout leur représentant comme leur porte-parole et accordent une prime au travail de proximité³⁴⁷.

136. La déontologie tente de rapprocher ces deux conceptions. La détermination de l'étendue de cette liberté nécessite de s'interroger au préalable sur les fondements du devoir d'indépendance des parlementaires. Ce statut traditionnel demeure une nécessité dans le cadre de la démocratie représentative. Il permet aux élus d'exercer en toute indépendance leurs missions de contrôle de l'action du gouvernement et de détermination de l'intérêt général. Cette indépendance ne saurait toutefois être absolue. La liberté du mandat connaît en effet de nombreuses limitations dont le but n'est pas d'entraver l'action des parlementaires, mais de permettre que l'exercice du mandat soit le plus conforme aux exigences de la fonction et aux attentes des citoyens. Les composantes traditionnelles du mandat sont en pleine mutation sous l'effet de la déontologie. En effet, les juridictions, et les parlements eux-mêmes intègrent, parfois de manière forcée, ces nouvelles exigences de probité, de transparence et d'exemplarité qui pèsent sur le mandat. Ce mouvement a pour effet de réduire l'indépendance des parlementaires à sa stricte nécessité, celle de préserver le caractère authentique de la délibération (Titre 1). Au-delà du contrôle de l'action du gouvernement, la fonction essentielle du Parlement est la détermination de l'intérêt général au travers du vote de la loi. Cette mission impose que la délibération parlementaire demeure libre de toute influence néfaste et traduise de manière fidèle et authentique la volonté de la Nation. L'importance de cette mission impose aux parlementaires un devoir d'objectivité vis-à-vis des intérêts privés (Titre 2).

représentants qui demeurent très attachés à leur indépendance. Il estime que les membres du Congrès se considèrent comme les véritables représentants de la Nation et non comme les délégués de leurs électeurs, et refusent de ce fait l'idée d'une régulation démocratique de leurs comportements.

³⁴⁶ Eric BUGE, « Le développement progressif d'une culture de la déontologie au Parlement », in Jean-François KERLEO (et al.) (dir.) *Transparence et déontologie parlementaires*, op. cit., p.114.

³⁴⁷ Olivier ROZENBERG, Cécile VIGOUR, « Comment pensent les parlementaires ? Les rôles, valeurs et représentation des élus », in Olivier ROZENBERG, Éric THIERS, *Traité d'études parlementaires*, op. cit., p. 408 et s ; Cécile VIGOUR, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *The Journal of Legislative Studies*, 2013, n° 2, p. 241 et s.

Titre 1 : La réduction progressive du devoir d'indépendance à sa stricte nécessité

137. Le plus ancien questionnement déontologique qui se pose aux membres des assemblées parlementaires est celui de leur positionnement vis-à-vis des autres acteurs institutionnels. La France et tous les autres pays étudiés sont des démocraties libérales caractérisées par la séparation des pouvoirs et l'adoption du mandat représentatif. Il découle de ces principes cardinaux du libéralisme politique que les parlementaires sont traditionnellement soumis à un devoir d'indépendance institutionnelle indispensable à leur autonomie fonctionnelle, qui garantit la liberté de la délibération et le caractère représentatif du mandat (Chapitre 1). Ce devoir traditionnel d'indépendance fonctionnelle implique aussi que les députés jouissent d'une certaine autonomie vis-à-vis de leurs liens institutionnels, et notamment du gouvernement, comme de leurs attaches locales. Cette indépendance est assurée par un encadrement des possibilités de cumul avec certaines fonctions publiques ou ministérielles et par une restriction du cumul avec certains mandats locaux (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La nécessaire protection du caractère représentatif du mandat

138. La nécessité d'assurer une protection générale aux parlementaires en raison de leur fonction de représentation de la Nation ne fait guère débat³⁴⁸. Elle répond à un double impératif : assurer la séparation des pouvoirs et garantir la pleine souveraineté du Parlement. Ces deux principes fondent le caractère représentatif du mandat. Les rapports des assemblées et de leurs membres avec les autres pouvoirs constitutionnels sont principalement organisés au niveau constitutionnel. Dans tous les parlements étudiés, ces principes traditionnels ont pour vocation commune de garantir la liberté du mandat parlementaire (Section 1). L'étendue de la protection accordée varie toutefois selon les institutions (Section 2). Si elle est raisonnablement limitée à la nécessité de préserver la liberté de la délibération dans les pays de Common law, l'indépendance conférée aux députés allemands et français apparaît beaucoup plus extensive.

³⁴⁸ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 32.

Section 1 : Les justifications fonctionnelles de l'indépendance

139. L'indépendance constitue un devoir essentiel à la liberté du parlementaire. En effet, tout membre du Parlement bénéficie d'un statut particulier « *qui ne se justifie que par la suprême nécessité de lui assurer une indépendance complète dans l'exercice de ses fonctions* »³⁴⁹. La notion de statut trouve son équivalent au Royaume-Uni dans le terme de « privilège » qui a pour but « *de protéger la personne des parlementaires et de garantir leur indépendance ainsi que leur dignité* »³⁵⁰. Ces garanties originelles de l'indépendance du parlementaire ont avant tout une justification fonctionnelle. Selon Duguit, les immunités parlementaires « *n'ont pas été établies dans l'intérêt du parlementaire, mais dans l'intérêt de l'institution même* »³⁵¹. De ce point de vue, l'indépendance organique des parlementaires est le corollaire indispensable de la séparation des pouvoirs (§ 1). La fonction délibérative des assemblées parlementaires constitue traditionnellement une autre justification du statut particulier dont bénéficient les parlementaires. Ceux-ci ont le devoir de ne délibérer qu'en considération du seul intérêt général. La protection des opinions exprimées est une condition indispensable à la sincérité de la délibération (§ 2).

§ 1/l'indépendance organique, corollaire de la séparation des pouvoirs

140. La signification de la séparation des pouvoirs pose de sérieuses difficultés au constitutionnaliste du fait de l'indétermination de la notion. Comme le souligne Michel Troper, « *La séparation des pouvoirs n'a pas un contenu clair et certain. Il n'y a pas d'accord pour savoir quelles sont les institutions qui s'y rattachent, quelles sont les règles qui en découlent et quelles sont celles qui y dérogent* »³⁵². Dans son acception traditionnelle, la séparation des pouvoirs implique une indépendance et une spécialisation des trois fonctions de l'État³⁵³ : le pouvoir législatif doit en théorie jouir du monopole de la fonction législative et d'une indépendance, la plus large possible, à l'égard du pouvoir exécutif. Cette lecture organique

³⁴⁹ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz coll. « Les introuvables », 2003, p. 565.

³⁵⁰ ERSKINE MAY, 2004, p. 55.

³⁵¹ Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Éditions De Boccard, 1928, 3^e édition, tome IV p. 213.

³⁵² Michel TROPER « La séparation des pouvoirs », in Philippe RAYNAUD, Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, P.U.F., 1996, p. 709.

³⁵³ Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 35^e édition, p. 89.

soulève toutefois plusieurs difficultés. En effet, la séparation des pouvoirs n'a pas pour seule fonction d'assurer l'indépendance mutuelle des organes de l'État. Charles Einsenmann a montré que si Montesquieu réprovoque le cumul intégral du pouvoir législatif et du pouvoir de juger, il n'interdit pas que certaines fonctions soient partagées entre différents organes³⁵⁴. Dans sa dimension fonctionnelle, la séparation des pouvoirs est surtout un principe essentiel du libéralisme politique. Elle a pour objectif d'assurer un certain équilibre des pouvoirs par une action réciproque d'un organe sur l'autre. La spécialisation des organes n'interdit pas la collaboration des pouvoirs. Celle-ci s'avère particulièrement nécessaire en cas de conflit, y compris dans les régimes de type présidentiel que l'on qualifie trop rapidement de régimes de séparation stricte. Dans ces régimes, la séparation est en réalité atténuée par l'usage du droit de véto et l'importance des pouvoirs de contrôle attribués au Congrès et à la Cour suprême³⁵⁵.

141. Ainsi, la séparation absolue des pouvoirs relève largement du « *mythe constitutionnel* »³⁵⁶. Elle a pourtant fortement influencé les rédacteurs de la constitution de 1791 qui en ont fait une interprétation très stricte. Les immunités parlementaires traduisent cette volonté de consacrer un devoir général d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif³⁵⁷. En France, mais aussi en Allemagne, cette conception extensive de la séparation « *est le produit d'une histoire particulièrement douloureuse des relations entre le pouvoir exécutif et législatif* »³⁵⁸. La conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs et du statut parlementaire qui en découle est largement circonstancielle (A). Elle apparaît aujourd'hui largement dépassée face aux nouvelles exigences déontologiques qui pèsent sur les parlementaires (B). Le régime parlementaire contemporain prône en effet une collaboration plus ou moins étroite des pouvoirs. Cette conception actualisée sous l'effet de la déontologie constitue un moyen essentiel de modérer l'exercice du pouvoir en démocratie (B)

³⁵⁴ Charles EISENMANN, « L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs » in Christian PFISTER et Joseph DUQUESNE, *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Libr. du Recueil Sirey, 1933, pp. 165-192.

³⁵⁵ James MADISON, « La séparation atténuée des pouvoirs », *Le Fédéraliste* n° 68, Paris, Classiques Garnier, coll. « PolitiqueS », 2012.

³⁵⁶ Carlos Miguel PIMENTEL, « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, 2002, n° 3, p. 119.

³⁵⁷ Louis ALTHUSSER, *Montesquieu, la politique et l'Histoire*, Paris, P.U.F, 1959, p. 100 et s.

³⁵⁸ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 222.

A. *L'origine circonstancielle de la protection accordée*

142. Quel que soit le pays considéré, le statut dérogatoire des parlementaires s'est historiquement affirmé comme une condition nécessaire de l'autonomie des assemblées à l'égard d'un pouvoir exécutif redouté³⁵⁹. L'étendue de cette indépendance découle d'une vision particulière de la séparation des pouvoirs qui résulte elle-même des conditions historiques qui ont mené à l'élaboration d'un statut parlementaire autonome³⁶⁰. Les différents parlements ont emprunté des voies très différentes qui influent encore aujourd'hui sur leur conception des relations entre les pouvoirs constitués³⁶¹. L'émancipation progressive du Parlement britannique vis-à-vis du pouvoir royal explique pour une large part les liens très étroits qui unissent aujourd'hui le Parlement et l'exécutif (1). En revanche, les relations entre les pouvoirs ont été beaucoup plus brutales dans les autres pays étudiés. La séparation des pouvoirs a été brandie plus radicalement en France et en Allemagne afin d'éviter l'emprise du pouvoir exécutif sur la fonction parlementaire (2). Ce conflit historique imprègne encore la configuration actuelle des pouvoirs dans ces deux pays.

1) L'émancipation progressive du Parlement britannique

143. Au Royaume-Uni, l'indépendance du Parlement ne découle pas d'une volonté de rupture brutale avec la monarchie, toujours instituée, mais plutôt de la nature spécifique du Parlement britannique. Le Parlement de Westminster est à l'origine un organe juridictionnel ayant peu à peu acquis des prérogatives exclusivement parlementaires³⁶². L'exercice combiné de ces prérogatives constitue une entorse à la théorie de la séparation des pouvoirs. Le Parlement britannique a longtemps conservé la trace de cette origine juridictionnelle. Malgré sa mutation en véritable chambre législative autonome, il a continué à agir, notamment par l'intermédiaire de la chambre des Lords, comme une véritable cour de justice suprême³⁶³.

³⁵⁹ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 32.

³⁶⁰ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Panthéon-Assas, 2001 p. 454.

³⁶¹ Jean-Jacques CHEVALIER, *Droit constitutionnel comparé, histoire constitutionnelle comparée de la France et de l'Angleterre à partir de 1789*, IEP Paris, année 1945-1946, coll. « Les cours de droit », Dalloz, 1952, p. 22.

³⁶² Jusqu'au *Constitutional Reform Act* de 2005, la Chambre des Lords exerçait la fonction de cour suprême avant qu'un tel organe soit finalement installé le 5 octobre 2009. Le *Constitutional Reform Act* lui a transféré l'ensemble des compétences jusqu'à lors détenues par la commission d'appel de la Chambre des Lords (*Appellate commission of the House of Lords*) et de la commission judiciaire du Conseil Privé (*Judicial Committee of the Privy Council*).

³⁶³ Carl Frederick WITTKÉ, *The history of English parliamentary privilege, Contributions in history and political science* ; Ohio State University bulletin; États-Unis, The Ohio state university, 1921, p. 13.

144. Cette confusion des pouvoirs législatif et judiciaire est fondamentale pour comprendre le processus d'autonomisation du Parlement vis-à-vis du pouvoir royal et la mise en exergue d'un devoir d'indépendance des membres du Parlement³⁶⁴. Une distinction s'avère nécessaire entre la Chambre des Communes et la Chambre des Lords. Si cette dernière tire presque naturellement ses privilèges de sa fonction ancienne de conseil du roi et d'organe juridictionnel³⁶⁵, la consécration d'un statut autonome est le résultat d'un processus bien plus lent et bien plus complexe s'agissant de la Chambre des Communes. Le statut des membres de la seconde Chambre a été bien plus contesté que celui des Lords qui bénéficiaient d'un lien particulier avec la couronne³⁶⁶. La Chambre des Communes s'est progressivement émancipée de la tutelle royale pour devenir une véritable assemblée représentative indépendante. À partir du XVI^e siècle, la Chambre des Communes s'emploie à conquérir une partie du pouvoir législatif jusqu'ici exclusivement octroyé au roi³⁶⁷. L'exemple le plus marquant est la mise en œuvre dès 1509 de la procédure de *bill* qui remplace le système des pétitions auquel le roi ne peut désormais plus opposer qu'un veto³⁶⁸. Ce nouveau partage du pouvoir législatif modifie la nature des privilèges de la Chambre. Ils ne constituent plus seulement une protection contre les seuls particuliers, mais une garantie du pouvoir d'initiative de la Chambre en matière législative³⁶⁹. La modification de la fonction des privilèges est rendue nécessaire par l'accroissement des prérogatives du Parlement qui implique une plus grande indépendance vis-à-vis du pouvoir royal³⁷⁰.

145. Cette conception des privilèges comme condition de l'indépendance et de la liberté des parlementaires est en contradiction avec la prérogative royale, sorte de domaine réservé du monarque³⁷¹. Tout comme cette dernière, les privilèges sont considérés comme des « *droits immémoriaux et incontestables* » du Parlement³⁷². Cette opposition est la source d'un conflit

³⁶⁴ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 34.

³⁶⁵ ERSKINE MAY, 2011, *op. cit.*, p. 20.

³⁶⁶ La Chambre des Lords est l'ancêtre de la *Curia Regis*, assemblée de nobles et d'ecclésiastiques qui conseillait notamment le roi en matière législative. Ce conseil acquit de plus en plus de prérogatives et fut remplacé en 1215 par le Parlement d'Angleterre.

³⁶⁷ Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 36.

³⁶⁸ Sur cette transformation, voir Adhémar ESMEIN, cité par Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 36 note 71.

³⁶⁹ John ERNEST NEALE, *Queen Elizabeth I*. Londres, Pimlico, 1998, p. 155.

³⁷⁰ Robert REINSTEIN, Harvey A. SILVERGLATE, « Legislative Privilege and the Separation of Powers », *Harvard Law Review*, 1973, n° 7, pp. 1113-1182.

³⁷¹ Selon Cécile GUERIN-BARGUES, « ce terme générique désigne un ensemble de pouvoirs inhérents à la fonction royale, assez proches des droits régaliens français. » in *Immunités parlementaires et régime représentatif*, p. 37. Sur ce point, voir aussi, Élisabeth ZOLLER, *Introduction au droit public*, Paris, Dalloz, 2006, p. 75-80.

³⁷² Élisabeth ZOLLER, *Introduction au droit public*, *op. cit.*, p. 83.

parfois violent entre la Chambre et la Couronne. Tout au long du XVII^e siècle, jusqu'à l'adoption du *Bill of Rights* de 1689, les privilèges parlementaires sont l'objet d'atteintes considérables. La liberté des débats est fortement encadrée tandis que de nombreux parlementaires sont emprisonnés pour avoir critiqué la Couronne³⁷³. Ces épisodes tendent à transformer définitivement la nature des privilèges. Les intrusions répétées du pouvoir exécutif dans les affaires de la Chambre ont une grande influence sur la rédaction du *Bill of Rights* qui contient les principales dispositions relatives à l'irresponsabilité et à l'inviolabilité des parlementaires britanniques. Son article 9, en vertu duquel « *la liberté de parole et les débats ou les procédures du Parlement ne doivent être entravés ou remis en cause devant aucun tribunal ni aucun autre lieu que le Parlement* »³⁷⁴ trouve son origine dans l'attitude virulente de la monarchie à l'égard de la Chambre. Le roi est ainsi directement accusé d'avoir porté atteinte aux privilèges et les parlementaires veulent désormais s'en protéger. Blackstone conclut ainsi que les privilèges du Parlement ont été mis en place « *pour protéger ses membres des exactions de leurs concitoyens, mais aussi, plus spécifiquement, pour leur éviter d'être opprimés par le pouvoir de la Couronne* »³⁷⁵.

146. Le *Bill of Rights* de 1689 marque l'échec de l'absolutisme et la consécration de la pleine souveraineté du Parlement³⁷⁶. Les relations entre la Chambre et la Couronne ont connu une évolution lente, mais radicale qui est allée de pair avec une transformation majeure du rôle du Parlement. D'abord fortement dépendante du souverain qui lui offrait sa protection, la Chambre des Communes a ensuite fait usage de ses privilèges pour enclencher « *un mouvement d'autonomisation vis-à-vis de la Couronne* »³⁷⁷. L'affirmation de la souveraineté du Parlement britannique est le produit d'une lente évolution qui a conduit à la réduction puis finalement à la disparition « *de la divergence, ou plutôt de la différence entre les volontés du souverain, c'est-à-dire concrètement le Roi, et les volontés de la Nation* »³⁷⁸. Par l'intermédiaire des privilèges, les parlementaires ont finalement contraint le roi à prendre en considération la volonté de la

³⁷³ Sur cette période de crispation entre la Chambre des Communes et la Couronne britannique, voir Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 37- 40.

³⁷⁴ *Bill of Rights*, 1689, article 9 : « freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament ».

³⁷⁵ « Privileges of Parliament was principally established, in order to protect its members not only from being molested by their fellow subjects but, also more especially from being oppressed by the power of the crown ». BLACKSTONE, *Commentaries*, 1, 159-61, cité par Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 39.

³⁷⁶ Élisabeth ZOLLER, *Introduction au droit public*, *op. cit.*, p. 83.

³⁷⁷ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 40.

³⁷⁸ Albert DICEY, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, Royaume-Uni, États-Unis, Macmillan, 1959, p. 96.

Nation représentée par eux. D'un point de vue déontologique, il est possible de voir dans l'attitude des parlementaires vis-à-vis du pouvoir royal à cette époque, l'expression d'un devoir d'indépendance vis-à-vis de la monarchie, qui a mené à l'établissement du régime représentatif. La lente et progressive émancipation du Parlement britannique à l'égard du pouvoir royal tranche assez radicalement avec la consécration soudaine de l'indépendance des parlementaires français et allemands.

2) L'origine soudaine de la protection accordée aux députés français et allemands

147. En France, la Révolution française constitue le point de départ du processus d'émancipation du Parlement vis-à-vis de l'exécutif³⁷⁹. Les députés de l'Assemblée nationale ont d'abord affirmé leur indépendance par le biais des immunités parlementaires en réaction aux menaces du pouvoir royal sur les États généraux. Comme le souligne Gérard Soulier, « *L'introduction des immunités parlementaires dans notre droit public procède d'une mesure de circonstance commandée par la seule prudence et qui n'est alors fondée sur aucune idéologie* »³⁸⁰.

148. L'hostilité du Roi et l'affirmation progressive des États généraux contraignent les députés à proclamer leur inviolabilité. Depuis l'ouverture des séances, les membres du Tiers, majoritaires, réclament le vote par tête et non par ordre et s'opposent de manière frontale au pouvoir royal. La tension est telle que certains députés craignent la dissolution des États généraux ou l'arrestation des députés du Tiers³⁸¹. Forts de leur majorité, les députés du Tiers persistent dans leur prise de distance vis-à-vis du pouvoir royal. Lors de la séance du 17 juin 1789, le Tiers se constitue en Assemblée nationale. Celle-ci proclame « *qu'il n'appartient qu'à elle de présenter et d'interpréter la volonté générale de la Nation ; il ne peut exister entre le trône et cette assemblée aucun veto, aucun pouvoir négatif. L'assemblée déclare donc que l'œuvre commune de la restauration nationale peut et doit être commencée, sans retard par les députés présents, et qu'ils doivent la suivre sans interruption et sans obstacle* »³⁸². La naissance

³⁷⁹ Sascha HARDT, *Parliamentary Immunity: A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France and the Netherlands in a European Context*, Intersentia, 2013 p. 137.

³⁸⁰ Gérard SOULIER, *L'inviolabilité parlementaire*, Paris, L.G.D.J., 1966, p. 18.

³⁸¹ Voir les témoignages reproduits in Georges LEFEBVRE, *Recueil de documents relatifs aux séances des États Généraux*, éditions du CNRS, 1954, p. 91.

³⁸² Déclaration du 17 juin 1789, A.P, première série, tome VIII p. 127.

de L'Assemblée nationale modifie de manière radicale les relations entre le Tiers et le Roi et nécessite l'élaboration d'un statut parlementaire autonome. Les députés affirment ainsi l'autonomie créatrice de l'Assemblée nationale. La prise de distance avec le Roi est désormais totale. Représentante de la Nation souveraine, l'Assemblée n'a plus à lui obéir. Selon la célèbre formule de Bailly : « *La Nation assemblée ne peut recevoir d'ordre* »³⁸³. L'immunité est conçue à la Révolution comme le corollaire de l'indépendance de la représentation nationale. L'exercice de la souveraineté exige que l'Assemblée nationale n'ait désormais plus « *ni supérieur, ni égal, ni concurrent* »³⁸⁴.

149. La pleine souveraineté de l'Assemblée nationale est réaffirmée par les députés lors de la rédaction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le 26 août 1789. Son article 3 affirme que « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ». Les décisions suivantes et notamment le décret sur l'inviolabilité des membres de l'Assemblée ne sont que la traduction du principe d'indivisibilité de la souveraineté. D'assemblée consultative, les États généraux se muent à l'initiative du Tiers en un véritable pouvoir constitué revendiquant de manière exclusive l'expression de la volonté générale, tandis que le Roi se trouve désormais subordonné à cette volonté³⁸⁵. L'autonomie pleine et entière de l'Assemblée nationale est désormais actée par les députés eux-mêmes qui revendiquent solennellement leur indépendance à l'égard du monarque. À la différence du Royaume-Uni, ce devoir d'indépendance s'exprime à la Révolution française de manière absolue. La notion d'équilibre est totalement absente de la conception de la séparation des pouvoirs défendue par les premières constitutions françaises³⁸⁶. De fait, en 1791, « *il y a incompatibilité de principe entre l'idée de séparation fonctionnelle d'une part, et celles d'équilibre, de frein, de contrepoids et d'empêchement mutuel d'autre part* »³⁸⁷. Chacun des organes est réputé exercer seul toute l'étendue de sa compétence.

³⁸³ La formule, non reproduite dans le compte-rendu de la séance du 23 juin 1789, est toutefois citée par Pierre BRUNET, *Vouloir pour la Nation*, Paris, L.G.D.J., coll. « La pensée juridique », 2004, p. 88.

³⁸⁴ JULIEN-LAFERRIERE cité par Georges VEDEL in *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 103.

³⁸⁵ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit. p. 27.

³⁸⁶ Michel TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, France, L.G.D.J.-Lextenso, 2004, p. 205 : Michel TROPER estime « qu'aucune des premières constitutions françaises n'a institué des autorités spécialisées, irrévocables et susceptibles de se faire équilibre. Les auteurs de ces Constitutions ont entendu le principe de la séparation des pouvoirs dans un autre sens que la doctrine qui a opéré ce classement ».

³⁸⁷ Marc LAHMER, « Le moment 1789 et la séparation des pouvoirs », *Jus Politicum*, n° 12, 2014, p. 6.

150. L'assemblée révolutionnaire est d'essence profondément républicaine. Elle revendique le monopole de l'exercice de la souveraineté nationale. On peut ainsi percevoir dans l'attitude des parlementaires, lors du moment décisif que représente la Révolution, l'expression d'une défiance radicale à l'égard de l'Exécutif. Cette même défiance est à la source de l'élaboration du statut parlementaire en Allemagne même si les auteurs s'accordent outre Rhin pour constater que ce fondement a aujourd'hui largement perdu de sa pertinence³⁸⁸. La constance des règles relatives aux immunités depuis 1945 « *montre l'influence et le traumatisme laissé par le III^e Reich sur les institutions* »³⁸⁹. Ces tensions originelles, communes à l'ensemble des pays étudiés, l'imprègnent durablement la nature des immunités et les relations actuelles entre les pouvoirs législatif et judiciaire. Ainsi, comme le résume Jean Marc Sauvé :

151. « *La séparation des pouvoirs s'est construite en Occident sur un paradoxe. Pensée pour atténuer, voire combattre la souveraineté absolue qui fondait les monarchies de droit divin, elle n'a pas su immédiatement s'imposer, au moins en Europe, comme le véritable principe fondateur d'organisation des pouvoirs publics et elle n'a pas été par la suite en mesure de remplir son office ultime : protéger la personne humaine contre les risques de tyrannie que peut porter en elle l'expression de toute forme de souveraineté, y compris la souveraineté populaire* »³⁹⁰.

152. Les divergences sur le contenu de la séparation des pouvoirs ne facilitent pas la mise en œuvre d'une déontologie parlementaire parfois considérée comme une entorse à l'autonomie des assemblées. Dans son acception traditionnelle, la séparation organique du pouvoir paraît interdire par principe une déontologie qui promeut une régulation externe des comportements parlementaires. La difficulté pour les organes chargés de l'interprétation de ce principe est de trouver un équilibre entre la préservation de la sphère d'autonomie de chacun des pouvoirs et la nécessité de promouvoir l'intégrité et la responsabilité des élus. La conciliation de ces deux objectifs n'est pas toujours évidente. En France, le Conseil constitutionnel se rallie plutôt à la conception organique de la séparation des pouvoirs. Par exemple, lors de l'examen de la loi organique relative à la transparence de la vie publique, le Conseil a formulé une réserve

³⁸⁸ Herman VON MANGOLDT, Friedrich. KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz : Kommentar. Band 2, Artikel 20 bis 78*, München, Allemagne, F. Vahlen, 2000, p. 1595.

³⁸⁹ Christophe DE NANTOIS, *op. cit.*, p. 228.

³⁹⁰ Jean-Marc SAUVE, « La justice dans la séparation des pouvoirs », intervention lors des Deuxièmes entretiens du Jeu de Paume organisés par le Château de Versailles et l'Université de tous les savoirs, *La séparation des pouvoirs efficacité, vertus, intérêts*, vendredi 17 juin 2011.

d'interprétation à propos du pouvoir d'injonction à l'égard des déclarations d'intérêts des parlementaires que la loi confiait à la Haute Autorité³⁹¹. Le Conseil cherche ainsi à préserver la sphère d'autonomie du Parlement, y compris dans le domaine de la lutte contre les conflits d'intérêts. Toutefois, comme le souligne Olivier Beaud, dans son analyse d'une interprétation similaire aboutissant à la censure de la compétence du Parlement pour fixer le traitement du président de la République, « *on peut se demander si cette réinterprétation n'est pas trop radicale, car le principe de séparation des pouvoirs continue à servir d'instrument pour justifier la protection de la sphère d'autonomie de l'exécutif vis-à-vis du Parlement* »³⁹². Le raisonnement peut tout à fait s'appliquer à l'égard du Parlement. Le caractère authentique de cette interprétation fournit un argument de poids en faveur d'une conception relativement stricte de la séparation des pouvoirs qui semble à contre-courant des évolutions actuelles. En effet, « *l'éclosion de la déontologie parlementaire matérialise un nouveau front au sein de la séparation des pouvoirs* »³⁹³. La fusion des pouvoirs exécutifs et législatifs dans le cadre du régime parlementaire, le développement d'un véritable contre-pouvoir juridictionnel et la naissance des autorités administratives indépendantes dans le domaine de l'éthique publique invitent à en repenser les modalités.

³⁹¹ CC, décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013. cons. 39. Selon le Conseil constitutionnel, « les dispositions de l'article L.O. 135-4 ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, permettre à la Haute Autorité d'adresser à un député ou un sénateur une injonction dont la méconnaissance est pénalement réprimée, relative à ses intérêts ou ses activités ou portant sur la déclaration qui s'y rapporte ». Sur cette décision voir *JCP, G*, 2013, n°44-45, p. 2020-2022 note Jean-Éric GICQUEL ; Jean-David DREYFUS, Xavier MAGNON, « La transparence vue par le Conseil constitutionnel », *Fondation Jean Jaurès*, note n°3, 16 octobre 2013, *D.*, 2013, n°37, pp. 2483-85 note LAUDE, *JCP, A.*, 2014, n° 4, p. 27 note VERPEAUX, *Constitutions*, 2013, n°4, p. 542 note BENETTI, *RFDC*, 2014, n° 99 p. 665-671 note GHEVONTIAN, *AJDA*, 2014, n°3, p. 157 note BENETTI, .Sur l'impact de cette décision sur l'étendue du contrôle des déclarations d'intérêts voir partie 2 para. 968-969

³⁹² Olivier BEAUD, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *Jus Politicum*, 2013, n° 9, p. 19.

³⁹³ Luc MOREAU, « L'éclosion de la déontologie parlementaire », in Michel MAILLE et al. (dir), *Indépendance(s): études offertes au professeur Jean-Louis Austin*, Université de Montpellier I-CREAM, 2012, vol. 2 p. 909.

**B. L'actualisation de la conception de la séparation des pouvoirs
sous l'effet de la déontologie**

153. La responsabilisation croissante des gouvernants transforme la nature de la séparation des pouvoirs. Les modalités d'exercice de la souveraineté nationale dans le cadre du régime représentatif se rejoignent en France et au Royaume-Uni en ce qu'elles aboutissent à une collaboration étroite entre les pouvoirs législatif et exécutif (1). Le mythe d'une séparation absolue des pouvoirs est aussi affecté par le développement de nouveaux contre-pouvoirs hors de la sphère gouvernementale qui participent à la régulation déontologique des comportements parlementaires (2).

- 1) Une collaboration étroite entre les pouvoirs législatifs et exécutifs au sein des régimes parlementaires.

154. La collaboration des pouvoirs est un principe essentiel des régimes parlementaires matérialisé par la mise en place progressive de la responsabilité ministérielle et l'exercice du pouvoir de dissolution. La responsabilité des ministres devant l'Assemblée n'est véritablement consacrée en France qu'à partir de 1830, lorsque Louis-Philippe consent dans la Charte au principe de la « *déférence aux vœux de la majorité* »³⁹⁴. Les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont aujourd'hui beaucoup plus apaisées dans le cadre du régime parlementaire contemporain. Ainsi, « *la logique du parlementarisme moderne est celle de l'unité – mais une unité complexe* »³⁹⁵.

155. La fonction de contrôle de l'exécutif accordée au Parlement par le biais de la responsabilité maintient la nécessité d'une certaine autonomie des deux pouvoirs dont le degré varie en fonction de la structure du régime. Le Royaume-Uni peut ainsi être qualifié de « *régime de fusion des pouvoirs* » dans la mesure où la collaboration entre le législatif et l'exécutif y est

³⁹⁴ René CAPITANT, « Régimes parlementaires », in Christian PFISTER et Joseph DUQUESNE, *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, p. 38.

³⁹⁵ Armel LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et migration », *Pouvoirs*, n° 143, p. 131.

très étroite³⁹⁶. Elle se matérialise notamment par la compatibilité obligatoire entre les fonctions ministérielles et parlementaires³⁹⁷. La France n'a pas emprunté le même chemin sous la Ve République, puisqu'elle instaure une incompatibilité entre les deux fonctions. Le degré de collaboration demeure néanmoins élevé. Le gouvernement participe à la procédure législative en étant à l'initiative des projets de loi et demeure juridiquement responsable devant l'Assemblée dans les conditions prévues par la Constitution. Cette collaboration assure un certain équilibre des pouvoirs grâce à une action réciproque d'un organe sur l'autre. Elle constitue moins un frein qu'une garantie indispensable au fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Elle pose néanmoins de véritables questions sur la capacité des parlementaires à exercer leur fonction de contrôle du gouvernement. La disparition pratique de la responsabilité est l'un des principaux reproches faits aux démocraties parlementaires contemporaines³⁹⁸. La réalité est toutefois plus complexe. La rationalisation de la responsabilité ministérielle répond d'abord à un impératif de stabilité. Combinée au fait majoritaire, elle confère au gouvernement la capacité de conduire effectivement la politique de la Nation sur un temps relativement long.

156. Le fait de disposer d'une majorité ne dégage pas pour autant le gouvernement de son obligation de rendre des comptes. Une majorité solidaire contre le gouvernement est toujours en capacité de pousser ce dernier à la démission. L'effectivité de la responsabilité ministérielle reste discutable au regard du faible nombre de motions de censure adoptées dans les pays étudiés. Cela ne vide pas pourtant autant la responsabilité de toute substance. La motion de censure s'avère aux mains de l'opposition un outil efficace de débat public sur l'action du gouvernement dont elle a parfois le devoir de faire usage. La consolidation des droits de l'opposition est une limite à la fusion des pouvoirs gouvernementaux qui apparaît indispensable au maintien de l'équilibre des pouvoirs³⁹⁹. Au Royaume-Uni, au Québec et au Canada, l'opposition bénéficie d'un statut et de privilèges qui lui permettent de contrebalancer efficacement la majorité⁴⁰⁰. La tendance est également à une « *institutionnalisation croissante de l'opposition* » en Allemagne⁴⁰¹. Si l'opposition n'a pas de statut officiel au *Bundestag*, elle

³⁹⁶ « The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers » Walter BAGEHOT, *The English constitution*, 2nd édition, Cambridge University Press, 1873, p. 47.

³⁹⁷ Sur ce point, voir *infra* para. 239 et s.

³⁹⁸ Philippe LAUVAUX, Armel LE DIVELLE, *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F, 4^e éd., coll. « Droit Fondamental », Paris, 2015, p. 131.

³⁹⁹ Éric THIERS, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, pp. 61-72. Jean Philippe DEROSIER (dir.), 1^{er} ForInCIP, *L'opposition politique*, Paris, Cahiers du ForInCIP, LexisNexis, 2016.

⁴⁰⁰ La loi accorde certains privilèges aux leaders de l'opposition et aux membres du shadow cabinet.

⁴⁰¹ Armel LE DIVELLE, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit.*, p. 400.

bénéficie néanmoins d'une existence légale⁴⁰². Le code pénal allemand fait du droit et de l'exercice d'une opposition parlementaire un principe constitutionnel dont la protection est assurée par la Cour constitutionnelle fédérale⁴⁰³. La loi sur les députés fait également référence aux « *groupes qui ne soutiennent pas le gouvernement* », dans une formulation très proche de la situation en France depuis 2008. Le comité Balladur avait compris que la valorisation de l'opposition parlementaire constituait un moyen de rééquilibrer les pouvoirs⁴⁰⁴. La réforme constitutionnelle de 2008 reconnaît seulement l'existence de groupes minoritaires et leur accorde un certain nombre de droits⁴⁰⁵. La logique n'est pas d'accorder un statut privilégié à l'opposition, mais d'assurer une réparation équitable des droits en fonction de la composition du Parlement. La question demeure pourtant essentielle, car comme le relevait le comité Balladur dans son rapport, « *l'effet de discipline qui s'attache au fait majoritaire limite la portée des prérogatives théoriquement reconnues au Parlement et atténue la fonction modératrice de la séparation des pouvoirs* »⁴⁰⁶. Le déclin manifeste de la responsabilité politique modifie les équilibres politiques et constitutionnels. Politiques parce que le fait majoritaire reporte sur l'opposition la fonction de contrôle du gouvernement⁴⁰⁷. Constitutionnels, car elle conduit à l'émergence d'une nouvelle séparation des pouvoirs qui repose essentiellement sur la distinction entre pouvoirs gouvernementaux et contre-pouvoirs. Les droits de l'opposition ont récemment fait l'objet d'une nouvelle réflexion dans le cadre du programme des conférences de réforme à l'Assemblée nationale. Un groupe de travail consacré à la procédure législative et aux droits de l'opposition a été créé. Le premier rapport d'étape propose notamment d'accroître le temps réservé à l'opposition dans l'ordre du jour, sans toutefois aller jusqu'à élaborer un véritable statut⁴⁰⁸. L'évolution de la séparation des pouvoirs se traduit également par le

⁴⁰² Armel LE DIVELLE, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 403.

⁴⁰³ code pénal allemand, § 92-2. Voir par exemple la décision BVerfG 2,1 (13) du 23 octobre 1952, et Armel LE DIVELLE, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 404 para. 292.

⁴⁰⁴ Édouard BALLADUR (dir.) *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République - Une Ve République plus démocratique* - La documentation française, 2007, p. 66.

⁴⁰⁵ L'article 51-1 de la Constitution, issue de la réforme constitutionnelle de 2008 dispose que le Règlement des assemblées « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition ». Le Règlement des assemblées définit ces nouvelles prérogatives des groupes dits « minoritaires » parmi lesquels on retrouve un certain nombre de droits de représentation (attribution de la présidence de la commission des finances, participation de l'ensemble des présidents de groupe à la conférence des présidents) et des droits plus effectifs comme le droit de tirage d'une commission d'enquête et l'aménagement d'une séance par mois réservé aux groupes minoritaires et d'opposition. Sur ces points, voir not. le colloque du GEVIPAR, « L'opposition parlementaire française après la réforme de 2008 », Février 2010.

⁴⁰⁶ Édouard BALLADUR (dir.) *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, résumé du rapport, op. cit., p. 5.

⁴⁰⁷ Olivier BEAUD, « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, 2012, n° 4, p. 47.

⁴⁰⁸ *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, Rapport d'étape du groupe de travail sur la procédure législative et les droits de l'opposition, 14 décembre 2017, p. 156.

développement de nouveaux contre-pouvoirs institutionnels qui agissent dans divers domaines sensibles et notamment celui de la déontologie de la vie publique.

2) Le développement de nouveaux contre-pouvoirs

157. La fusion des pouvoirs qui caractérise les régimes parlementaires modernes n'aboutit pas pour autant à la confusion des organes⁴⁰⁹. Les démocraties parlementaires ont développé de nouveaux contre-pouvoirs qui maintiennent un certain équilibre⁴¹⁰. Le premier de ces contre-pouvoirs est le pouvoir juridictionnel. Si la vision classique de la séparation des pouvoirs considère l'autorité judiciaire comme un démembrement du pouvoir exécutif, « *l'existence d'un véritable pouvoir juridictionnel dans les démocraties contemporaines est aujourd'hui difficile à nier* »⁴¹¹. L'affirmation du pouvoir judiciaire dans le domaine de la déontologie se manifeste notamment par la capacité croissante des juges à soumettre un nombre important de personnalités politiques au droit commun⁴¹². Le mouvement actuel de pénalisation de la responsabilité en est l'une des manifestations les plus apparentes⁴¹³. Le droit pénal sanctionne les formes les plus extrêmes de conflits d'intérêts, par exemple lorsqu'un comportement est constitutif d'une atteinte à la probité publique. En France, la justice peut également être saisie dans l'hypothèse d'un manquement aux obligations déclaratives prévues par la loi ou sur des soupçons de fraude fiscale. L'intervention croissante du juge pénal nécessite que celui-ci bénéficie des garanties nécessaires pour exercer son office en toute indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

158. En France, les juges bénéficient en principe de sérieuses garanties d'indépendance. La Constitution fait du président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Cette indépendance se traduit notamment par un principe d'inamovibilité des magistrats. Il implique qu'un juge ne peut faire l'objet d'une mesure individuelle en dehors des cas et conditions prévus par la loi. Les juges judiciaires bénéficient d'un statut autonome au sein de la fonction publique. La situation des magistrats du siège est différente. Si le ministère

⁴⁰⁹ Armel LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, p. 134.

⁴¹⁰ *Idem*

⁴¹¹ Armel LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, p. 136.

⁴¹² Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 367.

⁴¹³ Éric BUGÉ, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 451.

public et les procureurs font partie intégrante de la magistrature, ils ne bénéficient pas des garanties d'indépendance et d'inamovibilité. Le parquet est soumis au principe de l'obéissance hiérarchique qui leur impose d'obéir à leur supérieur sous peine de sanction disciplinaire. Les parquets des juridictions de première instance sont dirigés par les parquets généraux, lesquels sont directement soumis à l'autorité du ministre de la Justice. Cette hiérarchie permet d'assurer l'unité et la cohérence de la politique pénale sur l'ensemble du territoire. Elle soulève parfois la critique dans la mesure où elle maintient un lien avec le pouvoir exécutif. Une évolution importante a été actée suite à l'adoption de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 qui supprime le pouvoir d'instruction du Garde des Sceaux dans les affaires individuelles⁴¹⁴.

159. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, le Conseil constitutionnel a jugé le pouvoir hiérarchique du garde des Sceaux conforme à la Constitution⁴¹⁵. Il a estimé que ces dispositions, interprétées à la lumière des autres garanties d'impartialité précitées, « assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution. Elles ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs »⁴¹⁶. La décision se conforme à la vision traditionnelle de la séparation des pouvoirs dans laquelle l'autorité judiciaire n'est pas véritablement considérée comme un pouvoir autonome, mais comme un démembrement du pouvoir exécutif lequel détient de ce fait un pouvoir de contrôle sur les magistrats du parquet. Le raisonnement du Conseil peine toutefois à convaincre. En effet, le juge s'appuie sur les garanties d'impartialité accordées aux juges pour consacrer un principe d'indépendance du Parquet. Pourtant, si impartialité et indépendance sont des notions connexes, elles n'ont pas la même signification ni la même portée. L'impartialité concerne le travail du juge. Elle lui impose de délibérer « sans préjugement ni préjugé, et sur la base d'élément objectif »⁴¹⁷. L'indépendance constitutionnelle en revanche est une garantie statutaire qui vise à empêcher les interférences entre les pouvoirs. Celle-ci n'apparaît pas suffisamment assurée au regard du pouvoir de sanction attribué au Garde

⁴¹⁴ Article 30 du code de procédure pénal : « Le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles ».

⁴¹⁵ Article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. À l'audience, leur parole est libre ».

⁴¹⁶ CC, décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017, *AJDA*, 2018, p. 509 note ROUX, *JCP, G*, 2018, n°3 p.78, note HARITINI, *Droit pénal*, 2018, n° 2, p. 8, note BONIS-GARÇON.

⁴¹⁷ Mattias GUYOMAR, « La fonction publique face à la déontologie », *Cah. Fonc. publ.*, n° 331, 2013, p. 13.

des Sceaux, et ce malgré le renforcement notable des garanties d'impartialité du parquet. Il est sans doute nécessaire d'aller plus loin en révisant la Constitution.

160. Le projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM prévoyait d'aller plus loin en alignant le mode de nomination et le régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège⁴¹⁸. Le texte a été adopté par les deux assemblées, mais n'a pas été soumis au Congrès. Le président de la République Emmanuel Macron a affirmé son intention de présenter un projet de réforme constitutionnelle intégrant la question du statut du Parquet. Le projet de loi constitutionnelle « Pour un renouveau de la vie démocratique », présenté en août 2019 prévoit de modifier l'article 65 de la Constitution, afin que les magistrats du parquet soient désormais obligatoirement nommés sur avis conforme de la formation compétente du CSM⁴¹⁹. Il s'agit seulement de la constitutionnalisation d'une pratique observée depuis sept ans. Le projet prévoit également que la formation compétente du CSM statuera en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du Parquet. Le président de la République n'a pas souhaité aller plus loin, estimant dans un discours à la Cour de cassation « *que le parquet à la française devait continuer à appartenir à une chaîne hiérarchique et être rattaché au Garde des Sceaux* »⁴²⁰. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État constate « *que les mesures envisagées contribueront à renforcer l'indépendance des magistrats du parquet, sans pour autant que ne soit remise en cause l'autorité que le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, tient de l'article 20 de la Constitution* »⁴²¹.

161. L'ascendant du ministre de la Justice sur le suivi des affaires et les moyens alloués au parquet alimente toujours « *une certaine suspicion de dépendance à l'égard de l'exécutif* »⁴²² qui sert parfois d'argument pour contester la légitimité des poursuites engagées contre un parlementaire. Le droit d'intervention reconnu en France au Garde des Sceaux jusqu'en 2016

⁴¹⁸ Texte n° 720 du projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature, 26 avril 2016. Le projet prévoit que le Conseil Supérieur de la Magistrature pourra se saisir d'office de questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats. La réforme prévoit également que le CSM émette désormais un avis conforme sur la nomination des magistrats du Parquet et serait compétent à leur égard en matière disciplinaire, à l'instar des magistrats du siège.

⁴¹⁹ Article 7 du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau démocratique déposée à l'Assemblée nationale le 29 août 2019.

⁴²⁰ Discours du président de la République lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation, 15 janvier 2018.

⁴²¹ Conseil d'État, avis sur le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau démocratique, n° 397908, 20 juin 2019, p. 6.

⁴²² GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs* cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation pour la France, 27 janvier 2014, réf. GRECO 62, p. 16.

est toujours en vigueur en Allemagne. Le ministre de la Justice dispose de la faculté d'adresser des instructions y compris dans les affaires individuelles. L'utilisation de cette prérogative demeure toutefois très exceptionnelle. Selon le rapport du GRECO, son maintien soulève un certain malaise chez les procureurs allemands qui souhaiteraient voir ce droit aboli⁴²³. Il faut par ailleurs souligner qu'en Allemagne les juges comme les parlementaires ne disposent pas d'un code d'éthique spécifique. La loi et la Constitution demeurent pour l'heure les instruments privilégiés pour réguler leur conduite.

162. En France, les mesures concernant la discipline et l'avancement des magistrats relèvent du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), organe dont l'indépendance a été renforcée par la réforme constitutionnelle de 2008 et l'adoption récente de la loi organique relative au statut et aux obligations déontologiques des magistrats⁴²⁴. Le texte institue de nouvelles obligations déontologiques à l'égard des magistrats en les soumettant à une obligation de déclaration d'intérêts. La loi organique institue également un collège de déontologie des magistrats, adossé au CSM, dont la mission est de rendre des avis sur toute question déontologique concernant un magistrat. Le CSM a rédigé à cette fin un recueil des obligations déontologiques des magistrats qui s'apparente à un instrument de droit souple. Dépourvu de valeur normative, il constitue néanmoins un guide utile qui recense l'ensemble des principes déontologiques applicables aux magistrats⁴²⁵. La déontologie irrigue aussi le champ judiciaire. Si ce principe traditionnel d'indépendance doit sans doute être renforcé, notamment s'agissant du parquet afin d'en faire un véritable « *tiers impartial* »⁴²⁶, la situation actuelle invite à considérer l'autorité judiciaire comme une des composantes de la séparation des pouvoirs « *située en dehors de la sphère gouvernementale proprement dite* »⁴²⁷. La collaboration des pouvoirs n'interdit donc pas le contrôle, elle le requiert même en vue de préserver un certain équilibre et de limiter les abus. En effet, « *seules l'indépendance et l'autorité de la justice peuvent permettre à celle-ci*

⁴²³ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, IV^e cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation pour l'Allemagne, 28 janvier 2015, réf. GRECO 65 p. 60.

⁴²⁴ Diane POUPEAU, « La réforme du statut des magistrats définitivement adoptée », *AJDA*, 2016, p. 1422.

⁴²⁵ Recueil des obligations déontologiques des magistrats, disponible sur le site du CSM et édité par Dalloz. Ces principes déontologiques sont l'indépendance, l'intégrité, impartialité, légalité, l'attention aux autres (dignité, écoute de l'autre), discrétion et réserve. Sur la déontologie des magistrats, voir notamment Didier TRUCHET et Joël MORET-BAILLY, *Droit des déontologies*, pp. 318-323 et Julie JOLY- HURARD, *La déontologie des magistrats*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 3^e édition, 2014.

⁴²⁶ Bertrand MATHIEU, *Justice et politique : la déchirure*, Paris, L.G.D.J., 2015, p. 15

⁴²⁷ Denis BARANGER, Olivier BEAUD, Jean-Marie DENQUIN, Olivier JOUANJAN, Patrick WACHSMANN, « L'affaire Fillon n'est pas un "coup d'état institutionnel" », *JP Blog*, 23 février 2017.

d'accomplir la fonction qui est la sienne en démocratie, celle de gardien du pacte social qui s'exprime dans la Constitution et la loi »⁴²⁸.

163. Le cas du Royaume-Uni est intéressant à cet égard. L'institution judiciaire bénéficie d'un réel crédit⁴²⁹. L'article 3 de la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle garantit l'indépendance constante de la justice. Elle impose aux ministres de la Couronne, y compris au *Lord Chancellor*, équivalent du Garde des Sceaux, et à son administration, d'œuvrer en faveur de l'indépendance constante de la justice. Aucune directive, qu'elle émane d'un individu ou d'une institution, ne peut être adressée à un juge dans une affaire individuelle. L'indépendance de l'appareil judiciaire a aussi été renforcée de manière significative par l'institution de la Cour suprême, devenue la plus haute instance judiciaire du Royaume-Uni en lieu et place du comité d'appel de la Chambre des Lords. Les magistrats britanniques sont eux aussi soumis à une déontologie spécifique. Ceux-ci doivent prêter serment d'impartialité et d'allégeance à la couronne lors de leur entrée en fonction⁴³⁰. Un guide des principes déontologiques comporte les principes éthiques que les juges doivent respecter⁴³¹. Il consacre les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de convenances, de compétence et de diligence⁴³². Ainsi, « *la confiance accordée au juge, y compris de la part de la classe politique explique pour une large part la quasi-disparition de l'inviolabilité en droit britannique* »⁴³³.

164. La situation est loin d'être la même en France où la montée en puissance de l'institution judiciaire a eu pour effet d'accroître la méfiance de la classe politique à son égard. Selon Cécile Guérin-Bargues, « *la France demeure traditionnellement incapable d'accepter l'idée d'une justice pleinement indépendante des pouvoirs politiques, quels qu'ils soient* »⁴³⁴. Les relations entre le pouvoir législatif et l'autorité judiciaire sont encore marquées depuis la Révolution par de vives tensions⁴³⁵. Les débats sur la réforme de l'inviolabilité en 1995 montrent que les juges

⁴²⁸ Jean-Marc SAUVE, « La séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice », *op. cit.*, p. 5.

⁴²⁹ Voir le rapport du GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs* Royaume-Uni, mars 2013, réf. GRECO 57, p. 28 para. 90 qui note que, selon les enquêtes publiques disponibles, l'appareil judiciaire est l'institution qui inspire le plus confiance à la population au Royaume-Uni.

⁴³⁰ Voir GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, Rapport d'évaluation pour le Royaume-Uni, p. 34, para 120 sur les règles éthiques et déontologiques des magistrats britanniques.

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires et des juges*, Rapport d'évaluation pour le Royaume-Uni, p. 28.

⁴³³ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 331.

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 333.

⁴³⁵ *Ibid.*, p. 367.

sont souvent accusés de s'ériger en contrôleurs de la vertu des gouvernants⁴³⁶. L'indépendance de l'autorité judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif pourrait être plus clairement affirmée dans la Constitution afin d'éviter les accusations de collusion voire d'instrumentalisation de la justice à des fins politiques.

165. Les magistrats sont d'ailleurs eux-mêmes soumis à une déontologie destinée à renforcer leur indépendance. Évidemment, celle-ci ne saurait être absolue. Juges et parlementaires demeurent enchâssés dans un réseau d'influences professionnelles, médiatiques, ou politiques complexe⁴³⁷. À propos du juge, Jean-Denis Bredin considère que « *la question de son indépendance est en réalité une revendication beaucoup plus vaste et plus difficile que celle d'un statut le protégeant du Parlement et du Gouvernement* »⁴³⁸. Le même raisonnement peut être appliqué aux députés vis-à-vis des électeurs, mais aussi du gouvernement pour les membres de la majorité. En définitive, le statut ne régleme que les relations entre les pouvoirs traditionnels, mais n'envisage pas la question de l'influence des pouvoirs de fait, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'établissement des règles déontologiques susceptibles de combler certains angles morts. L'alignement progressif sur le régime des magistrats du siège constitue une réponse adéquate qui est d'ailleurs préconisée par le Conseil de L'Europe dans ses rapports consacrés à la prévention de la corruption chez les parlementaires et les juges.

166. L'affirmation de l'indépendance du juge par des voies constitutionnelles, légales ou déontologiques demeure une nécessité pour consolider la déontologie parlementaire. En effet, dans tous les pays étudiés, de nombreux manquements à la déontologie relèvent de la loi pénale et donc de l'office du juge qui conserve un rôle répressif essentiel⁴³⁹. La loi pénale demeure « *la pointe la plus acérée de la déontologie, nul n'est censé l'ignorer* »⁴⁴⁰. L'établissement d'un véritable pouvoir juridictionnel ne doit cependant pas conduire à l'immixtion du juge dans le fonctionnement de la démocratie représentative. Les immunités parlementaires demeurent nécessaires pour protéger la capacité délibérative des assemblées. En revanche, elles n'interdisent pas le contrôle juridictionnel de certains actes effectués par les parlementaires. En effet, « *les immunités ne posent nullement un principe général d'indépendance des parlementaires à l'égard de la justice. Elles constituent au contraire des exceptions au principe*

⁴³⁶ Sur ce point cf. para. 218-227.

⁴³⁷ Sur la multiplication de ces dépendances et donc des risques de conflit d'intérêts, voir partie 2 para. 605 et s.

⁴³⁸ Jean-Denis BREDIN, « Qu'est-ce que l'indépendance du juge », *Justices et pouvoirs*, 1996, n° 3 p. 164.

⁴³⁹ Sur ce point voir introduction para 75 et s.

⁴⁴⁰ Alain ANZIANI, « La déontologie, condition du renouveau du Parlement », *Pouvoirs*, 2013, n° 3, p. 95.

selon lequel les parlementaires sont soumis au droit commun »⁴⁴¹. Les juridictions britanniques et canadiennes adoptent ainsi une conception restrictive des immunités fondée sur une doctrine dite « de la nécessité » qui apparaît aussi raisonnable que cohérente⁴⁴². Au contraire, la difficulté à reconnaître la capacité des parlementaires à être soumis au droit commun témoigne en France d'une certaine méfiance du monde politique à l'égard des juges. La récente décision de la Cour de cassation sur l'applicabilité du délit de détournement de fonds publics aux parlementaires marque toutefois un infléchissement bienvenu de la jurisprudence française en matière de probité, dont les conséquences sont abordées plus loin⁴⁴³.

167. Enfin, cette « *multiplication des pouvoirs* »⁴⁴⁴ est symbolisée par le développement des autorités administratives indépendantes qui agissent aussi dans le domaine de la déontologie parlementaire. La création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en France ou de l'IPSA au Royaume-Uni en sont les exemples le plus éclatant. Ces nouveaux « *pouvoirs neutres* » bénéficient *a priori* d'un statut qui leur confère une véritable légitimité⁴⁴⁵. Rattachées par défaut au pouvoir exécutif, elles échappent par définition à son contrôle⁴⁴⁶. En France, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs admis que l'établissement de telles autorités, y compris pour vérifier la situation patrimoniale des parlementaires, ne faisait pas obstacle à la séparation des pouvoirs⁴⁴⁷. Elles ne sont toutefois pas exemptes de critiques et leur indépendance demande sans doute à être renforcée⁴⁴⁸. Il n'en demeure pas moins que « *la vision*

⁴⁴¹ Denis BARANGER, Olivier BEAUD, Jean-Marie DENQUIN, Olivier JOUANJAN, Patrick WACHSMAN, « L'affaire Fillon n'est pas un "coup d'état institutionnel" », *JP Blog*, 23 février 2017. Cette tribune est publiée en réponse à un autre texte publiée par un collectif de juristes défendant, non sans arrières pensées politiques, une conception organique relativement extensive de la séparation des pouvoirs et l'impossibilité pour la justice d'enquêter sur les soupçons d'emplois fictifs à l'encontre de François FILLON. Voir Collectif, « François Fillon : appel de juristes contre un coup d'État institutionnel », *Atlantico*, 24 février 2017.

⁴⁴² Voir *infra* section suivante para. 198-204.

⁴⁴³ Cass. crim., 27 juin 2018, n°18-80.072 D., 2018, p. 1795, note BEAUSSONIE, RASSAFI- GUIBAL, *AJP*, 2018 p. 465 note DE COMBLES DE NAYE, *AJDA*, 2018, p. 2203 note CONNIL. *JCP, G*, 2018, p.1411 note BRIGANT. En l'espèce la cour de cassation confirme que le délit de détournement de fonds publics prévu à l'article 432-15 du code pénal d'applique aux parlementaires alors que la disposition ne vise pas expressément les titulaires d'un mandat électif public parmi les personnes concernées. La Cour se fonde notamment sur un devoir général de probité, en lien direct avec les missions exercées par les sénateurs. Pour une analyse de cette décision et des motivations de la Cour voir *infra*. partie 2 para. 995.

⁴⁴⁴ Olivier BEAUD « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, 2012, vol. 143, p. 47.

⁴⁴⁵ Sandrine BAUME, « De l'usage des pouvoirs neutres », *Pouvoirs*, 11 décembre 2012, n° 143, p. 17.

⁴⁴⁶ Pierre DE MONTALIVET, « Constitution et autorités de régulations », *RDJ*, 2014, n°2 p. 316.

⁴⁴⁷ CC, décision n° 2013- 675 DC du 9 octobre 2013, cons. 38 : « Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité administrative soit chargée de contrôler la variation de la situation patrimoniale des députés et des sénateurs et puisse, à cette fin, être investie du pouvoir de leur adresser des injonctions afin qu'ils complètent leur déclaration ou apportent les explications nécessaires et, le cas échéant, de saisir le parquet des manquements constaté ».

⁴⁴⁸ Un pas significatif a été franchi en France avec loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, qui institue un cadre commun pour ces autorités et leurs membres.

classique de la séparation des pouvoirs est ainsi profondément brouillée par le développement de ces autorités »⁴⁴⁹. Cette externalisation du contrôle s'avère toutefois nécessaire face à certaines situations pour renforcer la légitimité et la crédibilité du contrôle déontologique⁴⁵⁰. Cette externalisation ciblée du contrôle déontologique doit toutefois être conciliée avec un autre principe essentiel qu'est l'autonomie administrative et financière des assemblées.

C. L'indépendance administrative et financière, garantie de l'autonomie fonctionnelle des assemblées

168. L'autonomie administrative et financière des assemblées est un principe commun aux systèmes démocratiques⁴⁵¹. L'autonomie administrative « *est caractérisée par une organisation interne des services qui leur est propre et par l'autorité et le contrôle exercés sur les fonctionnaires parlementaires* »⁴⁵². Elle pose peu de difficultés dans la mesure où il ne fait pas de doute qu'elle assure la séparation fonctionnelle des pouvoirs⁴⁵³. En France, cette autonomie a longtemps été considérée comme absolue.

169. Se fondant sur une vision organique de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'État jugeait dans un premier temps que tous les actes administratifs issus d'organes parlementaires « *échappaient à ce seul titre à la compétence du juge administratif* »⁴⁵⁴. Cette incompétence de principe connaît désormais certaines limitations « *conformément à la logique de l'État de droit* »⁴⁵⁵. Le contrôle juridictionnel des actes des assemblées est désormais une possibilité. La solution adoptée par le juge administratif vis-à-vis des marchés publics passés par l'Assemblée nationale est intéressante à cet égard. Revenant sur sa jurisprudence antérieure, le Conseil d'État a reconnu la compétence de la juridiction administrative pour statuer sur un acte parlementaire

⁴⁴⁹ Jacques MEZARD, « *Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler* », rapport fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur les autorités administratives indépendantes, 28 octobre 2015.

⁴⁵⁰ Cf. partie 2 para. 984 et s.

⁴⁵¹ Vincent DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, CNRS, 2000, p. 174.

⁴⁵² Michel COUDERC, *L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires*, rapport définitif de l'Assemblée nationale, présenté lors de la session de Moscou de 'Union Interparlementaire, (IUP), septembre 1998, p. 4. En ligne : <http://archive.ipu.org/ASGP-f/Couderc.pdf>. (Consulté en août 2018).

⁴⁵³ Elle n'a pas directement d'impact sur le comportement individuel du député dans le cadre de ses fonctions qui constitue le principal objet de notre étude. L'autonomie administrative est toutefois intéressante dès lors qu'elle justifie l'établissement d'une déontologie spécifique aux fonctionnaires parlementaires, voir *infra* partie 2 para. 819.

⁴⁵⁴ Conseil d'État, *Sabaty*, 29 décembre 1995, Lebon p. 610.

⁴⁵⁵ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, France, L.G.D.J- Lextenso, DL 2014, p. 151.

en raison de sa nature administrative⁴⁵⁶. La solution ne vaut que pour le contentieux des marchés publics. Elle pourrait cependant être susceptible de s'étendre à d'autres actes administratifs par exemple les actes d'ordonnement des dépenses pris par les questeurs ce qui ouvrirait la voie à un contrôle administratif des actes de gestion du crédit collaborateur ou de l'AFM⁴⁵⁷. Le juge administratif pourrait en effet considérer ces actes extérieurs à la délibération comme des actes de gestion, de nature administrative, ouvrant ainsi la voie à un contrôle⁴⁵⁸. Le Conseil d'État semble toutefois avoir enterré cette hypothèse. Il admet seulement de contrôler les actes administratifs qui sont pleinement détachables des missions constitutionnelles du Parlement⁴⁵⁹. Il accepte par exemple de contrôler les actes réglementaires relatifs à l'application du statut des fonctionnaires parlementaires⁴⁶⁰. Il refuse en revanche de contrôler tout acte individuel en lien même très indirect avec les prérogatives des parlementaires⁴⁶¹. Le Conseil a récemment confirmé cette approche dans une décision relative aux actes de gestion des frais de mandat. Saisi d'un recours concernant une demande de communication des relevés de compte IRFM auprès de la CADA, le Conseil d'État a dans un premier temps jugé que la demande de communication des documents relatifs à l'IRFM relevait bien du juge administratif, revenant en partie sur les analyses de la CADA et du tribunal administratif⁴⁶². Le raisonnement est moins anodin qu'il n'y paraît. En effet, en se reconnaissant compétent pour examiner une requête portant sur une demande de communication d'un document parlementaire sur le fondement de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le Conseil d'État laisse entendre qu'il existe au sein du Parlement des documents produits ou reçus dans le cadre d'une mission de service public. L'on peine toutefois à identifier de tels actes au regard de la nature des assemblées parlementaires et de l'autonomie qui leur est traditionnellement

⁴⁵⁶ CE Ass., 5 mars 1999, *président de l'Assemblée nationale* n° 163328, D., 1999, p. 627 note BRUNET, AJDA, 1999, p. 409, note FOMBEUR; GAJA, 21^e éd., Paris, Dalloz, 2017, n° 144, p. 828.

⁴⁵⁷ Le Conseil d'État semble pour l'heure réticent à une telle évolution. Il a jugé que la décision prise par l'Assemblée nationale d'allouer un fonds de secours à d'anciens députés se trouvant sans emploi n'a pas le caractère d'un acte administratif susceptible d'être déféré à la juridiction administrative. CE, 29 décembre 1995, *Sabaty*, Lebon, p. 610.

⁴⁵⁸ Dans ses conclusions sous CE Ass. 5 mars 1999, *président de l'Assemblée nationale*, le commissaire du gouvernement BERGEAL préconisait de ne pas restreindre l'ouverture de la compétence du Conseil au seul contentieux contractuel mais de l'étendre à l'ensemble des documents administratifs des assemblées parlementaires. (Voir RFDA, 1999, p. 333.).

⁴⁵⁹ Pauline TÜRK, « Les progrès en matière de contrôle de l'ordre intérieur du Parlement » in Jean-François KERLEO (et al.) (dir.), *Transparence et déontologie parlementaire, bilan et perspectives*, op. cit., p. 100.

⁴⁶⁰ Voir par exemple, Conseil d'État, 9 décembre 2005, *président de l'Assemblée nationale*.

⁴⁶¹ Dans sa décision CE Ass. du 4 juillet 2003, *Papon* n° 254850, le Conseil d'État a refusé de contrôler les actes relatifs à la gestion du fond de pension des députés, estimant que le régime des pensions « fait partie intégrante du statut parlementaire » et « se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale ». Sur cette décision voir. RFDA, 2003, p. 917 conclusions VALLEE, AJDA, 2003, p. 1603 note DONNAT et CASAS

⁴⁶² Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, décision n° 427725, *Association Regards Citoyens*, 27 juin 2019, para 10. D., 2019, p. 1819 note FARGEAUD.

conférée⁴⁶³. D'ailleurs, l'audace du Conseil d'État s'arrête là. Les juges rejettent la requête au motif que l'IRFM « *est indissociable du statut des députés, dont les règles particulières résultent de la nature de leurs fonctions, lesquelles se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement* »⁴⁶⁴.

170. Cette jurisprudence protectrice du statut parlementaire tranche avec les évolutions en cours. Au Royaume-Uni et au Canada qui tendent au contraire à un large contrôle juridictionnel des actes administratifs pris par les assemblées. Au Royaume-Uni, la Cour suprême a jugé que les actes destinés à la rémunération des collaborateurs avaient une nature administrative et relevait à ce titre de la compétence des juridictions ordinaires⁴⁶⁵. Toujours à l'exception notable du Royaume-Uni, l'autonomie financière des Assemblées ne connaît pas de pareilles restrictions. Selon Eugène Pierre, elle implique « *que chacune des chambres ait son budget propre, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement apuré par elle seule, sans aucune immixtion ni du ministère des Finances ni de la Cour des comptes* »⁴⁶⁶. La réalité est aujourd'hui un peu différente. Si ce principe est affirmé depuis l'origine dans tous les parlements étudiés comme une condition de la séparation des pouvoirs, il connaît toutefois des tempéraments dans son application. Le degré d'intervention de l'exécutif varie sensiblement d'un Parlement à l'autre⁴⁶⁷.

171. En France, l'autonomie financière des assemblées est affirmée à l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958⁴⁶⁸. Fidèle à sa conception organique, le Conseil constitutionnel a ensuite confirmé ce principe. Il a jugé que l'isolement des moyens des pouvoirs publics dans une dotation budgétaire spécifique « *assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »⁴⁶⁹. Au Royaume-Uni, cette autonomie découle naturellement du

⁴⁶³ Voir sur ce point voir l'analyse de Benjamin FARGEAUD, « Y a-t-il des « documents administratifs » à l'Assemblée nationale, *D.*, 2019, p. 1819-1923.

⁴⁶⁴ Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, décision n° 427725, Association *Regards Citoyens*, 27 juin 2019., para. 13. Au demeurant, le CRPA ne constituait assurément pas le bon fondement pour exiger la communication de tels actes dont le régime relève, en l'état actuel du droit, de la libre appréciation du Parlement. Pour une analyse plus fine de la décision, voir *infra*. partie 2 para. 994.

⁴⁶⁵ *R v Chaytor et autres [2010] UKSC 52*. Sur les implications de cette décision, notamment au regard des immunités parlementaires, voir para. 200.

⁴⁶⁶ Eugène PIERRE, *Traité*, 1902, *op. cit.*, p. 1171 para. 1177 « budget des assemblées législatives ».

⁴⁶⁷ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, article 7 « Chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière »

⁴⁶⁸ Vincent DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS, 2000, p. 15.

⁴⁶⁹ CC, décision n° 2001- 448 DC du 25 juillet 2001 cons. 25.

principe d' « *exclusive cognisance* » qui pose le principe de la compétence exclusive du Parlement sur ses affaires internes.

172. Le développement de la déontologie parlementaire assouplit quelque peu ce principe. Jusqu'en 2009, le budget de la Chambre des Communes était divisé en deux sections, l'une administrative, qui concernent les dépenses internes, l'autre relative aux frais des députés, qui comprend notamment les indemnités et les pensions. Or, « *cette seconde partie (était) établie par les services de la Chambre, mais après consultation du gouvernement* »⁴⁷⁰. Cette distinction révèle encore une fois l'écart entre la conception organique française et la conception matérielle britannique, où seules les dépenses liées à la fonction délibérative relèvent du contrôle exclusif de la Chambre. Elle s'est encore accentuée avec la création de l'IPSA. En effet, la compétence de la Chambre dans la détermination des crédits se limite désormais au seul budget de fonctionnement. L'IPSA, autorité administrative indépendante, détermine seule et en toute indépendance le montant de l'indemnité parlementaire et de l'enveloppe de frais de mandats⁴⁷¹.

173. En Allemagne, le Bundestag est considéré comme « *un organe fédéral supérieur* » et jouit à cet égard de l'autonomie administrative et financière⁴⁷². Elle n'exclut cependant pas l'intervention du gouvernement⁴⁷³. Le ministre des Finances établit lui-même l'avant-projet de budget du Bundestag, à partir d'un avant-projet préparé par une commission spéciale composée par le président et les présidents de groupes et transmis par le directeur du budget⁴⁷⁴. Ce projet est ensuite soumis à la Chambre qui peut y apporter des modifications⁴⁷⁵.

174. C'est sans doute en France que l'autonomie budgétaire est la plus forte. En effet, « *dans chaque assemblée, les questeurs, sur proposition des secrétaires généraux et des questeurs et du directeur des services financiers compétents dressent, en toute liberté par rapport au ministère chargé du budget, le projet de budget* »⁴⁷⁶. Celui-ci est ensuite soumis à une

⁴⁷⁰ Vincent DUSSART, précité, p. 17.

⁴⁷¹ Sur le fonctionnement de l'IPSA voir. partie 2 para 984 et s.

⁴⁷² Armel LE DIVELLE, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 83.

⁴⁷³ Christian AUTEXIER rappelle néanmoins que « la méfiance traditionnelle du Parlement à l'égard du risque de voir l'exécutif interférer trop visiblement dans la fixation du budget a conduit le Reichstag, jusqu'en 1922, à fixer lui-même son budget, déniait toute compétence au gouvernement en la matière ».

⁴⁷⁴ Christian AUTEXIER, « Les budgets des parlements allemands et leur contrôle », in *Le financement des parlements*, actes du colloque organisé par le groupe d'études et de recherches sur l'administration publique (GERAP) et le groupe de recherches et d'études sur l'éthique financière (GREEF), Lille, 1997, p. 22.

⁴⁷⁵ En pratique, comme le relève Christian AUTEXIER, « le Bundestag se garde bien d'exprimer des désaccords avec les arbitrages ministériels, évitant ainsi toute publicité de ce désaccord ».

⁴⁷⁶ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 105.

commission commune des crédits dont le rôle se limite à entériner les orientations proposées⁴⁷⁷. Il faut relever que cette commission est présidée par un président de Chambre à la Cour des comptes et de deux magistrats issus de l'institution, ce qui marque en apparence une première brèche dans l'autonomie de l'Assemblée. Cela ne constitue toutefois « *qu'un coup de semonce sans conséquence pratique* »⁴⁷⁸, dans la mesure où ces magistrats n'ont qu'une voix consultative dans la délibération⁴⁷⁹. Le budget du Parlement est ensuite directement intégré au projet de loi de finances dans une dotation spécifique.

175. La comparaison permet de montrer que si l'autonomie financière est une composante essentielle de la séparation des pouvoirs, elle n'est pas envisagée de manière absolue. Elle ne fait notamment pas obstacle à un contrôle étroit de l'utilisation des crédits affectés au Parlement, comme le montre l'exemple du Royaume-Uni.

176. En France, la prévalence de l'indépendance fonctionnelle des assemblées demeure symbolisée par l'absence de contrôleur financier et le fait que les assemblées fixent leurs propres règles budgétaires et comptables⁴⁸⁰. Elles ne sont donc pas soumises aux principes généraux de la comptabilité publique, même si les règlements financiers et comptables s'en inspirent très largement⁴⁸¹. Depuis 2013, la Cour des comptes certifie les comptes des deux assemblées françaises. Son rôle est toutefois limité. Selon l'avis de certification pour 2015, la Cour « *étudie simplement la qualité des états comptables et (sur) leur conformité aux principes fixés par les textes [...]. Elle n'a pas pour objet d'émettre un avis sur la gestion budgétaire et financière du Sénat ni sur l'utilisation des versements opérés ou des dotations attribuées par lui* »⁴⁸². Certification n'est donc pas synonyme de contrôle. Le rôle de la Cour pourrait toutefois être renforcé, à l'image de la démarche engagée vis-à-vis des comptes de la Présidence de la République. En effet, la Cour examine, depuis 2009, la régularité des comptes et leur évolution par rapport à l'exercice précédent, dans le cadre de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières⁴⁸³. Le contrôle entier de la Cour des comptes figure toutefois au programme des

⁴⁷⁷ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 105

⁴⁷⁸ Jean-Claude FORTIER, « La Cinquième République et le principe de l'autonomie budgétaire des assemblées », *RA*, 1980, p. 585.

⁴⁷⁹ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 105.

⁴⁸⁰ Vincent DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS, 2000, p. 174.

⁴⁸¹ Site de l'Assemblée nationale, le Budget de l'Assemblée nationale. Ces règles sont fixées dans le Règlement comptable et financier de l'Assemblée nationale rendu public au début de la XV^e législature.

⁴⁸² Rapport de certification des comptes du Sénat pour 2015.

⁴⁸³ Article L. 111-3 du code des juridictions financières : « La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des

réformes annoncées par le président de l'Assemblée nationale François de Rugy au début de la XVI^e législature⁴⁸⁴.

177. Un tel contrôle est institué en Allemagne. L'article 114 de la loi fondamentale attribue à la Cour budgétaire fédérale la mission de vérifier la régularité des comptes et de formuler des recommandations à destination du Bundestag⁴⁸⁵. Le contrôle s'effectue « *dans les mêmes conditions que les autres parties du budget fédéral* »⁴⁸⁶.

178. L'amélioration de ce contrôle contribuerait indéniablement à améliorer l'image du Parlement, et des parlementaires eux-mêmes. En effet, l'autonomie financière permet aux parlements de disposer librement des moyens nécessaires à leur fonctionnement. Elle leur accorde aussi la faculté d'attribuer des rémunérations complémentaires à certains de leurs membres en raison de l'importance des fonctions occupées et influe donc directement sur l'exercice personnel du mandat. Avec l'exception notable du Royaume-Uni, les assemblées fixent tout aussi librement le montant des crédits affectés à la rémunération des collaborateurs parlementaires ainsi que le montant de leur indemnité représentative de frais de mandat. Un contrôle raisonnable de leur usage semble une nécessité dans un contexte de crise budgétaire et d'antiparlementarisme latent. Ce contrôle se développe incontestablement par la voie déontologique. Il sera plus spécialement abordé dans la seconde partie. Il participe à la responsabilisation du comportement des parlementaires dans l'usage des fonds qui leur sont alloués⁴⁸⁷.

179. L'autonomie fonctionnelle et délibérative des assemblées connaît donc des atténuations en réponse à un mouvement de responsabilisation croissante du mandat⁴⁸⁸. Les éléments

crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État et, sous réserve des dispositions de l'article L. 131-3 ci-après, par les autres personnes morales de droit public ».

⁴⁸⁴ À l'initiative du président François DE RUGY, l'Assemblée nationale a lancé en septembre 2017 un programme de réforme intitulé « Pour une nouvelle Assemblée nationale ». Sept groupes de travail pluralistes sont mis en place pour la durée de la XV^e législature et travaillent sur différents thèmes, sur une période de six mois au terme de laquelle les travaux sont restitués au sein d'une conférence des réformes et d'un rapport d'étape. Deux rapports publiés, en décembre 2017 et en juin 2018, sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale. <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022> (Consulté en septembre 2019).

⁴⁸⁵ Christian AUTEXIER, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁸⁶ Armel LE DIVELLEC, *op. cit.*, p. 83 ; des spécificités existent néanmoins pour le contrôle des dotations attribuées aux groupes parlementaires. Sur ce point voir Christian AUTEXIER, « Les budgets des parlements allemands et leur contrôle », *op. cit.*, p. 28.

⁴⁸⁷ Sur les modalités de ce contrôle en France voir Partie 2 para. 829 et s.

⁴⁸⁸ Vincent DUSSART, « les progrès en matière de transparence budgétaire du Parlement » in Jean-François KERLEO (et al.) (dir.) *Transparence et déontologie parlementaires*, *op. cit.*, p. 77.

traditionnels du statut protègent encore assez largement l'indépendance fonctionnelle des parlementaires. La conception fonctionnelle de la séparation des pouvoirs ne constitue cependant qu'une justification partielle à l'indépendance institutionnelle octroyée aux assemblées parlementaires. Celle-ci trouve une seconde justification dans la nécessité de garantir la liberté et la sincérité de la délibération.

§ 2/Une protection individuelle essentielle à la sincérité de la délibération

180. Le caractère représentatif du mandat est la seconde justification fonctionnelle du devoir d'indépendance des parlementaires. Pour Carré de Malberg, dont la théorie de la représentation eut en France un écho considérable, l'indépendance des parlementaires est une conséquence logique de la souveraineté nationale. Dans la pensée du maître strasbourgeois, la Nation étant un concept universel et indivisible, elle ne peut être représentée⁴⁸⁹. Il en déduit que le député est membre d'une assemblée dont la fonction n'est pas d'agir pour le compte de ses électeurs, mais de « donner corps » à la volonté de la Nation⁴⁹⁰. Cette volonté s'exprime au travers d'un organe composé d'élus qui ne sont pas des représentants, mais les auteurs exclusifs de la volonté nationale. La fonction principale des assemblées parlementaires consiste ainsi à produire « directement » la volonté nationale. Le concept de la souveraineté nationale sert ainsi de justification au caractère général et indépendant de la fonction parlementaire⁴⁹¹. Cette conception amplement fictive de la représentation a aujourd'hui largement perdu sa pertinence dans le cadre de la démocratie représentative contemporaine qui postule au contraire un contrôle étroit du comportement des gouvernants. Cependant, la déontologie n'a pas vocation à remettre en cause le caractère représentatif du mandat qui demeure une nécessité fonctionnelle. Certains éléments traditionnels du mandat représentatif demeurent nécessaires pour protéger l'autonomie délibérative des assemblées (A). Cette protection demeure indispensable pour que la délibération assure une représentation authentique de l'intérêt général (B).

⁴⁸⁹ Raymond CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., p. 24.

⁴⁹⁰ La théorie du mandat représentatif élaborée par Carré DE MALBERG conçoit le Parlement comme un organe chargé de déterminer librement la volonté de la Nation. Sur la théorie de l'organe de Carré DE MALBERG, voir la *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., p. 24 et suivantes.

⁴⁹¹ Sur ce point, voir Pierre BRUNET, *Vouloir pour la Nation*, op. cit., not. p. 14, qui montre que le concept de représentation sert avant tout de discours justificatif de la théorie du mandat représentatif.

A. La nécessaire protection de l'autonomie délibérative des assemblées

181. Le régime représentatif a été défini dès l'origine comme « *le gouvernement par la discussion* », bien avant que cette notion soit supplantée par celle de représentation⁴⁹². L'idée originelle du gouvernement représentatif est de permettre à un nombre restreint de représentants désignés par l'élection de produire la volonté nationale. Contrairement à la *doxa* de la démocratie représentative, la vocation première de la représentation n'est pas d'aboutir à une identité entre représentants et représentés. D'un point de vue juridique, la Nation, entité abstraite, ne peut être représentée⁴⁹³. Les assemblées parlementaires sont d'abord des instances délibératives. C'est par la délibération que l'assemblée procède à la formation de la loi. Ainsi, Georges Burdeau souligne : « *qu'il aurait été mieux à propos de dénommer le régime représentatif, régime délibératif pour mieux rendre compte du fonctionnement réel de l'institution parlementaire et éviter des contresens fâcheux sur la notion de représentation* »⁴⁹⁴. À ce propos, Jean-Marie Denquin souligne qu'une telle appellation aurait eu le mérite de préciser la véritable nature des assemblées parlementaires et aurait constitué un argument bien plus valable en faveur de la théorie du régime représentatif dès lors « *qu'il n'y aurait pas eu de représentés, car on peut représenter quelqu'un, mais on ne saurait délibérer que sur quelque chose* »⁴⁹⁵.

182. L'importance accordée à la délibération est notamment attestée par le fait qu'au sein du régime représentatif, « *le pouvoir soit confié à une instance collective qui occupe une place centrale et non à un individu unique* »⁴⁹⁶. Loin d'être le produit d'une élaboration doctrinale, le caractère collectif des instances représentatives a d'abord des origines circonstanciées qui tiennent à la nature collégiale des assemblées d'ancien régime⁴⁹⁷. Aucune décision ne peut en

⁴⁹² Voir en ce sens, Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 234, et également Carl SCHMITT, *Parlementarisme et démocratie*, 1923, Paris, Seuil, 1988 p. 40-64.

⁴⁹³ La notion de représentation est en définitive absente de la théorie de Carré DE MALBERG dès lors que l'Assemblée se substitue elle-même à la Nation, comme l'a montré Pierre BRUNET in *Vouloir pour la Nation*, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁹⁴ Georges BURDEAU, « L'évolution des techniques d'expression de l'opinion publique », in *L'opinion publique*, Centre des sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, P.U.F, 1957, p. 140. Cité par Jean-Marie DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de représentation », *Jus Politicum*, n°4, « Science du droit et démocratie » p. 1. Dans la même logique, Maurice HAURIU propose de désigner le Parlement sous le terme de « pouvoir délibératif » car « dans l'accomplissement de ses fonctions variées, il procède toujours à la même opération de la volonté qu'est la délibération ». Maurice HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 469.

⁴⁹⁵ Jean-Marie DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de représentation », *op. cit.*

⁴⁹⁶ Bernard MANIN, *op. cit.*, p. 236.

⁴⁹⁷ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 138.

principe y être adoptée sans qu'elle ait fait l'objet d'une discussion publique et surtout pleinement libre. En ce sens, les assemblées parlementaires sont délibératives puisque procède de la délibération une décision qui participe à l'exercice du pouvoir législatif et au contrôle du gouvernement⁴⁹⁸.

183. Le caractère collégial des assemblées constitue une preuve des vertus prêtées à la délibération et de sa capacité à faire émerger la volonté nationale⁴⁹⁹. Carl Schmitt compare la discussion parlementaire à l'économie de marché où tout comme la concurrence, « *la vérité surgit du libre conflit des opinions* »⁵⁰⁰. La délibération fut longtemps considérée comme un mécanisme naturellement capable de produire la volonté générale, laquelle était réputée inviolable. Ce présupposé sur le caractère naturellement vertueux de la délibération explique pour une part l'absence de référence explicite à la notion de conflit d'intérêts et de déontologie par les théoriciens du mandat représentatif.

184. La liberté de la délibération est protégée au niveau constitutionnel. L'irresponsabilité fait partie des éléments indispensables qui contribuent à garantir l'autonomie fonctionnelle des assemblées⁵⁰¹. Il est en effet nécessaire que, dans l'exercice de ses fonctions, le parlementaire ne puisse faire l'objet de pressions exercées par un pouvoir concurrent. L'irresponsabilité interdit au pouvoir exécutif comme au juge de s'immiscer dans le fonctionnement des assemblées parlementaires. Elle fait obstacle « *à la mise en cause de la responsabilité des représentants devant une autorité autre que celles des assemblées elles-mêmes, pour les infractions qui font corps avec l'exercice des fonctions. Elle constitue ce faisant un corollaire de la séparation des pouvoirs* »⁵⁰².

185. La seconde fonction tout aussi essentielle de l'irresponsabilité, et qui est la conséquence de la première, est de garantir la liberté et la sérénité de la délibération. La délibération est un processus central dans le fonctionnement du régime représentatif. Elle est définie par le Doyen Hauriou comme « *un acte de volonté* »⁵⁰³ par lequel l'assemblée parlementaire parvient à établir

⁴⁹⁸ Jean-Philippe HEURTIN, *L'espace public parlementaire : Essai sur les raisons du législateur*, Paris, Presses Universitaires de France – P.U.F, 1999. p. 39.

⁴⁹⁹ Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération ? », *op. cit.*, p. 72-94.

⁵⁰⁰ Carl SCHMITT, *Parlementarisme et démocratie*, Paris, Le Seuil, 1988, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁰¹ Cf. *infra*, p. 36

⁵⁰² Sascha HARDT, *Parliamentary immunity, a comprehensive study*, *op. cit.*, p. 141.

⁵⁰³ Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e édition, Paris, Sirey, 1929, CNRS, 1965, p. 469.

« une résolution collective sur un objet de gouvernement ou d'administration, prise à la majorité des voix et après discussion publique »⁵⁰⁴. Dès l'instant où les décisions des assemblées parlementaires sont le résultat d'un processus de discussion publique et contradictoire, il importe, eu égard à l'importance des décisions prises, de garantir la liberté de ce processus.⁵⁰⁵ Cette protection dérogoratoire au droit commun et au principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi ne se justifie que par le caractère exceptionnel des assemblées parlementaires, dépositaires de la souveraineté nationale⁵⁰⁶. Le régime représentatif moderne considère les assemblées parlementaires comme le lieu d'où résulte la volonté générale au terme d'une discussion menée par plusieurs représentants, détenteurs du pouvoir délibérant⁵⁰⁷. Certes, comme le souligne Cécile Guérin-Bargues, « le fonctionnement des assemblées contemporaines incite à relativiser très largement le rôle que joue la délibération dans le processus décisionnel d'une assemblée. Dans la plupart des cas, la résolution finale de la Chambre est arrêtée en amont du débat public, en fonction des rapports de forces politiques »⁵⁰⁸. L'irresponsabilité n'en demeure pas moins nécessaire pour protéger juridiquement la liberté d'opinion du parlementaire et favoriser ainsi une représentation authentique de l'intérêt général, c'est à dire débarrassée d'influences potentiellement corruptrices.

B. La nécessité d'assurer une représentation authentique de l'intérêt général

186. La détermination d'un intérêt général spécifique à l'ensemble de la communauté politique constitue la mission essentielle des gouvernants. La notion d'intérêt général découle naturellement du caractère indivisible de la souveraineté nationale⁵⁰⁹. Selon la conception traditionnelle du mandat représentatif, la volonté de la Nation exprimée par ses organes constitutionnels est réputée inviolable et transcendantale⁵¹⁰. Ce dogme traditionnel fonde une conception particulière de l'intérêt général qui prohibe toute idée d'interférence avec des intérêts extérieurs. Les parlementaires sont réputés agir uniquement pour le bien de la

⁵⁰⁴ *Ibid.* p. 470.

⁵⁰⁵ Sur la fonction de protection du pouvoir délibérant des immunités parlementaires, voir Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, p. 181-188.

⁵⁰⁶ L'importance de la fonction de représentation de la volonté nationale exclusivement exercée par les assemblées parlementaires justifie la mise en place de l'irresponsabilité. Elle explique également pourquoi les membres des assemblées délibératives locales ne bénéficient pas de cette protection.

⁵⁰⁷ Philippe LAUVAUX, Armel LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 102.

⁵⁰⁸ Cécile GUERIN-BARGUES, « Immunités et statut des députés : vers une suppression de l'invulnérabilité ? », *JP Blog*, 22 novembre 2017.

⁵⁰⁹ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 29.

⁵¹⁰ Conseil d'État, *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public, 1999, p. 169

communauté qu'ils représentent. Cette conception a été proclamée avec force à la Révolution, période où s'affirme la domination de l'État sur les intérêts privés⁵¹¹.

187. Cette conception traditionnelle exclut de fait l'idée d'une possible interférence avec des intérêts privés. En effet, comme le souligne Pierre Lascoumes : « *il y a bien une compétition avérée entre intérêt public et intérêt privé [...]. Mais deux principes fondateurs de la vie publique rendent a priori impossible, dans l'imaginaire collectif, l'existence d'un conflit d'intérêts : l'État n'est réputé poursuivre que l'intérêt général et les titulaires de charges publiques sont guidés uniquement par le désintéressement. Ces deux principes rendent inopératoire et donc inutile le recours à la notion de conflit d'intérêts* »⁵¹². Il semble ainsi avoir existé en France, probablement jusqu'au début de la III^e République et la multiplication des scandales financiers impliquant des parlementaires, une sorte de présomption de bonne foi - ou une forme de tolérance- à l'égard des comportements parlementaires⁵¹³. L'exigence de probité apparaissait comme un « *truisme démocratique* » dès lors que les élus n'étaient réputés n'agir qu'en considération du seul intérêt général⁵¹⁴. En 2010, la commission Sauvé note dans son rapport que « *notre pays méconnaît que les conflits d'intérêts constituent une réalité quotidienne diffuse à laquelle les acteurs publics sont souvent exposés sans même en avoir conscience et, a fortiori, sans intention répréhensible* »⁵¹⁵. Cette conception est lentement en train de changer. L'identification des conflits d'intérêts nécessite au préalable d'admettre la participation à la délibération d'une multitude d'intérêts distincts de l'intérêt général. L'individu est en effet porteur de divers intérêts personnels, mais aussi parfois publics qui peuvent interférer avec l'intérêt défendu dans le cadre de sa profession⁵¹⁶. Ce mouvement s'amplifie avec la reconnaissance, encore timide, du rôle des représentants d'intérêts en démocratie. Il n'en demeure pas moins que l'approche française des conflits d'intérêts reste marquée par une conception largement fictive, voire mythique, de l'intérêt général qui conduit à nier l'influence des intérêts extérieurs.

⁵¹¹ Sous l'Ancien Régime, comme le souligne Yves MÉNY, « l'exercice de fonctions publiques s'est souvent confondu avec les intérêts privés. On achète les charges (en espérant en tirer profit), on distribue des offices, on règle des domaines, et ce n'est que progressivement que cassette royale et budget de l'État se séparent l'une de l'autre », Yves MÉNY, « De la confusion des intérêts au conflit d'intérêts », *Pouvoirs*, 2013, n°4, p. 5.

⁵¹² Pierre LASCOUMES, *Une démocratie corrompible : arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, op. cit., p. 145.

⁵¹³ Yves MÉNY, *La corruption de la République*, op. cit., p. 21.

⁵¹⁴ Guillaume PORTIERE, « Les conflits d'intérêts en droit public », in Georges VIRASSAMY *Les conflits d'intérêts*, P.U.A.M, 2015, p. 105.

⁵¹⁵ Rapport SAUVE, p. 65.

⁵¹⁶ Claire OGER, *Les conflits d'intérêts*, thèse de doctorat en droit privé, Saint-Etienne, 2008, p. 268.

188. À l'inverse, la conception anglo-saxonne admet que l'influence d'intérêts privés ne constitue pas nécessairement un obstacle à la sincérité de la délibération. Certes, la propension naturelle des gouvernants à privilégier leur intérêt personnel a très tôt été perçue comme un danger inhérent au régime représentatif. Dans ses *Principes du gouvernement représentatif*, Mills insiste sur la nécessaire méfiance que doivent inspirer les gouvernants : « *le principe même du gouvernement constitutionnel exige que l'on suppose que le détenteur du pouvoir politique en abusera pour promouvoir ses fins particulières, non parce qu'il en va toujours ainsi, mais parce que tel est le cours naturel des choses contre lequel il convient aux institutions libres de se prémunir* »⁵¹⁷. Cette méfiance à l'égard des gouvernants se retrouve chez Bentham pour qui il importe que la suspicion à l'égard des gouvernants soit généralisée⁵¹⁸.

189. Pour Bentham, si l'intérêt général ou l'intérêt de la communauté est bien une fiction, sa détermination procède d'un simple calcul arithmétique⁵¹⁹. L'intérêt général n'est en définitive que « *le composé de tous les intérêts particuliers* »⁵²⁰. Bentham postule l'égalité des intérêts privés, chaque membre de la communauté disposant en démocratie du droit de faire valoir ses propres intérêts⁵²¹. Il n'existe d'ailleurs pas nécessairement chez Bentham de contradiction entre l'intérêt général et les intérêts particuliers, l'un étant en quelque sorte le produit de l'autre. Ces deux conceptions de la notion d'intérêt général illustrent la double nature des assemblées parlementaires. Selon Carl Friedrich, « *une assemblée élue peut-être et est d'habitude un ensemble d'agents représentant différents intérêts et un groupe représentatif déterminant l'intérêt commun[...]. Un Parlement est à la fois une assemblée délibérative représentant un intérêt, celui de l'ensemble, et un Congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts différents et hostiles* »⁵²². Par la délibération, les parlementaires effectuent un arbitrage entre des intérêts divergents de différentes natures. Le résultat de cet arbitrage est synthétisé dans la loi qui, votée à la majorité, est réputée exprimer la volonté générale⁵²³.

190. La déontologie constitue une aide précieuse pour effectuer cet arbitrage et résoudre une éventuelle contradiction, réelle ou apparente, entre les intérêts personnels du parlementaire et

⁵¹⁷ John Stuart MILL, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, op. cit., p. 200.

⁵¹⁸ Jeremy BENTHAM, *Constitutional code*, op. cit., p. 118.

⁵¹⁹ *Idem.*, p. 184.

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ *Idem.* p. 189.

⁵²² Carl J. FRIEDRICH, Marcel PRELOT, *La démocratie constitutionnelle*, traduit par Andrée MARTINERIE, Paris, France, P.U.F, 1958 p. 158.

⁵²³ Hans KELSEN, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Dalloz, DL, 2004, p. 39.

l'intérêt de la communauté. L'individu ayant naturellement tendance à privilégier ses intérêts personnels, il faut, selon Bentham, partir de ce présupposé pour établir un système qui fasse correspondre les deux intérêts et incite le parlementaire à agir pour le bien commun⁵²⁴. Tel est l'enjeu de la déontologie appliqué à ce que Bentham nomme « *l'art de gouverner* »⁵²⁵. Son but est d'éviter le danger que représente « *l'absence de conformité entre l'action des députés et les vœux de leurs constituants* »⁵²⁶.

191. L'exercice d'un mandat parlementaire implique donc un certain désintéressement personnel qui peut être rapproché de l'obligation de désintéressement des agents publics⁵²⁷. Cette indépendance dans le cadre des fonctions ne saurait qu'être absolue⁵²⁸. Puisque la délibération a pour but de déterminer l'intérêt général, le mandat ne peut être utilisé par le parlementaire dans son intérêt propre. La fonction essentielle des assemblées parlementaires reste « *d'assurer une représentation authentique des intérêts débarrassée des influences corruptrices* »⁵²⁹. La même exigence d'impartialité et d'intégrité des assemblées se retrouve chez Mills pour qui « *l'un des grands dangers qui guettent la démocratie au même titre que toutes les autres formes de gouvernement réside dans les intérêts sinistres des détenteurs du pouvoir* »⁵³⁰, c'est-à-dire les intérêts ne coïncidant pas nécessairement avec le bien-être de la communauté. Il est ainsi du devoir des assemblées parlementaires, par leur pouvoir de décision, de dégager l'intérêt national de la somme des intérêts particuliers⁵³¹. Dans cette optique, le but de la déontologie selon Bentham est d'inciter les parlementaires à faire coïncider leurs intérêts personnels avec ceux de la communauté qu'ils représentent, par la mise en place « *d'un système de verrous* » destiné à garantir l'authenticité et l'objectivité de la délibération. Ce système a pour but que le parlementaire conserve en toute occasion son indépendance de jugement.

192. La réflexion des assemblées sur la nécessité de la déontologie est ancienne. En France, sous la III^e République, si le vocable de *conflit d'intérêts* n'est pas encore explicitement

⁵²⁴ Emmanuelle DE CHAMPS, *la déontologie politique, op. cit.*, p. 185.

⁵²⁵ Adrien LOUIS, Ariane REVEL (dir.), *L'art de gouverner : questions éthiques et politiques*, Bruxelles Peter Lang, 2013, p. 11-25.

⁵²⁶ Emmanuelle DE CHAMPS, *La déontologie politique, op. cit.*, p. 190.

⁵²⁷ Éric PENUCHOT, *L'obligation de désintéressement des agents publics*, thèse de doctorat, Université Paris 2, 1987.

⁵²⁸ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique, op. cit.*, p. 222.

⁵²⁹ Jean-Pierre CLERO et Christian LAVAL, *Le vocabulaire de Bentham*, coll. « Vocabulaire de », Paris, Ellipses, 2002, sous « Démocratie représentative », p. 28.

⁵³⁰ John Stuart MILL, *Considérations sur le gouvernement représentatif, op. cit.*, p. 118.

⁵³¹ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 102.

employé, la consécration du parlementaire au seul intérêt général apparaît déjà comme une nécessité pour garantir l'honneur et la dignité de la fonction⁵³². Lors d'un débat le 20 juin 1911, le gouvernement est interpellé sur la nomination du préfet de Police Lépine au conseil d'administration de la Compagnie du Canal de Suez. Des députés estiment que le cumul par certains hauts fonctionnaires de leur fonction administrative avec des fonctions de membre de conseil d'administration de sociétés industrielles et financières est « *une intolérable pratique* » et pose « *un véritable problème de morale publique [...] qui intéresse le régime tout entier* »⁵³³. Les députés expriment très clairement le dilemme auquel doivent faire face les responsables publics. Ils considèrent notamment qu'il est sage que le fonctionnaire « *ne soit pas placé dans la douloureuse alternative de faire un choix entre ses intérêts et les devoirs de sa fonction* »⁵³⁴. Les normes déontologiques visent à aider les parlementaires à résoudre ce dilemme en faveur de l'intérêt général. La fonction éminente de détermination de l'intérêt général requiert des règles adaptées pour garantir la liberté et la sérénité de la délibération parlementaire⁵³⁵. Cette protection est notamment assurée par le biais des immunités dont l'étendue varie selon les institutions étudiées.

⁵³² Samuel LE GOFF, *Le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire*, op. cit., p. 10. Sur le devoir d'exemplarité voir partie 2 para 902 et s.

⁵³³ Journal de la Chambre des députés, Séance du 20 juin 1911, p. 2469-2470. L'ensemble du débat constitue un excellent témoignage des mentalités de l'époque vis-à-vis de la problématique des conflits d'intérêts.

⁵³⁴ *Idem.*, p. 2472.

⁵³⁵ L'irresponsabilité n'exclut pas pour autant toute idée de sanction, celle-ci pouvant être prononcée en cas d'abus, dans le cadre spécifique du Parlement, par l'intermédiaire de la discipline parlementaire. Sur l'usage de la discipline pour sanctionner les manquements à la déontologie, voir partie 2 para. 876 et s.

Section 2 : L'étendue variable de l'indépendance accordée

193. Les éléments essentiels du statut parlementaire participent à la mise en œuvre d'un devoir d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. C'est notamment le cas des immunités. Historiquement acquises par les parlementaires français et britanniques dans un mouvement d'émancipation vis-à-vis du pouvoir royal, elles sont depuis consacrées par le droit positif. Ces immunités ont pour objet de définir un régime de protection des opinions émises par les parlementaires et de certains de leurs actes commis dans l'exercice de leurs fonctions et parfois en dehors.

194. Les immunités parlementaires «*font figure de véritable tradition constitutionnelle et parlementaire*»⁵³⁶. Deux types d'immunités sont à distinguer. D'une part l'irresponsabilité, «*soustrait les actes qui font partie intégrante des fonctions parlementaires au régime normal de responsabilité*»⁵³⁷. On la désigne, dans les pays anglophones sous le nom de «*non accountability*»⁵³⁸. L'inviolabilité, quant à elle, protège le parlementaire pour les actes accomplis en dehors du Parlement. Les règles relatives à l'irresponsabilité sont marquées par une certaine uniformité qui démontre leur légitimité et leur nécessité pour garantir l'indépendance et la liberté du parlementaire dans l'exercice de ses fonctions (§ 1). En revanche, la disparité des règles relatives à l'inviolabilité démontre le caractère plus discutable de cette protection accordée aux parlementaires (§ 2).

⁵³⁶ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 2.

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ Sascha HARDT, *Parliamentary immunity, a comprehensive study*, op. cit., p. 141.

§ 1/Une irresponsabilité nécessaire et justifiée

195. Les règles relatives à l'irresponsabilité sont marquées par la relative uniformité théorique de la protection accordée (A). Si elle demeure essentielle pour protéger la liberté d'opinion du parlementaire, cette protection sert peu en pratique (B).

A. La relative uniformité théorique de la protection accordée

196. Les régimes d'irresponsabilité parlementaire dans les institutions considérées sont marqués par une certaine convergence⁵³⁹. Les parlements étudiés adoptent une conception restrictive de l'irresponsabilité en la limitant aux seuls actes inhérents à l'exercice de la fonction parlementaire. Cette vision restrictive confirme le principe selon lequel c'est la fonction et non la personne du parlementaire qui est protégée. Dans les parlements issus du modèle de Westminster, l'irresponsabilité a vocation à protéger la liberté de parole et de débat (1). Cette protection a résolument la même finalité dans les autres régimes, même si, en pratique, elle se révèle plus large dès lors qu'elle est susceptible de concerner non seulement les opinions, mais aussi les actes accomplis par un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions (2).

- 1) Une stricte protection de la liberté de parole et de débat dans les parlements issus du modèle de Westminster

197. Le Parlement britannique est le premier à consacrer dans les textes la liberté de parole de ses membres. Elle est encore aujourd'hui consacrée à l'article 9 du *Bill of Rights* de 1689⁵⁴⁰. Ces immunités s'appliquent dans les mêmes conditions aux parlementaires canadiens et québécois. L'Acte constitutionnel canadien de 1867 précise que le Parlement bénéficie des mêmes droits et immunités que ceux accordés à la Chambre des Communes britannique⁵⁴¹. Le

⁵³⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 211.

⁵⁴⁰ Article 9 du *Bill of Rights*: « The Freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or question in any court of place out of Parliament ».

⁵⁴¹ Article 18 de l'Acte constitutionnel du Canada de 1867 « Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par la loi du Parlement du Canada ; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant

privilège de « Freedom of speech » couvre les discours prononcés et les débats parlementaires (« *Freedom of speech and debates* ») ainsi que les décisions du Parlement relatives à son organisation, à l'exercice de ses fonctions ou à la discipline de ses membres⁵⁴². Ce que proclame l'article 9 du *Bill of Rights*, c'est d'abord la pleine liberté de débattre du Parlement britannique. Les actes directement rattachés à la fonction délibérative ne peuvent a priori être examinés « *en dehors du Parlement* »⁵⁴³. Le texte précise ensuite les catégories d'actes couverts par les privilèges. Si les discours et les débats sont naturellement protégés, l'interprétation du terme « *proceeding in Parliament* » pose plus de difficultés. Ce terme est à rapprocher du principe d'« *exclusive cognisance* » qui protège l'autonomie décisionnelle du Parlement sur ses affaires internes et assure la séparation organique des pouvoirs. Ce privilège confère également aux chambres, dans certaines circonstances, un droit d'expulsion à l'égard de leurs membres et donc « *la capacité de faire définitivement obstacle à l'exercice du mandat pour la durée de la législature* »⁵⁴⁴. Cette sanction est susceptible de s'appliquer y compris pour les manquements à la déontologie⁵⁴⁵. L'existence de ces privilèges fait qu'en principe, les juridictions ordinaires ne disposent pas de la faculté de statuer sur la légalité des actes ou des propos tenus au sein de la Chambre.

198. Leur étendue est toutefois considérablement restreinte par la jurisprudence. Dans une décision *Rost v. Edwards* de 1990, la Haute cour britannique estime que le registre des déclarations d'intérêts ne constitue pas une procédure de la Chambre et peut donc être examiné par les juridictions⁵⁴⁶. La législation québécoise se montre plus précise pour délimiter le champ des « *proceedings in Parliament* ». Selon la loi sur les députés, l'irresponsabilité couvre « *les paroles prononcées, un document déposé ou un acte parlementaire accompli par lui, dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée, à une commission ou à une sous-commission* »⁵⁴⁷.

ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre ».

⁵⁴² Les prérogatives disciplinaires revêtent une importance particulière pour sanctionner les manquements à la déontologie et sont spécifiquement étudiées dans la partie 2 para. 876 et s.

⁵⁴³ Traduction de « *in any court or place outside Parliament* ».

⁵⁴⁴ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 244.

⁵⁴⁵ Sur l'usage du droit disciplinaire pour sanctionner les manquements à la déontologie, voir partie 2 para 876 et s.

⁵⁴⁶ *Rost v. Edwards*, 1990 2 QB 460. Sur ce point, voir ERSKINE MAY, 2004, *op. cit.*, p. 234.

⁵⁴⁷ Article 44 de la loi sur les députés (Québec)

199. L'irresponsabilité constitue toutefois une exception au caractère général de la règle de droit censé s'appliquer à tous les citoyens⁵⁴⁸. Les parlements issus du modèle de Westminster ont cherché à résoudre le conflit apparent entre ces deux principes au moyen d'un « *test de nécessité* » destiné à déterminer l'étendue du principe de compétence exclusive de la Chambre (« exclusive cognisance »)⁵⁴⁹. Si, à la lecture de l'article 9 du *Bill of Rights*, l'irresponsabilité est *a priori* plus large au Royaume-Uni dans la mesure où elle s'applique aux « *proceedings in Parliament* », l'interprétation donnée par les juridictions est en réalité plus restrictive⁵⁵⁰. La question s'est posée en 2009 lors du scandale dit « des notes de frais », où plusieurs parlementaires sont accusés d'avoir abusé de leur indemnité représentative. Invoquant leur irresponsabilité, les députés incriminés contestent la procédure devant la Cour suprême. Dans sa décision *R. vs Chaytor* précitée, la Cour juge que l'irresponsabilité ne fait pas obstacle à la compétence des juridictions ordinaires pour connaître d'éventuels abus. Elle ne fait pas non plus obstacle, par principe, à la publicité des dépenses engagées par les parlementaires dans le cadre de leur mandat⁵⁵¹. Elle a développé pour cela une doctrine dite « *de la nécessité* » qui a été entérinée par la Chambre des Communes⁵⁵². Ce critère avait auparavant été établi en 1993 par la Cour suprême du Canada dans son arrêt *Donahoe*, décision fondamentale en matière de privilèges. La cour a jugé que :

« *Le critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence parlementaire ou législative absolue et exclusive . Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l'efficacité de l'Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n'examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l'organisme législatif [...]. Les paramètres de cette compétence sont déterminés par ce qui est nécessaire pour que l'organisme législatif soit capable de fonctionner »*⁵⁵³.

⁵⁴⁸ House of Lords, House of Commons, *Joint committee on Parliamentary privilege*, HL Paper 30 HC 100, juillet 2013 : « exclusive cognisance in certain circumstances may over-ride other generally accepted legal rights, it is, in effect, an exception to the general principle of the rule of law ».

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁵⁰ Cécile GUÉRIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 239.

⁵⁵¹ *R v. Chaytor and others* (Appellants), 2010, UKSC 52.

⁵⁵² Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege Report of Session 2013–14*, HL Paper 30 HC 100, p. 8.

⁵⁵³ Cette décision était toutefois très loin de faire l'unanimité parmi les juges de la Cour.

Plus tard, dans sa décision *Vaid*, de 2005, la Cour réaffirme que :

« *Le fondement historique de tout privilège parlementaire est la nécessité. Si une sphère d'activité de l'organe législatif pouvait relever du régime de droit commun du pays sans que cela nuise à la capacité de l'assemblée de s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles, l'immunité ne serait pas nécessaire et le privilège revendiqué inexistant.* »⁵⁵⁴

200. Dans les parlements issus du modèle de Westminster, le champ des actes couverts par l'irresponsabilité s'apprécie donc en fonction du degré de connexion entre l'acte incriminé et la liberté de parole et de débat garantie par le *Bill of Rights*. La nécessité d'assurer le bon fonctionnement et la dignité du Parlement est également prise en compte⁵⁵⁵. En pratique, dans l'affaire *Chaytor*, la Cour suprême britannique a considéré que l'utilisation des frais de mandats y compris les fonds destinés à la rémunération des collaborateurs constituait une tâche de nature administrative et conclut « *qu'aucune des allégations contestées n'a de lien direct avec le cœur des activités du Parlement, à savoir la production législative et le processus délibératif même largement considéré* »⁵⁵⁶. Cette décision, qui fait prévaloir le critère de la nature de l'acte sur le critère organique tranche avec l'analyse développée en France par le Conseil d'État qui rattache directement les indemnités au statut parlementaire et à l'exercice de la souveraineté nationale.

201. La jurisprudence canadienne va même parfois plus loin. Dans un arrêt *Harvey* de 1996, la Cour suprême a jugé que la compétence des tribunaux ordinaires s'étendait aussi à l'examen de la légitimité d'une revendication du privilège parlementaire⁵⁵⁷. La décision portait sur la loi électorale qui prévoyait une peine d'inéligibilité de cinq ans pour les personnes reconnues coupables de fraude électorale. La question était de savoir si l'application de cette disposition à un député en fonction contrevenait au principe de compétence exclusive reconnue à la Chambre, mais aussi aux articles 3 et 12 de la Charte canadienne des droits et libertés qui posent le principe de non-discrimination dans l'accès aux charges publiques. Dans leur décision, les

⁵⁵⁴ Cour suprême du Canada, *Canada, House of Commons v. Vaid*, 2005, 1 S.C.R. 667.

⁵⁵⁵ « Pour justifier la revendication d'un privilège parlementaire, l'assemblée ou le membre qui cherchent à bénéficier de l'immunité qu'il confère doivent démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement. », Cour suprême (Canada), *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec* 5 octobre 2018, 2018CSC39

⁵⁵⁶ *R v. Chaytor and others* (Appellants) § 48.

⁵⁵⁷ *Harvey c. Nouveau-Brunswick*, 1996, 2 R.C.S. 876. Sur cette décision voir Assemblée nationale du Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, 2012, p. 74. (en ligne <http://www.assnat.qc.ca/fr/publications/fiche-procedure-parlementaire.html>, (consulté en août 2019).)

juges reconnaissent d'abord qu'au Canada, les valeurs énoncées par la Charte peuvent entrer en conflit avec les privilèges parlementaires⁵⁵⁸. Ils en déduisent que les juridictions sont compétentes pour résoudre ce conflit et examiner en l'espèce la légitimité d'une décision d'expulsion prise par la Chambre⁵⁵⁹. La Cour conclut en affirmant que « *si le privilège d'expulsion est indubitable, le député qui aurait été expulsé par une assemblée pourrait donc faire réviser cette décision en invoquant qu'il a été victime de discrimination évoquée par la Charte des droits et libertés* »⁵⁶⁰.

202. Une telle approche est aussi raisonnable que cohérente. Elle protège la liberté et la sincérité de la délibération, cœur de la fonction parlementaire, tout en garantissant un contrôle juridictionnel des actes qui lui sont extérieurs. Elle s'explique « *par la tendance naturelle des juges de Common law à étendre les obligations imposées aux titulaires de charges publiques pour faire respecter ces principes* »⁵⁶¹. Cette attitude n'est pas assimilée à une révolte des juges, qui bénéficient d'un réel crédit dans l'opinion et la classe politique, mais au contraire, comme un moyen de garantir la soumission de tous les citoyens au droit commun. Aucune tradition juridique ou spécificité culturelle, mis à part l'argument discutable d'une protection extensive à l'égard des juges dont on a vu qu'il était largement sans fondement, justifierait qu'il en soit autrement en France et en Allemagne. Pourtant, les juges français maintiennent une conception organique des relations entre les pouvoirs qui protège encore largement l'autonomie des assemblées. Cette divergence d'interprétation influe sur l'étendue de la protection accordée dans les différents pays.

⁵⁵⁸ Alexia NYOUNG-ROGER, Marie SISSOKO, Bérénice POIRRIER, « Les immunités parlementaires québécoises », *JP Blog*, 17 septembre 2018.

⁵⁵⁹ « On peut soutenir que, sous le régime britannique de la suprématie du Parlement, les tribunaux ne jouent aucun rôle dans la surveillance de l'exercice du privilège parlementaire. Au Canada, la situation a changé du fait que la Charte énonce des valeurs qui, dans certains cas, peuvent entrer en conflit avec l'exercice de ce privilège. Pour éviter que des abus sous le couvert d'un privilège éclipsent des droits légitimes garantis par la Charte, les tribunaux doivent examiner la légitimité d'une revendication de privilège parlementaire ». Assemblée nationale du Québec, *La procédure parlementaire au Québec*, op. cit., p. 73.

⁵⁶⁰ Cour suprême du Canada, *Harvey v. New Brunswick*, 2 RCS 876, 1996.

⁵⁶¹ Céline ROYNIER, « La résolution du scandale des notes de frais ou les bienfaits de la morale constitutionnelle » *JP Blog*, 20 mars 2017.

2) Une large protection des actes rattachés à l'exercice du mandat en France et en Allemagne

203. En France, l'imprécision des textes complique la détermination du champ de cette protection. L'article 26 de la Constitution française dispose seulement « *qu'aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ». Elle exclut en revanche, les propos tenus hors du cadre parlementaire, comme ceux tenus lors d'un entretien avec un journaliste, ou des propos émis lors d'une réunion publique, et même des propos privés tenus dans l'enceinte de l'assemblée. La protection a un caractère spatial et garantit la liberté d'action du parlementaire dans le strict cadre de ses fonctions. Elle est sensiblement moins large que la liberté d'expression traditionnellement accordée aux élus par la CEDH sur le fondement de l'article 10 de la Convention⁵⁶². L'étendue de la protection n'est pas facilement caractérisable en l'absence d'une définition claire des fonctions parlementaires. La Cour de cassation mentionne, de manière constante, que les actes accomplis « *au cours de l'une des activités prévues aux titres IV et V de la Constitution, pouvant seul [s] caractériser l'exercice des fonctions parlementaires* »⁵⁶³, c'est-à-dire principalement les fonctions législatives d'élaboration et de contrôle de la loi et du gouvernement.

204. Deux conceptions s'opposent selon que l'on adopte une conception absolue ou fonctionnelle de la séparation des pouvoirs. Dans le premier cas, cette protection s'étend en principe à l'ensemble des actes accomplis par les parlementaires dans l'exercice de leurs prérogatives constitutionnelles⁵⁶⁴. L'irresponsabilité ne protège pas la personne, mais l'institution. Elle constituerait en quelque sorte un « *obstacle procédural* »⁵⁶⁵ qui empêcherait

⁵⁶² La France fut condamnée à deux reprises pour violation de l'article 10 de la convention pour n'avoir pas avoir condamné des parlementaires en raison des propos tenus lors d'une émission de télévision (CEDH, 7 novembre 2006, *Mamère c. France*, n° 12697/03.) ou encore en raison des propos tenus dans un journal.

⁵⁶³ Cass. Crim, 7 mars 1988, n° 87-80931 ; Cass. Crim, 16 déc. 1997 n° 96-82509.

⁵⁶⁴ L'irresponsabilité couvre notamment : les interventions en séance publique et en commission, les propositions de loi ou de résolution, les rapports, les questions écrites ou orales, les actes accomplis dans l'exercice d'une mission parlementaire. Georges BERGOUIGNOUS, *Le statut de député*, coll. « Connaissance de l'Assemblée », éditions de l'Assemblée nationale, 2002, p. 18.

⁵⁶⁵ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 45. Cette thèse est également défendue par les deux auteurs dans une tribune, « Collaborateurs parlementaires : respectons le droit », *Le Figaro*, 8 février 2017. Voir également, Jean-Éric. SCHOETTL, « De la compétence contestable du parquet national

la mise en causes devant les juridictions de tous les actes accomplis en qualité de parlementaire. Cette conception organique est défendue par l'ensemble des juridictions françaises. Comme le Conseil d'État à propos des indemnités et des pensions des députés, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a affirmé que « *l'inviolabilité comme les modalités de sa levée font partie du statut parlementaire, et participent comme telles à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement* »⁵⁶⁶. En mentionnant de manière générale l'inviolabilité, sans la détacher de la nature de l'acte en cause, la Cour de cassation laisse transparaître une conception relativement extensive des actes couverts par l'immunité. En l'espèce, la solution relève de l'évidence s'agissant d'une procédure qui est une compétence exclusive de la Chambre. Une distinction en fonction de la nature de l'acte semble toutefois possible s'agissant de l'irresponsabilité.

205. En effet, dans un second cas, une lecture littérale de la Constitution de 1958 invite à considérer que l'irresponsabilité couvre uniquement les actes en lien direct avec la fonction délibérative des assemblées, à savoir l'émission de votes ou d'opinions à l'intérieur de la Chambre, qui constitue le cœur même du mandat parlementaire. Cette conception restrictive est notamment défendue par Esmein qui estime que les actes extérieurs au processus délibératif ne sont pas couverts par l'immunité et peuvent donc être réprimés par la loi⁵⁶⁷. Cette question délicate s'est récemment posée à propos de l'enquête sur l'usage du crédit collaborateur par M. François Fillon⁵⁶⁸. Si l'on adopte le raisonnement précédent, la répartition du crédit collaborateur à discrétion du parlementaire constitue un acte de gestion et non un acte de délibération⁵⁶⁹. Les collaborateurs fournissent certes un soutien administratif et législatif précieux, mais ne participent pas directement « *à l'émission de vote ou d'opinions* » au sens de

financier (en particulier) et de l'autorité judiciaire (en général) pour connaître de l'affaire dite des collaborateurs parlementaires de François Fillon », *LPA*, février 2017, vol. 32, pp. 4-6.

⁵⁶⁶ Cass. Crim., 15 mars 2016, 15-85.362, publiée au bulletin

⁵⁶⁷ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, France, éd. Panthéon-Assas, 2001, p. 492.

⁵⁶⁸ Sur le contexte de l'affaire *Fillon* voir partie 2 para. 596.

⁵⁶⁹ Cette analyse s'inspire de la distinction entre les actes de gestion et les actes de puissance publique développée par la doctrine administrativiste. Sur ce point, voir not. Édouard LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^e édition, 1896, Hachette Livre, BnF, 2012, p. 6. L'auteur distingue en effet deux types d'actes administratifs, ceux qui se rattachent à la gestion du service public et les actes « de commandement » qui sont pris lorsque l'administration agit « comme autorité, comme puissance ». Cette distinction, certes contestée par une partie de la doctrine (voir *contra*. Léon DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, La Mémoire du droit, 1999, Chapitre 5) peut trouver à s'appliquer s'agissant des parlementaires. Ceux-ci agissent comme une puissance publique lorsqu'ils délibèrent et comme simples gestionnaires lorsqu'ils établissent un contrat d'embauche d'un collaborateur ou font usage des indemnités qui leurs sont alloués.

la Constitution, dont le parlementaire est le seul responsable⁵⁷⁰. Lorsqu'il rémunère un collaborateur, le député agit en tant qu'employeur et ses actes sont donc susceptibles de relever des juridictions pénales⁵⁷¹. Julie Benetti estime ainsi que le fait « *qu'un contrat de collaboration parlementaire ne soit pas couvert par l'immunité garantie à tout membre du Parlement par l'article 26 de la Constitution en vue d'assurer l'indépendance de son mandat n'est pas discutable* ». Reste à déterminer les modalités d'un contrôle juridictionnel de ces contrats. Ceux-ci relèvent à l'évidence du droit du travail. La juridiction compétente en cas de litige est donc naturellement le Conseil des prud'hommes s'agissant des contrats conclus par les parlementaires français⁵⁷². Si ces contrats ne sont pas couverts par l'immunité, le contrôle de leur bonne exécution s'avère délicat en raison des spécificités du mandat parlementaire⁵⁷³. L'abandon du critère organique au profit du critère matériel constituerait une avancée significative dans l'extension du contrôle de la responsabilité des parlementaires du fait des actes détachables de leurs fonctions délibératives.

206. Cette vision restrictive de l'irresponsabilité limitée aux débats et aux votes se retrouve également en Allemagne. L'article 46 de la Loi fondamentale dispose « *qu'un député ne peut voir sa responsabilité mise en cause d'une quelconque façon hors du Bundestag, en raison d'un vote émis ou d'une déclaration faite par lui au Bundestag ou dans l'une de ses commissions* »⁵⁷⁴. La protection conférée est absolue pour les votes, qui font partie intégrante du processus délibératif⁵⁷⁵. Il découle de ce principe que les comptes rendus des séances publiques ou des commissions ne peuvent engager une quelconque responsabilité⁵⁷⁶.

207. Le champ de l'irresponsabilité est toutefois restrictif parce qu'il est limité aux seuls propos émis au sein même de l'hémicycle ou des commissions, et qu'il ne couvre pas les propos

⁵⁷⁰ Ainsi l'argument d'une extension des immunités aux collaborateurs, appliqué s'agissant des collaborateurs du président de la République, paraît difficilement envisageable.

⁵⁷¹ Pour une opinion contraire voir Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, « Collaborateurs parlementaires : respectons le droit », *le Figaro*, 8 février 2017 ; Jean-Éric SCHOETTL, « De la compétence contestable du parquet national financier (en particulier) et de l'autorité judiciaire (en général) pour connaître de l'affaire dite des collaborateurs parlementaires de François Fillon », *LPA*, 2017, n° 32, pp. 4-6.

⁵⁷² Julie BENETTI, « Quel contrôle sur les contrats de collaboration parlementaire ? » *Constitutions*, 2017, p. 48.

⁵⁷³ En effet, les tâches confiées aux collaborateurs sont librement déterminées par le député employeur, ce qui rend délicate l'appréciation de son caractère éventuellement fictif. La conclusion de contrat plus détaillée, prévoyant des profils de poste précis, résoudrait en partie cette difficulté. Sur ce point voir partie 1 para. 515 et s.

⁵⁷⁴ Article 46 de la Loi fondamentale allemande.

⁵⁷⁵ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 218.

⁵⁷⁶ Article 42.3 de la Loi fondamentale.

diffamatoires⁵⁷⁷. Cette exception est prévue par la Loi fondamentale⁵⁷⁸. Il en va de même, semble-t-il, pour les propos racistes ou négationnistes, lesquels donneraient sans doute lieu à une levée systématique de l'immunité⁵⁷⁹. Le cas de diffamation a longtemps été contesté au Royaume-Uni⁵⁸⁰. Si l'irresponsabilité couvre l'ensemble des propos tenus par les parlementaires, cette protection est susceptible de s'étendre à des personnes extérieures au Parlement. Il peut s'agir d'un témoin entendu par une commission, mais aussi d'un journaliste. En 1995, à la suite des révélations du *Guardian* concernant un échange de pot-de-vin contre des questions posées au Parlement, le député Neil Hamilton porte plainte contre l'auteur de l'article pour diffamation. Les députés britanniques avaient alors voté le *Defamation Act* qui prévoyait que lorsque la conduite d'une personne en relation avec la procédure parlementaire fait l'objet d'une plainte en diffamation, cette personne peut renoncer à la protection conférée par l'article 9 du *Bill of Rights*⁵⁸¹. Cette disposition a été vivement critiquée par les comités parlementaires sur les privilèges parlementaires de 1999 et de 2013. Elle aboutissait à faire de l'irresponsabilité une protection particulière conférée au député qui lui ne peut évidemment y renoncer, car elle est d'ordre public, alors que cette alternative était laissée au tiers incriminé⁵⁸². Face aux critiques, cette protection a finalement été abrogée par le *Deregulation Act* de 2015⁵⁸³.

208. La question de l'extension des immunités à d'éventuelles personnes tierces n'est pas clairement réglée en France. Le problème s'est notamment posé à l'occasion de l'application de sanctions disciplinaires prononcées par l'exécutif à l'encontre d'officiers exerçant un mandat parlementaire à la suite de propos tenus en qualité de parlementaire⁵⁸⁴. Une solution a finalement été apportée par la loi du 13 juillet 1983 qui prévoit que « *la carrière des fonctionnaires élus au Parlement ne peut en aucune manière être affectée par les opinions*

⁵⁷⁷ Ainsi, les propos tenus à la sortie d'une séance de travail ne sont pas protégés alors que les opinions émises lors de cette séance le sont.

⁵⁷⁸ Article 46-1 de la Loi fondamentale allemande.

⁵⁷⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 241.

⁵⁸⁰ *Joint committee on parliamentary privileges*, HL paper 30, HC 100, 3 juillet 2013, p. 44. et Cécile GUÉRIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 282- 283.

⁵⁸¹ Section 13(1) of the *Defamation Act* 1996: « Where the conduct of a person in or in relation to proceedings in Parliament is in issue in defamation proceedings, he may waive for the purposes of those proceedings, so far as concerns him, the protection of any enactment or rule of law which prevents proceedings in Parliament being impeached or questioned in any court or place out of Parliament. ».

⁵⁸² *Joint committee on parliamentary privileges*, first report, 1999, HL Paper 43-1, HC 214-1, chapitre 2, para 63 ; *Joint committee on parliamentary privileges*, 2013, *op. cit.*, p. 42.

⁵⁸³ *Deregulation Act* 2015, para. 44.

⁵⁸⁴ Il s'agit notamment de l'affaire STEHLIN. En 1974, le général STEHLIN, député de Paris, est sanctionné par sa hiérarchie suite à la diffusion d'une note confidentielle à en-tête de l'Assemblée nationale relative au marché de construction aéronautique français. Plus tard, une commission d'enquête du Sénat américain révèle que le général STEHLIN était rémunéré 7500 dollars par mois par le groupe *NorthCorp* en qualité de consultant depuis 1964. Sur cette affaire, voir *infra*. p. 174.

émises dans l'exercice de leur mandat »⁵⁸⁵. Un doute subsiste toutefois à l'égard des propos tenus par les personnes appelées à témoigner devant les instances du Parlement. Rien ne permet aujourd'hui d'affirmer, à la différence du Royaume-Uni, que ces propos sont couverts par l'irresponsabilité. Un fonctionnaire peut *a priori* faire l'objet d'une sanction disciplinaire, une personne privée peut être poursuivie pour diffamation en raison de propos tenus au sein de l'Assemblée⁵⁸⁶. Comme l'a montré le Parlement britannique, une telle différence de traitement est contraire à la vocation première de l'irresponsabilité puisqu'elle contribue à en faire une protection attachée à la personne du député et non aux débats, auxquels les personnes appelées à témoigner participent. La règle a d'ailleurs été codifiée au Québec. La loi sur les députés précise que « *le témoignage d'une personne devant l'Assemblée, une commission ou une sous-commission ne peut être retenu contre elle devant un tribunal, sauf si elle est poursuivie pour parjure* »⁵⁸⁷.

209. Mise à part cette différence notable, les pratiques sont semblables dans l'ensemble des États étudiés. L'irresponsabilité confère aux parlementaires une protection perpétuelle et absolue qui s'étend au-delà du mandat⁵⁸⁸, ce qui démontre son caractère universel. Toutefois, il existe des divergences sensibles quant à la nécessité de protéger certains actes qui ne relèvent pas directement de la délibération. Malgré son uniformité et son caractère quasi absolu s'agissant des débats, cette protection sert peu en pratique.

⁵⁸⁵ Article 7 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

⁵⁸⁶ Par exemple, le 18 décembre 2013, le général de gendarmerie Bertrand SOUBELET intervient devant une commission parlementaire dans le cadre de ses travaux sur la lutte contre l'insécurité. Devant les députés, le militaire explique – chiffres à l'appui – que la réponse pénale est parfois en décalage avec les infractions constatées. « Évidemment, l'insécurité et le sentiment d'insécurité ne cesseront d'augmenter tant que la réponse collective à la délinquance ne sera pas adaptée ». Le général SOUBLET est muté en Outre-Mer par décision du Conseil des ministres du 30 juillet 2014. Certains voient dans cette décision une conséquence des propos tenus lors de son audition.

⁵⁸⁷ Article 53 de la loi sur les députés au *Bundestag* (*Abgeordnetengesetz*).

⁵⁸⁸ Guy CARCASSONNE, Marc GUILLAUME, *La Constitution*, 13^e édition, 2016, éditions du Seuil, p. 159.

On objectera toutefois que la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, créant l'article 53-2 relatif à la reconnaissance de la juridiction de la Cour Pénale internationale a apporté une limite au caractère absolu de l'irresponsabilité en remédiant à l'incompatibilité soulevée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 98 -408 DC entre l'article 26 de la Constitution et l'article 27 du traité portant statut de la Cour pénale internationale qui fait entrer dans le champ de la Cour l'encouragement ou l'incitation au crime par des propos éventuellement tenus à la tribune d'une assemblée.

B. Une protection essentielle, mais qui sert peu en pratique

210. La rareté des décisions relatives à l'irresponsabilité dans les pays considérés tend à accréditer la thèse de son efficacité, mais apparaît aussi, pour certains auteurs comme une protection surannée. S'agissant du Royaume-Uni, Georges Marshall considère ainsi que « *cette protection n'est plus vraiment justifiée. En effet, la protection n'est valable que pour les propos et actes tenus dans l'enceinte du Parlement ; pour les autres actes, ils peuvent être poursuivis et ne le sont que très rarement ; on ne voit pas vraiment pourquoi ils seraient des cibles plus tentantes dans le Parlement qu'en dehors* »⁵⁸⁹. Ces critiques militent dans le sens d'un rapprochement du statut du parlementaire avec celui du citoyen ordinaire

211. Pour autant, la faiblesse du contentieux autour de l'irresponsabilité ne prive pas cette dernière de toute légitimité. L'irresponsabilité plane au-dessus du parlementaire comme une ombre rassurante et sécurisante. En France, elle a essentiellement pour finalité d'empêcher qu'un membre du Parlement puisse voir sa responsabilité engagée devant les tribunaux pour diffamation. Elle vise aussi plus largement à garantir l'indépendance fonctionnelle des assemblées et la liberté des débats. Elle a toutefois connu des exceptions importantes en France⁵⁹⁰. En 1944, il fut dérogé au principe de l'irresponsabilité à l'encontre des parlementaires ayant voté les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain qui furent frappés d'inéligibilité. En revanche en Allemagne, l'irresponsabilité « *s'applique à la lettre* » pour les parlementaires ayant accordé les pleins pouvoirs à Hitler par la loi du 24 mars 1933⁵⁹¹. L'irresponsabilité ne fait cependant pas obstacle à l'application des sanctions disciplinaires prévues par les assemblées⁵⁹². Ce droit constitue en quelque sorte un palliatif de l'irresponsabilité⁵⁹³. Ainsi, un parlementaire est en principe toujours tenu de répondre de ses actes, devant l'assemblée. Si la n'apparaît pas entamée, tel n'est pas le cas de l'inviolabilité, de plus en plus perçue comme un régime de protection discutable.

⁵⁸⁹ Georges MARSHALL, « The Future of parliamentary privileges », in Michel AMELLER (et al.)(dir.) *La République, mélanges en l'honneur de Pierre AVRIL*, Paris, L.G.D.J, 2001, p. 592.

⁵⁹⁰ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 224.

⁵⁹¹ *Ibid.*

⁵⁹² Sur l'usage renouvelé du droit disciplinaire des assemblées sous l'effet de la déontologie, voir partie 2 para. 876.

⁵⁹³ Cécile GUERIN- BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif, op. cit.*, p. 93.

§ 2/ L'inviolabilité, un régime de protection discutable

212. L'inviolabilité est la seconde composante des immunités ou des privilèges parlementaires. Mais contrairement à l'irresponsabilité qui est étroitement liée au caractère délibératif des assemblées, l'association de l'inviolabilité au caractère représentatif du mandat apparaît pour le moins fragile dans la mesure où celle-ci couvre les actes extérieurs à la fonction (A). La fragilité des fondements de l'inviolabilité invite à réfléchir à son abolition en France, comme c'est d'ailleurs le cas dans les parlements issus du modèle de Westminster. Dans le contexte actuel qui promeut une responsabilisation croissante des parlementaires, le maintien de l'inviolabilité a pour conséquence néfaste d'apparaître comme une « surprotection » du mandat (B).

A. Une association fragile avec le caractère représentatif du mandat

213. L'inviolabilité est plus discutable dès lors qu'elle se limite à couvrir les actes extérieurs au mandat. Celle-ci a pour fonction de protéger le parlementaire contre toute action judiciaire susceptible d'entraver sa liberté. Cette association étroite entre régime représentatif et immunité a longtemps prévalu en France à la faveur d'une doctrine qui concevait l'inviolabilité comme un prolongement quasi naturel de l'irresponsabilité⁵⁹⁴. En France, le lien entre irresponsabilité et inviolabilité est d'ailleurs renforcé par l'apparition concomitante des deux notions à la Révolution⁵⁹⁵. Lors de l'adoption du décret du 23 juin 1789, les députés ne distinguent pas véritablement l'irresponsabilité et l'inviolabilité⁵⁹⁶. L'immunité parlementaire apparaît alors comme une protection uniforme couvrant à la fois les actes inhérents à la fonction parlementaire comme les actes extérieurs. Dès lors, l'inviolabilité reste perçue en France comme un

⁵⁹⁴ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 95.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ Une première analyse incite à penser que le décret du 23 juin 1789 n'est relatif à l'irresponsabilité tandis que celui du 26 juin 1790 porterait, lui, sur l'inviolabilité. On peut toutefois considérer, au regard des débats du mois de juin 1789 que l'inviolabilité du député était déjà « sous-entendue » dans le décret du 23 juin 1789, ce qui renforce le caractère concomitant des deux notions. Sur les liens entre irresponsabilité et inviolabilité, voir not. Gérard SOULIER, *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1966, p. 14 ; Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 103-107.

mécanisme essentiel au bon fonctionnement du régime représentatif, lequel prône l'indépendance la plus large des parlementaires.

214. En effet, selon la théorie classique du mandat représentatif, la liberté et l'indépendance du parlementaire sont les fondements même du régime représentatif. Les parlementaires ne sauraient ainsi être les représentants des citoyens et sont donc « *vis-à-vis d'eux dans une position de complète indépendance* »⁵⁹⁷. Cette conception abstraite de la représentation permet *a priori* de justifier l'inviolabilité « *puisque'elle a pour but de permettre au député d'exercer sa fonction dans la liberté et l'indépendance, conformément aux exigences du mandat représentatif* »⁵⁹⁸.

215. Toutefois malgré son caractère séduisant, la théorie classique du mandat représentatif peine à justifier pleinement le maintien de l'inviolabilité en droit français. Le caractère abstrait de la théorie développée par Carré de Malberg soulève certaines critiques en ce qu'elle nie la dimension politique de la représentation et l'influence que les citoyens exercent sur la conduite des parlementaires⁵⁹⁹. Surtout, l'argument tiré de ce que l'inviolabilité serait indispensable au bon déroulement du travail législatif en ce qu'elle garantit la liberté de siéger du parlementaire peine à convaincre. En effet, l'exigence de complétude des assemblées n'est pas inhérente à l'exercice du mandat parlementaire bien qu'elle soit largement défendue par une partie de la doctrine et de la classe politique⁶⁰⁰. En effet, comme le souligne Cécile Guérin-Bargues, « *le régime représentatif [...] s'accommode fort bien de l'absence d'un ou plusieurs députés, dans la mesure où chacun d'entre eux est censé représenter la Nation tout entière* »⁶⁰¹. En pratique, l'impact sur le travail parlementaire est d'ailleurs modéré au regard du faible nombre de demandes de levée d'immunité. En l'absence de justifications pratiques et théoriques, la

⁵⁹⁷ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 227.

⁵⁹⁸ Gérard SOULIER, *L'inviolabilité parlementaire*, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁹⁹ Sur les limites de cette conception abstraite et purement juridique de la représentation v. Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 108-116.

⁶⁰⁰ Maurice HAURIOU considère ainsi que l'inviolabilité « a pour but la sauvegarde la session » et constitue « une prérogative du Parlement qui a intérêt à être au complet de ses membres » in *Précis de droit constitutionnel*, 2^e édition, Sirey, 1929, p. 534 ; Dans le même sens, Marcel RUDLOFF, sénateur fréquemment désigné dans les années quatre-vingt comme rapporteur de la commission du Sénat chargé d'étudier les demandes de levée d'immunité, procédure prévue à l'article 105 du Règlement du Sénat, considérait que l'existence de l'inviolabilité était justifiée par « l'importance que la Constitution attache à l'exercice du mandat parlementaire et à l'intégrité de l'Assemblée parlementaire qui doit pouvoir compter sur l'ensemble de ses membres », JO Sénat, débats, séance du 15 décembre 1987, p. 5482. Cité par Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 123.

⁶⁰¹ Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 123.

question du maintien de l'inviolabilité se pose, dès lors qu'elle apparaît, à bien des égards comme « *un vestige désuet de la protection du mandat* »⁶⁰².

216. Le caractère désuet de l'inviolabilité se trouve renforcé à l'étude du droit britannique. Si en théorie, le droit parlementaire fait encore référence au « *freedom from arrest* » comme un privilège de la Chambre⁶⁰³, on constate en pratique « *la quasi-disparition de l'inviolabilité au sein du régime représentatif anglais* »⁶⁰⁴. Cette situation est le produit d'une longue évolution historique et institutionnelle. D'abord progressivement renforcé jusqu'au XVIII^e siècle pour accroître l'autonomie du Parlement en matière de privilèges, le champ de l'inviolabilité a peu à peu été réduit dans le souci de consacrer une égalité de traitement entre les citoyens et leurs représentants⁶⁰⁵. Si bien qu'aujourd'hui, l'inviolabilité parlementaire en droit britannique a totalement disparu en matière civile. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce qu'un membre du Parlement soit poursuivi, mis en examen et arrêté en matière pénale, y compris dans l'enceinte du Parlement, avec toutefois l'accord de la Chambre les jours de session⁶⁰⁶. L'inviolabilité ne subsiste guère aujourd'hui que pour permettre à un parlementaire de refuser de comparaître en tant que témoin ou plus rarement de servir en tant que juré⁶⁰⁷. Pour le reste, le parlementaire est soumis au droit commun comme tout citoyen ordinaire, dans les limites, toutefois assez larges, du principe de compétence exclusive des Chambres sur leurs affaires internes. Ce principe est toutefois interprété de manière de plus en plus stricte par les juridictions qui consentent de plus en plus à ce que les parlementaires soient désormais soumis aux exigences du droit commun. Cette tendance se manifeste par le développement des organes de déontologie parlementaires. En effet, en droit parlementaire britannique, les manquements à la déontologie étaient traditionnellement constitutifs d'une atteinte aux privilèges (*breach of privileges*) prononcée par la Chambre seule. L'adoption d'un code de conduite et la nomination d'un commissaire à

⁶⁰² Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 211.

⁶⁰³ ERSKINE MAY, 2011, *op. cit.*, p. 74.

⁶⁰⁴ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 299.

⁶⁰⁵ Sur cette évolution, voir Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 301-314, et Denis BARANGER, « La responsabilité pénale et politique des ministres en Grande-Bretagne dans la période contemporaine » in Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Responsabilité pénale et vie publique en France et à l'étranger*, Paris, éditions Panthéon-Assas, 2002, p. 37 et s.

⁶⁰⁶ Depuis 1836 et la disparition quasi totale des sanctions privatives de liberté en matière civile, l'inviolabilité en matière civile a disparu en pratique. Dans son dernier et très complet rapport, le *Joint committee on parliamentary privileges* recommandait en conséquence qu'elle soit « *formellement abolie* », *Joint committee on parliamentary privileges*, *op. cit.*, not. p. 63.

⁶⁰⁷ *Idem*, p. 65-66.

l'éthique entraînent un assouplissement du principe de la compétence exclusive de la Chambre, dans un souci d'impartialité et d'efficacité du contrôle déontologique⁶⁰⁸.

217. Cette soumission constante des parlementaires au droit de la responsabilité largement entendu est le produit d'une « morale constitutionnelle » spécifique aux parlements issus du modèle de Westminster⁶⁰⁹. Elle implique, selon les mots de Burke, que « *personne ne soit juge de sa propre cause* »⁶¹⁰. Ce principe essentiel du constitutionnalisme britannique explique pour une large part, la configuration particulièrement efficace du réseau de contrôle déontologique dans ces parlements⁶¹¹. Cette morale constitutionnelle ne semble en revanche pas tout à fait intégrée en France. La survivance de l'inviolabilité conjuguée aux défauts de jeunesse du contrôle déontologique aboutit au fait que les parlementaires échappent encore largement à la mise en jeu de leur responsabilité pour les actes extérieurs à la délibération. Cette situation confère aux députés une « surprotection » du mandat qui n'est pas véritablement justifiée.

B. Une conséquence néfaste : la surprotection du mandat

218. La survivance de l'inviolabilité en droit français tient d'abord à une transformation de sa nature. D'une protection de l'institution à l'encontre des éventuelles pressions de l'exécutif, l'inviolabilité s'est peu à peu muée en France en une protection du parlementaire à l'égard d'un pouvoir judiciaire redouté⁶¹². Instrument destiné à contrer la menace du juge, la persistance de l'inviolabilité illustre la tension qui subsiste en France entre le juge et le politique⁶¹³. Cette méfiance à l'égard des poursuites engagées dans un but politique n'est peut-être pas totalement infondée, mais est en tout cas largement surestimée. Elle l'est d'autant plus dans le contexte actuel d'autonomisation croissante de l'autorité judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif. Cette tension regrettable permet à l'inviolabilité de (re) trouver un fondement tout aussi contestable en ce qu'elle aboutit à en faire « *un moyen commode de garantir l'impunité des parlementaires* »

⁶⁰⁸ ERSKINE MAY, *op. cit.* p. 235

⁶⁰⁹ Céline ROYNIER, « La résolution du scandale des notes de frais des MPs au Royaume-Uni ou les bienfaits de la morale constitutionnelle », *JP Blog*, 20 mars 2017.

⁶¹⁰ Edmund BURKE, *Réflexions sur la Révolution de France*, Paris, Hachette, 1989, p. 75.

⁶¹¹ Sur ce point, voir partie 2 para 932 et s.

⁶¹² Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 355.

⁶¹³ « L'exacerbation contemporaine des tensions entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire est symptomatique à la fois d'une tendance de l'autorité de judiciaire à s'ériger en « contrôleur de la vertu des gouvernants » (Olivier BEAUD, préface de Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. IX) et d'une défiance grandissante des parlementaires à l'égard d'un pouvoir de plus en plus autonome. Sur ce point voir Robert BADINTER, « Une si longue défiance », *Pouvoirs*, 1995, n° 74, pp. 7-12.

pour des faits ressortant du droit commun »⁶¹⁴. Ainsi dénaturée, l'inviolabilité parlementaire est difficilement comprise par les citoyens et son maintien contribue à entretenir le mythe du « *parlementaire intouchable* »⁶¹⁵. Ce mythe a aussi été entretenu à la faveur d'un régime qui jusqu'en 1995 accordait aux parlementaires une protection relativement large qui soumettait l'engagement des poursuites « *à l'accord préalable de la Chambre* »⁶¹⁶.

219. Un progrès notable a néanmoins été accompli en France par la réforme du 4 août 1995 qui tire les conséquences de l'adoption de la session unique⁶¹⁷. L'inviolabilité ne fait désormais plus obstacle à l'ouverture d'une enquête, ni même à l'engagement des poursuites. Un parlementaire peut être entendu en qualité de témoin ou de mis en cause dans les formes ordinaires de l'audition simple ou interrogé et mis en examen par un juge d'instruction. L'inviolabilité ne fait pas non plus obstacle à une perquisition au domicile d'un parlementaire ni à une fouille de son véhicule⁶¹⁸. Seules sont couvertes les mesures privatives ou restrictives de liberté⁶¹⁹. La réduction du champ de l'inviolabilité rapproche incontestablement la situation du parlementaire de celle du justiciable ordinaire même si la liberté de poursuite reconnue aux juges consacre une pratique existante⁶²⁰.

220. La réforme est aussi le produit d'un contexte dans lequel les assemblées étaient confrontées à une nette augmentation des demandes de levées d'immunités dont l'examen public par les chambres faisait l'objet de vives critiques⁶²¹. Ces demandes sont désormais examinées à huis-clos, non par l'Assemblée, mais par le Bureau concerné. Cette confidentialité peut sembler opportune dès lors qu'elle a pour but de protéger la présomption d'innocence des parlementaires. On peut toutefois regretter que la plupart des communiqués du Bureau relatif

⁶¹⁴ Christophe BONNOTE, *Recherche sur la notion d'immunité en droit constitutionnel français*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, 2002, p. 245.

⁶¹⁵ Marie-Odile PEYROUX-SISSOKO (et al.), « Parlementaires : intouchables ? », in Bertrand MATHIEU, Michel VERPEAUX, *Transparence et vie publique*, Dalloz, 2015, *op. cit.*, p. 93.

⁶¹⁶ Dans sa rédaction antérieure, la protection accordée par l'inviolabilité était variable dans le temps. Elle était applicable à tout acte de poursuite pendant les sessions mais était toutefois limitée aux seules arrestations en intersession. Cf. Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 380.

⁶¹⁷ François LUCHAIRE, « La loi constitutionnelle du 4 août 1995, un progrès pour la démocratie ? », *RDP*, 1995, n°6, p. 1436.

⁶¹⁸ Sénat, Note de législation comparée n° 250 sur l'immunité parlementaire à la demande de Madame la sénatrice Chantal JOUANNO, juin 2014.

⁶¹⁹ Cela concerne les mesures de garde à vue mais aussi de contrôle judiciaire prévues à l'article 138 du code pénal.

⁶²⁰ En effet, comme le souligne Cécile GUERIN-BARGUES : « Il était déjà possible dans le régime antérieur d'engager librement des poursuites à l'encontre d'un parlementaire en période d'intercession et, à tout moment en cas de délit flagrant. », *op. cit.*, p. 382.

⁶²¹ *Ibid.*, p. 374-377.

au refus de levée d'immunité se contentent souvent d'une justification lacunaire⁶²². En passant de la publicité à la confidentialité, l'Assemblée paraît aller à rebours des évolutions actuelles en matière de transparence. Ce choix ne facilite pas la compréhension d'un mécanisme qui, malgré des ajustements, continue d'apparaître aux yeux des citoyens comme un privilège suranné. Il n'est d'ailleurs pas certain que le caractère lacunaire de ces décisions soit conforme aux exigences de motivations posées par la CEDH. Selon Nicolas Hervieu, les arrêts rendus par la Cour de Strasbourg sur les questions d'immunités depuis 2002 « *témoignent d'une recherche constante du juste équilibre entre la nécessaire protection de l'immunité parlementaire et la protection des droits et libertés. Si la CEDH n'est pas avare de formules particulièrement fortes visant à consacrer et à réaffirmer la force de l'immunité parlementaire, celle-ci n'a, selon elle, pas vocation à écraser tout le reste, notamment le droit à un procès équitable* »⁶²³. Dans son arrêt *Karácsony et autres contre Hongrie* du 17 mai 2016, la Cour juge que l'absence de motivation des décisions disciplinaires du Parlement n'est pas conforme aux exigences de la Convention et notamment à son article 10 relatif au principe de proportionnalité des peines⁶²⁴. Un compromis peut sans doute être trouvé pour permettre une meilleure information des citoyens tout en respectant la présomption d'innocence.

221. Si la tendance n'est pas (encore) aussi manifeste qu'au Royaume-Uni ou au Canada, les exigences déontologiques accrues qui s'imposent aujourd'hui aux députés ont pour effet de réduire le champ de l'immunité à sa stricte nécessité qui est de protéger la liberté de la délibération.

222. La situation française est en définitive assez proche du cas allemand. Comme l'irresponsabilité, l'inviolabilité procède du même article de la loi fondamentale. L'article 46-2 prévoit que « *pour un acte passible d'une sanction, un député ne peut voir sa responsabilité engagée, être arrêté qu'avec l'agrément du Bundestag, à moins qu'il ait été arrêté en flagrant*

⁶²² Le Bureau de l'Assemblée a par exemple rejeté une demande de levée d'immunité dans sa décision du 13 juillet 2016, en considérant simplement « que la demande d'audition sous le régime de la garde à vue n'est pas suffisamment étayée pour être considérée comme nécessaire. Considérant que les mesures de contrôle judiciaire ne sont envisagées que sur un mode conditionnel ; Rejette la demande de levée d'immunité parlementaire. »

⁶²³ Nicolas HERVIEU, Compte-rendu de la table-ronde autour de la question : « Le régime de l'immunité parlementaire : est-il encore justifié ? Doit-il évoluer ? », Groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, Assemblée nationale, 6 novembre, 2017, p. 8.

⁶²⁴ CEDH, 17 mai 2016 *Karácsony et autres c. Hongrie* (requêtes nos 42461/13 et 44357/13). En l'espèce, la Cour a jugé que les faibles garanties procédurales prévues par le droit parlementaire hongrois, et notamment l'absence de débat en séance sur les questions de discipline et d'immunités étaient contraires au principe de proportionnalité des peines inhérent à l'article 10 de la Convention.

délit ou le lendemain du jour où il a commis cet acte ». La procédure de levée d'immunité est décrite par l'article 107 et l'annexe 6 de la loi sur les députés. L'inviolabilité couvre également les mesures restrictives de liberté. La complexité et la solennité de la procédure de levée d'immunité confèrent toutefois aux députés allemands une protection plus large que celle de ses homologues français et *a fortiori* britanniques ou québécois⁶²⁵. En effet, si les règles définissant le champ de l'inviolabilité sont d'une remarquable stabilité, la procédure de levée d'immunité relève d'une commission spéciale et fait l'objet d'une modification au début de chaque législature⁶²⁶.

223. Les différences sont donc sensibles et révèlent des divergences historiques importantes. En France, la disparition totale de l'inviolabilité ne pourra raisonnablement advenir que dans le cadre d'une relation plus apaisée entre l'autorité judiciaire et le pouvoir politique⁶²⁷. La seule véritable justification contemporaine de l'inviolabilité en France réside dans la méfiance toujours vive des parlementaires à l'égard des juges. Cette méfiance est parfois justifiée. La publication dans la presse d'extraits de procès-verbaux d'auditions au mépris du secret de l'instruction, qui couvre également la phase d'enquête, n'est pas de nature à améliorer les relations entre les parlementaires et la justice. Si ces agissements sont souvent motivés par le souci louable d'informer les citoyens, ils ont un impact certain sur la sérénité des investigations. Si l'on se réfère à la jurisprudence de la CEDH, le secret de l'instruction peut trouver sa justification dans la protection de l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Cependant, le droit à l'effectivité de l'enquête pénale peut souvent prévaloir sur le droit du public d'être informé⁶²⁸. La presse, dont le rôle dans la révélation des abus s'avère déterminant, donne parfois le sentiment de se substituer à l'autorité judiciaire en s'érigant comme « *un nouveau juge du politique* »⁶²⁹.

224. D'un point de vue théorique, ni la séparation du pouvoir ni la liberté du mandat ne peuvent véritablement expliquer le maintien de l'inviolabilité en droit français. Toutefois, comme le souligne justement Olivier Beaud, « *c'est seulement le jour où tous les citoyens,*

⁶²⁵ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p.247.

⁶²⁶ Voir article 107 du Règlement du *Bundestag* et l'annexe 6.

⁶²⁷ Au Royaume Uni, la confiance accordée au juge de droit commun est un facteur déterminant pour expliquer l'absence d'inviolabilité. Cf. Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 331.

⁶²⁸ CEDH, 29 mars 2016, n° 56925/08, *Bédat c/ Suisse*, *Gazette du Palais*, 2016, n° 19, p. 32 note PIOT

⁶²⁹ Philippe GARRAUD « Les nouveaux juges du politique en France », *Critique internationale*, 1999 n° 1, pp. 125-139. Sur le rôle de la presse, voir Partie 2 para. 581 et s.

gouvernants comme gouvernés, auront des garanties effectives de leurs libertés contre les actions de la justice que l'on pourra envisager plus sereinement le cas des immunités parlementaires, et songer à faire disparaître ce qui apparaîtra, une fois qu'on aura un droit pénal digne de respect, comme un anachronisme inadmissible »⁶³⁰. Ces garanties sont sur le point d'être adoptées même s'il faut sans doute aller plus loin d'agissant des magistrats du Parquet. Le Bureau de chaque assemblée pourrait mettre en fin en pratique à l'inviolabilité en décidant systématiquement de sa levée. La question du maintien des immunités fait partie du programme du groupe de travail sur le statut du député mis en place à l'Assemblée nationale dans le cadre de ses conférences de réformes⁶³¹. Le premier rapport d'étape n'est toutefois pas favorable à la suppression pure et simple de l'inviolabilité. Le groupe de travail a estimé « *préférable de conserver notre régime d'inviolabilité pour préserver l'avenir.* » Le rapport estime que l'inviolabilité « *reste une garantie pour l'opposition* » qui vise à prévenir les procédures abusives. Il rappelle en outre que la révision du 4 août 1995 en a sensiblement réduit la portée⁶³².

225. Le problème est donc moins l'esprit de la règle que sa pratique. Que les parlementaires bénéficient d'un régime de protection adéquat, y compris contre d'éventuelles manœuvres de l'autorité judiciaire est légitime, et le régime mis en place en 1995 répond amplement à cet objectif. En revanche, comme le souligne Denis Baranger lors de son audition devant le groupe de travail sur le statut de député :

226. « *La doctrine juridique et surtout l'opinion publique peuvent ne pas bien comprendre des cas de levées de l'immunité – en réalité de l'inviolabilité - qui n'auront pas toujours semblées opportunes, ou des cas de refus de levée de l'immunité suivis, quelques mois plus tard, de la décision contraire. On remarque aussi que les décisions du Bureau ne sont pas*

⁶³⁰ Olivier BEAUD, préface Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., Préface, p. XI.

⁶³¹ Le groupe de travail juge « *préférable de conserver notre régime d'inviolabilité pour préserver l'avenir. Il s'agit d'une garantie pour l'opposition. Une assemblée, qui serait privée d'une partie de ses membres en raison de procédures abusives destinées à éviter que certains députés puissent y siéger, pourrait continuer à délibérer mais pas dans des conditions satisfaisantes* ». Pour une nouvelle Assemblée nationale, Rapport de la première conférence des réformes, décembre 2017, op. cit., p. 16.

⁶³² Pour une nouvelle Assemblée nationale, le rendez-vous des réformes 2017-2022, Rapport de la première conférence des réformes, décembre 2017, p. 16. Selon le rapport, la tendance depuis 1995 est très nettement en faveur de l'acceptation des demandes.

Au Sénat, il y a eu 23 demandes de levée d'immunité, dont 12 autorisations, 4 autorisations partielles et 7 rejets ; À l'Assemblée, il y a eu 17 demandes de levée d'immunité, dont 3 autorisations, 6 autorisations partielles et 8 rejets.

toujours amplement motivées, et d'un accès facile pour qui souhaite se les procurer ou les lire »⁶³³.

227. Un effort de transparence peut sans doute être suggéré. Ce geste traduirait une réelle volonté d'apaiser les relations entre le Parlement et la justice, qui participerait à renforcer la confiance des citoyens dans les deux institutions. Si l'inviolabilité n'est pas un élément essentiel au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire, tel n'est pas le cas de la prohibition unanime du mandat impératif, laquelle fait figure de véritable axiome du régime représentatif.

§ 3/La prohibition unanime du mandat impératif

228. La prohibition unanime du mandat impératif découle naturellement du caractère général du mandat parlementaire⁶³⁴. Elle est la conséquence pratique de la théorie de l'indivisibilité de la souveraineté⁶³⁵. Elle implique que le parlementaire n'est pas juridiquement tenu d'exercer sa mission conformément à la volonté de ses électeurs. L'absence du mandat impératif est une condition essentielle à la réussite du processus délibératif. En effet, la délibération ne peut aboutir à une décision commune si chacune des opinions est prédéterminée par un mandat contraignant reçu des électeurs. L'adoption du mandat impératif conduit fatalement à la paralysie de la délibération parlementaire et apparaît manifestement contraire au caractère général du mandat en ce qu'il conduit « *au triomphe des intérêts particuliers sur l'intérêt général* »⁶³⁶.

229. L'indivisibilité de la souveraineté a pour conséquence que le député ne saurait être le commettant de ces électeurs. C'est ce qu'a montré Burke dans une adresse aux électeurs de Bristol lorsqu'il affirme que « *Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs aux intérêts différents et hostiles, lesquels intérêts devraient être défendus par chaque agent et avocat contre*

⁶³³ Denis BARANGER, Compte-rendu de la table-ronde sur la question de savoir s'il faut réformer le statut du député, pourquoi et comment, et s'il faut réformer la Constitution, compte-rendu n° 2, séance du 16 octobre 2017, p. 12.

⁶³⁴ Oliver DUHAMEL et Yves MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F, 1992, sous « mandat parlementaire », p. 619.

⁶³⁵ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit. p. 94.

⁶³⁶ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit. p. 102.

tous les autres agents et avocats ; le Parlement est l'assemblée délibérative d'une seule Nation, qui n'a qu'un seul intérêt, celui de la totalité »⁶³⁷.

230. Le parlementaire n'est pas non plus titulaire d'un mandat, au sens civiliste du terme, qui l'obligerait à agir selon la volonté de ses électeurs. En effet, si la relation entre le député et son électorat devait être entendue de cette manière en matière constitutionnelle, il faudrait en déduire que les parlementaires sont juridiquement responsables à l'égard de leurs électeurs⁶³⁸. Le terme *mandat* cadre ainsi assez mal avec le caractère général et résolument libre de la fonction parlementaire. En ce sens, Esmein considère que « *l'utilisation du terme mandat est l'un des accidents les plus fâcheux de l'histoire constitutionnelle française qui a singulièrement contribué à brouiller les idées* »⁶³⁹. En effet, considérer que le parlementaire est titulaire d'un mandat revient à affirmer l'existence d'une responsabilité juridique personnelle du député à l'égard de ses électeurs. Or, cette vision du mandat parlementaire est en totale contradiction avec les principes traditionnels du mandat représentatif, en vertu desquels les parlementaires n'ont juridiquement aucun compte à rendre à leurs électeurs⁶⁴⁰.

231. Par son caractère exclusif, la théorie du mandat représentatif est souvent qualifiée d'aristocratique ou d'élitiste⁶⁴¹. Sieyès, que l'on peut considérer comme le précurseur du mandat représentatif en France, reconnaissait lui-même le caractère non démocratique de cette théorie : « *les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet État représentatif ; ce serait un État démocratique. Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants* »⁶⁴². Pour Sieyès, la mise en place du

⁶³⁷ Edmund BURKE, « Discours aux électeurs de Bristol du 3 novembre 1774 ». Sur la conception de la représentation chez Burke, voir Michel GANZIN, « Edmund Burke : La théorie de la représentation de la Nation anglaise » in Thérèse AVON-SOLETTI (et al.), *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Aix-en-Provence, P.U.A.M, coll. « Histoire des idées politiques », 2015, pp. 193-204.

⁶³⁸ Pierre-Alain COLLOT, « Le statut du Parlement », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 2, Paris, Dalloz, 2012, p. 259.

⁶³⁹ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnels français et comparé*, op. cit., p. 685.

⁶⁴⁰ Gérard SOULIER, *L'inviolabilité parlementaire*, op. cit., p. 68. Sur les ambiguïtés de l'utilisation du terme « mandat » dans la théorie constitutionnelle voir Bruno DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Dalloz, 2011 coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses », qui parle du « non-sens du mandat » p. 228-261.

⁶⁴¹ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 174.

⁶⁴² Discours du 7 septembre 1789, intitulé : « *Dires de l'abbé Sieyès, sur la question du veto royal : à la séance du 7 septembre 1789* ». Sur l'influence des idées de Sieyès sur l'établissement du régime représentatif en France voir

gouvernement représentatif est d'abord dictée par une exigence fonctionnelle : la taille des États modernes et les fortes inégalités sociales rendent nécessaire la mise en place du système représentatif⁶⁴³. Sieyès justifie également la nécessité du mandat représentatif par l'incompétence manifeste du peuple : « *La plupart de nos concitoyens n'ont ni l'instruction ni les loisirs nécessaires pour vouloir décider eux-mêmes des affaires publiques. Leur avis est donc de nommer des représentants beaucoup plus capables d'eux de décider* »⁶⁴⁴. L'argument de l'incompétence du peuple se retrouve également chez Montesquieu pour qui « *Le grand avantage des représentants est qu'ils sont capables de discuter des affaires ; le peuple n'y est point propre du tout (...) il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants* »⁶⁴⁵. Cet argument apparaît aujourd'hui désuet face à la généralisation du suffrage et aux progrès de l'instruction et de la communication, mais constituait à l'époque, pour ses défenseurs, un argument de poids en faveur du régime représentatif.

232. La prohibition du mandat impératif est une exigence fonctionnelle en ce qu'elle permet l'existence de la délibération parlementaire et la formation d'une majorité nécessaire à l'adoption d'une décision légitime⁶⁴⁶. Elle a aussi pour but de protéger la dignité de l'élu, dès lors « *qu'il n'a d'instruction à recevoir de personne et demeure en principe fondamentalement libre de ses actes et de ses opinions* »⁶⁴⁷. Le pouvoir des électeurs sur les représentants de la Nation se réduit à un simple pouvoir de nomination par le biais de l'élection. Mais si l'élection est un mécanisme essentiel du mandat représentatif en ce qu'elle permet de donner corps à la Nation au sein d'une assemblée, elle ne peut toutefois s'analyser comme un acte de délégation aboutissant à un transfert de souveraineté des citoyens aux députés⁶⁴⁸. Pour Carré de Malberg, l'élection ne constitue « *qu'un pur mode de désignation des membres du corps législatif* »⁶⁴⁹. La théorie du mandat représentatif confère la capacité de participer effectivement à la formation de la volonté générale qu'à une minorité d'élus désignés par le peuple au terme d'élections libres.

Colette CLAVREUL, *L'influence de la théorie d'Emmanuel Sieyès sur la représentation en droit public*, thèse, Paris I, 1982, not. p. 4 et s.

⁶⁴³ Emmanuel-Joseph SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?*, 3^e édition de 1789, éditions du boucher, 2002, p. 9.

⁶⁴⁴ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 13.

⁶⁴⁵ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XI, chap. 6.

⁶⁴⁶ Hans Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, op. cit. p. 65.

⁶⁴⁷ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, op. cit., p. 7.

⁶⁴⁸ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 105.

⁶⁴⁹ Raymond CARRE DE MALBERG, *Contribution op. cit.*, p. 214.

233. Ainsi se dessine une distinction très claire des rôles entre les représentants et les électeurs. Les députés ont le devoir de faire de la politique leur « *profession particulière* »⁶⁵⁰ en s'occupant exclusivement des affaires du pays, tandis que la fonction du peuple, essentielle, mais relativement réduite, est de donner corps à la Nation assemblée par le biais de l'élection. Les parlementaires participent par la délibération à la formation de la *volonté nationale* tandis que le peuple participe, à un intervalle régulier, à l'exercice de la *souveraineté électorale* par le biais de l'élection⁶⁵¹. La complexité du travail parlementaire et le caractère fictionnel de la souveraineté nationale sont les principales justifications du mandat représentatif duquel découle le principe de l'indépendance des parlementaires. Cette répartition traditionnelle des rôles est toutefois en pleine mutation sous l'effet de la déontologie qui, on le verra, invite le citoyen à dépasser sa fonction de désignation pour jouer un rôle actif dans le contrôle de la probité des gouvernants.

234. Cependant, l'émergence contemporaine d'un contrôle citoyen de l'activité parlementaire ne remet pas en cause le nécessaire maintien du mandat représentatif qui demeure une exigence fonctionnelle. Toutes les institutions étudiées prohibent sans exception le mandat impératif. C'est par la coutume que cette prohibition s'est progressivement imposée au Royaume-Uni, tandis qu'en France, elle fut consacrée par l'ensemble des constitutions dès la Révolution et n'a depuis jamais été remise en cause⁶⁵². Elle témoigne d'une transformation radicale des rapports entre députés et commettants lors de la convocation des États généraux. En effet, les députés du Tiers sont encore liés par les doléances exprimées par l'intermédiaire des cahiers et ne peuvent s'en émanciper. La nécessité du mandat impératif est encore justifiée par le caractère corporatiste de la représentation sous l'Ancien Régime qui impliquait une relation de nature contractuelle entre l'élu et ses commettants⁶⁵³.

235. Au Royaume-Uni, la prohibition du mandat impératif ne procède pas spécifiquement d'un texte, mais résulte de la coutume. Dès le XIII^e siècle, les ordres de convocation de la Chambre des Communes exigeaient que les députés « *soient dotés de pouvoirs assez amples*

⁶⁵⁰ SIEYES, cité par Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 314.

⁶⁵¹ Sur ce principe de distinction des volontés et des fonctions au sein du gouvernement représentatif, voir Bernard MANIN, *ibid.*, pp. 124 et s.

⁶⁵² Christophe DE NANTOIS, *Le député*, op. cit., p. 7.

⁶⁵³ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 308.

pour traiter des affaires sur lesquelles ils sont appelés à se prononcer »⁶⁵⁴. L'idée d'un mandat indépendant et général s'affirme très tôt au Royaume-Uni, encouragée en cela par la disparition du mécanisme des instructions et la fin de l'indemnisation des députés par les électeurs qui diminuèrent encore la dépendance des députés à leur égard⁶⁵⁵. Elle consacre ainsi l'idée déjà avancée que le rôle du député consiste d'abord à déterminer l'intérêt commun au-delà des intérêts particuliers⁶⁵⁶. C'est ce qui fait dire à Coke que « *les Communes élues par les comtés (...) représentent les Communes du royaume tout entier* »⁶⁵⁷. La prohibition unanime du mandat impératif est finalement la traduction pratique du devoir d'indépendance du Parlement vis-à-vis de ses électeurs. Cette indépendance juridique ne fait toutefois pas obstacle à la responsabilité d'ordre déontologique.

⁶⁵⁴ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 77. On retrouve ici la traduction de la doctrine des « full and sufficient powers » qui témoigne de la liberté traditionnellement accordée aux députés de la Chambre des Communes.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 79.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, p. 80.

⁶⁵⁷ Edward COKE, *The Fourth Part of the Institutes of the law of England*, The Lawbook Exchange, Ltd., reed. 1817, p. 24.

Conclusion du Chapitre 1

236. L'indépendance du Parlement et de ses membres demeure une exigence fonctionnelle fondamentale. Elle vise à préserver l'intégrité et l'authenticité de la délibération qui demeure le cœur du mandat. Le statut parlementaire organise les rapports du Parlement avec les autres pouvoirs et détermine les principes généraux nécessaires au fonctionnement autonome des assemblées. La déontologie parlementaire n'a pas vocation à remettre en cause ces principes, mais à les actualiser pour les adapter aux nouvelles exigences de probité et d'exemplarité qui pèsent sur les parlementaires. Cette évolution du régime représentatif est en cours. La déontologie modifie de manière lente, mais certaine les relations entre les pouvoirs. La conception organique de la séparation des pouvoirs est peu à peu abandonnée, notamment dans les pays de *Common law* au profit d'un contrôle plus étroit des actes et des comportements parlementaires. La préservation de l'équilibre des pouvoirs demeure une exigence commune en démocratie pour garantir le respect de l'État de droit, y compris à l'égard du pouvoir législatif. Selon Jean-Marc Sauvé, « *La question de la limite des influences légitimes de chacun des pouvoirs sur l'autre est cruciale. Ces limites doivent trouver leur source dans la Constitution et dans la loi et elles impliquent une vigilance particulière et une stricte retenue dans la pratique de chacun des pouvoirs. Elles impliquent en somme des devoirs qui sont autant de responsabilités : pour la justice, d'une part, et pour les autres pouvoirs, d'autre part* »⁶⁵⁸. L'emploi du terme devoir démontre que la séparation des pouvoirs revêt bien une dimension déontologique. Elle permet que chacun des pouvoirs dispose de la liberté nécessaire à l'exercice de ses fonctions constitutionnelles sans toutefois faire obstacle à la soumission des pouvoirs constitués au principe de responsabilité. Si elle est nécessaire pour maintenir le caractère représentatif du mandat, l'indépendance traditionnellement accordée aux parlementaires se réduit progressivement sous l'effet des nouvelles exigences déontologiques qui s'imposent aux élus. Ces exigences sont de plus en plus prise en compte par les juridictions qui cherchent à aménager un équilibre entre indépendance et responsabilité. Cette indépendance joue à l'égard des pouvoirs constitués, mais plus largement des attaches institutionnelles et locales du parlementaire. Ce devoir traditionnel d'indépendance est consacré, sur le plan juridique par des règles de non-cumul avec un emploi ou un mandat public qui en assurent en l'effectivité.

⁶⁵⁸ Jean-Marc SAUVE, « La séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice », *op. cit.*, 17 juin 2011.

Chapitre 2 : La nécessaire préservation de l'indépendance des parlementaires vis-à-vis de leurs attaches institutionnelles et locales

237. Le parlement français, et les autres parlements étudiés, prévoit des règles et des principes de non-cumul pour assurer concrètement l'autonomie fonctionnelle des parlementaires vis-à-vis des autres pouvoirs publics. Ces règles cherchent à garantir la souveraineté du Parlement et l'entière indépendance institutionnelle de ses membres. D'une part, les incompatibilités avec une fonction publique visent à assurer l'indépendance du parlementaire vis-à-vis du pouvoir exécutif (Section 1). Une divergence existe entre la France et les autres pays étudiés sur le cumul du mandat avec une fonction ministérielle qui apparaît pourtant, au regard du droit comparé, comme un élément central du régime parlementaire. D'autre part, les assemblées encadrent de manière plus ou moins formelle le cumul du mandat parlementaire avec un autre mandat dans le but de préserver l'autonomie du parlementaire vis-à-vis de ses attaches locales. Par son ampleur, le cumul des mandats a longtemps constitué une exception française. Son champ d'application est réduit par la loi qui prohibe désormais le cumul du mandat national avec une fonction exécutive locale⁶⁵⁹. Alors qu'il est pratiquement inexistant dans les autres pays étudiés, ce cumul même réduit, continue d'apparaître en France comme un curieux mélange des genres potentiellement porteur de risques déontologiques⁶⁶⁰ (Section 2).

Section 1 : Les incompatibilités avec une fonction publique non élective, garantie de l'autonomie des parlementaires vis-à-vis du pouvoir exécutif

238. Dans tous les pays étudiés, l'incompatibilité entre la fonction parlementaire et l'exercice d'une fonction publique non élective ou une fonction ministérielle constitue le mécanisme privilégié pour garantir l'autonomie des représentants de la Nation vis-à-vis du pouvoir

⁶⁵⁹Alain DI STEFANO, *La Participation des fonctionnaires civils à la vie politique*, Paris, L.G.D.J., 1979, p. 253.

⁶⁶⁰Guy CARCASSONNE, « Cumul des mandats, le piège », *Le Monde*, 2 mai 2010.

exécutif. Cette règle de non-cumul n'est pas tant motivée par le souci d'assurer une séparation stricte des pouvoirs. Certaines législations font preuve d'une certaine souplesse. Par exemple, les régimes allemands et britanniques s'accroissent parfaitement de la présence des ministres sur les bancs de leurs assemblées. Le cumul des fonctions parlementaires et ministérielles, obligatoire au Royaume-Uni ou largement encouragé en Allemagne, révèle les divergences qui subsistent dans l'application du principe de séparation des pouvoirs (§ 1). En revanche, l'idée que l'indépendance des fonctionnaires siégeant au Parlement puisse être limitée par le gouvernement heurte l'autonomie du Parlement⁶⁶¹. Le cumul du mandat avec le statut d'agent public est en conséquence unanimement prohibé mais selon des modalités différentes (§ 2).

§1/La compatibilité du mandat avec la fonction de ministre, des différences considérables

239. Le régime parlementaire classique est un régime d'équilibre entre les pouvoirs dans lequel la compatibilité des fonctions exécutives et parlementaires apparaît nécessaire⁶⁶². Elle est en principe le corollaire de la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée⁶⁶³. Elle est d'ailleurs pleinement ancrée dans les traditions parlementaires britanniques et allemandes, pays qui peuvent ainsi être qualifiés « d'authentiques régimes parlementaires » (A). L'incompatibilité en vigueur en France traduit une volonté d'assurer une séparation plus stricte entre le gouvernement et le Parlement, même si la tendance actuelle est, en pratique, au rapprochement des deux conceptions (B).

A. Un principe de cumul au cœur des « authentiques » régimes parlementaires

240. Le cumul obligatoire des fonctions de ministre et de parlementaire peut sembler en contradiction avec l'idée d'une séparation organique du pouvoir prônant la distinction des fonctions exécutives et législatives⁶⁶⁴. Cette obligation est pourtant caractéristique de la séparation du pouvoir à l'anglaise qui postule selon Bagehot « *l'union intime, la fusion presque*

⁶⁶¹ Alain DI STEFANO, *La participation des fonctionnaires civils à la vie politique*, Paris, L.G.D.J., 1979, p. 253.

⁶⁶² Frédéric ANCEL, *Les incompatibilités parlementaires sous la Ve République*, P.U.F., 1975, p. 24.

⁶⁶³ Xavier PRIOU, *L'évolution des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sous la Ve République*, Thèse, Rennes I, 2007, 751 p.

⁶⁶⁴ Georges VEDEL, « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif », Congrès de l'association internationale de science politique, *RFSP*, 1958, n° 4, p. 774.

totale entre les pouvoirs exécutifs et législatifs ». Si ce cumul n'est pas obligatoire en Allemagne, il y est toutefois fortement encouragé, aboutissant en pratique à la même fusion des pouvoirs que dans les parlements issus du modèle de Westminster.

241. Le cumul avec la fonction parlementaire est obligatoire au Royaume-Uni comme au Canada. Les membres du gouvernement sont nécessairement choisis au sein du Parlement. Le recrutement a principalement lieu au sein de la seconde Chambre. La désignation de Lords ou de sénateurs pour le cas du Canada est parfois possible afin d'assurer la présence du gouvernement au sein de la seconde chambre⁶⁶⁵. Au Québec, les membres du Conseil exécutif sont obligatoirement issus des rangs de l'Assemblée nationale. Ce cumul très ancien résulte de l'application d'une variante classique de la séparation des pouvoirs⁶⁶⁶. Elle constitue le fondement de la cohésion entre le gouvernement et sa majorité⁶⁶⁷. Elle confère également au gouvernement une légitimité électorale nécessaire pour exercer un pouvoir de direction sur les affaires du Parlement⁶⁶⁸.

242. En pratique les membres du gouvernement disposent du droit de vote sur l'ensemble des scrutins, mais ne siègent pas au sein des *Select committees*, l'équivalent des commissions permanentes qui sont chargées de contrôler l'action du gouvernement⁶⁶⁹. Dans l'exercice de la fonction législative, ils sont pleinement assimilés à des parlementaires. Du fait de leur dédoublement fonctionnel, les parlementaires ministres sont soumis à un corpus déontologique

⁶⁶⁵ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 130.

⁶⁶⁶ « The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers. » Walter BAGEHOT, *The English constitution*, 2nd edition, Cambridge university press, 1873, p. 47.

⁶⁶⁷ À noter que le cumul n'a pas toujours été la règle. L'*Act of settlement* de 1701 l'interdisait jusqu'à ce que le *Regency Act* de 1707 le rétablisse en imposant simplement au député nommé ministre de se soumettre à la réélection pour, selon Arnel LE DIVELLEC, « laver, en quelque sorte, la présomption de corruption du député par la couronne ». La règle fut définitivement abandonnée en 1926 mais montre que, même au Royaume-Uni, l'acceptation d'une fonction gouvernementale par un ministre a pu être considérée comme une tentative de corruption. Arnel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, op. cit.*, p. 245.

⁶⁶⁸ Bien qu'elle constitue une entrave à la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs qui prône une différenciation organique des fonctions, la compatibilité du mandat parlementaire était considérée comme normale pour une grande partie de la doctrine, y compris française. Ainsi, pour BARTHELEMY et DUEZ « les ministres sont, par l'intermédiaire du Parlement, les délégués de la Nation à la tête des administrations pour faire prévaloir ses volontés ; ils doivent, par conséquent, être des hommes politiques », *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, 1933, p. 644 ; un « comité du corps législatif choisi pour être le corps exécutif » comme l'exprime BAGEHOT ou encore selon CARRE DE MALBERG « une commission gouvernementale des assemblées » cité par René CAPITANT, *Écrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, p. 249.

⁶⁶⁹ Au Royaume-Uni, le mode de scrutin favorisant l'émergence d'une majorité claire et cohérente, le poids des parlementaires ministres, même nombreux, n'est pas susceptible de remettre en cause les rapports de forces au sein de la Chambre, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour l'Allemagne. Cf. *infra* para. 245-246.

particulièrement exigeant. En plus des obligations afférentes à leur qualité de parlementaire, ils sont soumis, en qualité de ministre, à un code de conduite spécifique⁶⁷⁰.

243. L'Allemagne se situe elle dans une position intermédiaire, bien plus proche du cas britannique que français. Le cumul avec les fonctions de ministre fédéral est possible, mais pas obligatoire. Néanmoins, selon Armel le Divellec, la compatibilité des deux fonctions constitue « *l'une des clefs de voute du gouvernement parlementaire* »⁶⁷¹. Elle était déjà inscrite dans la constitution de Weimar⁶⁷². Les ministres allemands peuvent participer à l'ensemble des travaux parlementaires à l'exception des travaux en commission. Les ministres ne peuvent pas non plus prétendre intégrer les organes de direction du *Bundestag*⁶⁷³. En pratique, il leur arrive très rarement de s'exprimer en séance publique en qualité de parlementaire⁶⁷⁴. Les députés allemands conservent le droit de vote y compris sur les actes de contrôle du gouvernement auquel ils appartiennent ce qui, au moins en apparence, ne manque pas de soulever certaines questions sur l'impartialité leur choix. En effet, le contrôle du gouvernement est une prérogative essentielle des organes parlementaires. Lorsqu'ils l'exercent, les parlementaires ministres se trouvent à la fois en position de contrôleur et de contrôlé. La présence de nombreux députés dotés de fonctions gouvernementales limite d'autant les possibilités de contrôle⁶⁷⁵. La participation des parlementaires-ministres peut dans de rares cas avoir un impact décisif sur l'issue du scrutin. En effet, les majorités en Allemagne sont souvent très étroites du fait des

⁶⁷⁰ Les ministres britanniques sont soumis à des obligations déontologiques spécifiques. D'abord édictées de manière confidentielle sous la forme des *Questions of Procedures for Ministers (QPM)*, les premières règles publiques sont élaborées en 1992 par le gouvernement de John MAJOR. Depuis 1997, la déontologie des ministres fait l'objet d'un document spécifique, le *Ministerial Code*, fondée sur les recommandations du *Committee on Standards in Public Life*. Ce code de conduite fait depuis l'objet d'une mise à jour régulière sous l'autorité du Premier ministre. Sur la déontologie applicable aux membres du gouvernement britannique, voir Pat WELLER, « Ministerial codes, cabinet rules and the power of prime ministers », in Jenny FLEMING, Ian HOLLAND, *Motivating Ministers to Morality*, Aldershot, Royaume-Uni, Ashgate, 2001, 235 p. En France, les membres du gouvernement sont également soumis à une Charte de déontologie, édictée par le Premier ministre. Sur ce point voir Cécile Guérin-BARGUES « La déontologie des ministres au prisme de la Charte du 18 mai 2012 », *Politeia*, pp. 29-52. Les obligations déontologiques des ministres sont définies par chaque gouvernement, il n'existe pas en France de code de déontologie spécifique à la fonction ministérielle. La déontologie des membres du gouvernement actuel est définie par la circulaire du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace, JO du 25 mai 2017, texte n°7.

⁶⁷¹ Armel LE DIVELLEC, *op. cit.*, p. 73.

⁶⁷² *Ibid.*, p. 224. En revanche, la situation varie au sein des *Länder* où le cumul entre une fonction gouvernementale et un mandat au sein d'un *Landtag* est, selon les cas, possible, impossible ou obligatoire.

⁶⁷³ Les ministres ne peuvent être élus président, vice-président, secrétaire ou membre du conseil des doyens.

⁶⁷⁴ Armel LE DIVELLEC, *op. cit.*, p. 226. Le dédoublement fonctionnel peut toutefois aller assez loin. En 1969, le chancelier Willy BRAND interrogea en tant que député son propre ministre des affaires étrangères. Hermult KOHL, chancelier, signa en tant que député la saisine de la Cour constitutionnelle contre la loi libéralisant le recours à l'avortement en 1992.

⁶⁷⁵ Armel LE DIVELLEC, *op. cit.*, p. 243.

particularités du mode de scrutin⁶⁷⁶. Comme au Royaume-Uni et au Canada, le cumul est justifié par la nécessité d'assurer la cohésion de la majorité et de son gouvernement. Les ministres participent au comité directeur de leur groupe, là où s'élabore l'essentiel de la tactique parlementaires⁶⁷⁷. Cette cohésion est renforcée par la présence de secrétaires parlementaires dont le rôle est d'assurer une collaboration harmonieuse entre le gouvernement et la majorité.

244. Selon Armel le Divellec, « *l'interpénétration entre le cabinet et le Parlement est telle, qu'elle remet en cause l'autonomie organique du Parlement et plus spécialement de la majorité* »⁶⁷⁸. La compatibilité entre le mandat parlementaire et des fonctions ministérielles aboutit inévitablement à une perte d'autonomie du Parlement en tant qu'organe constitutionnel⁶⁷⁹. La mainmise du pouvoir exécutif sur le Parlement constitue un trait caractéristique des démocraties européennes contemporaines⁶⁸⁰. Cette tendance est très loin de ne concerner que les pays autorisant le cumul⁶⁸¹. Elle s'explique davantage par l'existence du fait majoritaire qui permet au gouvernement de disposer des moyens de gouverner effectivement. Cependant, par son effet structurant et la discipline de vote qu'il implique, le fait majoritaire réduit d'autant la marge d'indépendance du Parlement et plus spécifiquement de la majorité⁶⁸².

245. La présence de ministres parlementaires peut aussi contribuer à revaloriser le Parlement. Dans les systèmes pratiquant une collaboration très étroite des pouvoirs, le Parlement conserve un poids politique considérable⁶⁸³. Il demeure le cœur battant du système politique ou s'opère la collaboration entre les pouvoirs. La « *gouvernementalisation* » de la majorité, explicitée par

⁶⁷⁶ Armel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 243.

⁶⁷⁷ *Ibid.*

⁶⁷⁸ *Ibid.*

⁶⁷⁹ Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, *Politique comparée, les grands systèmes politiques contemporains*, IEP Paris, coll. « Les cours de droit », 1980, p. 319-331.

⁶⁸⁰ Philippe LAUVAUX, Armel LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, P.U.F, 2015, coll. « Droit fondamental », p. 224.

⁶⁸¹ La V^e République en France en est le meilleur exemple.

⁶⁸² Sur l'encadrement partisan de la liberté parlementaire et ses implications déontologiques, voir *infra*, Partie 2 para. 608 et s.

⁶⁸³ Prenant l'exemple de l'Allemagne, Michel Fromont constate « que le Bundestag a mieux résisté que d'autres assemblées à l'évolution générale qui tend à renforcer le poids du pouvoir exécutif dans les sociétés industrielles. » Michel FROMONT, *Introduction au droit allemand*, Paris, Cujas, 1984, tome II p. 52. Le constat vaut aussi pour le Royaume-Uni où, si le monopole du Cabinet sur la fonction législative est manifeste, la légitimité de la Chambre des Communes demeure entière dès lors que c'est d'elle que procède le Cabinet. La coutume constitutionnelle anglaise défend une conception trinitaire du Parlement, lequel selon DUGUIT « comprend dans son unité la Couronne, la Chambre des Lords et la Chambres des Communes ». Léon DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, 3^e édition, 1928, p. 807-808.

la possibilité du cumul, fait l'objet de rares résistances au Royaume-Uni et en Allemagne⁶⁸⁴. Elle demeure un principe essentiel des véritables régimes parlementaires. Si elle traduit une conception particulière de la séparation des pouvoirs, elle ne porte en revanche pas atteinte à l'autonomie fonctionnelle du Parlement qui conserve la maîtrise de ses affaires internes. Le cumul apparaît pleinement compatible avec le respect de la dignité dévolue au Parlement. À rebours de cette conception, le constituant français de 1958 a souhaité consacrer une séparation organique stricte entre les organes législatifs et exécutifs, en édictant l'incompatibilité des fonctions législatives et gouvernementales.

B. Une incompatibilité de principe en France

246. Dans le cadre du parlementarisme rationalisé, le non-cumul du mandat parlementaire avec une fonction ministérielle est perçu comme un moyen d'assurer la séparation organique du pouvoir en protégeant l'exécutif contre le législatif (1). Elle a également une visée déontologique dès lors qu'elle est motivée, en 1958, par la volonté d'assurer la dévotion et l'indépendance du ministre vis-à-vis du Parlement (2).

1) Une volonté d'assurer une séparation organique du pouvoir

247. En France, l'incompatibilité du mandat parlementaire avec une fonction ministérielle est très ancienne. La constitution du 3 septembre 1791 dispose que « *les membres de l'Assemblée nationale actuelle ne pourront être promus au ministère* ». L'incompatibilité n'a toutefois pas toujours été la règle. Le risque selon les constituants était que les ministres « *dirigent l'assemblée par leur influence* »⁶⁸⁵. Cette incompatibilité n'a pas toujours été la règle. Dès lors que la menace de l'exécutif était de moins en moins pressante, les régimes d'assemblées ont rétabli le principe du cumul. Les lois constitutionnelles de 1875 comme la Constitution de la IV^e République prévoient expressément la comptabilité du mandat parlementaire avec une fonction ministérielle. Toutefois, à la différence de la règle actuellement

⁶⁸⁴ Armel LE DIVELLE, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 244.

⁶⁸⁵ Débat du 29 septembre 1789, rapporté par André DEMICHEL, « De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire », *RDP*, 1960, p. 616.

en vigueur au Royaume-Uni et au Canada, les ministres parlementaires des républiques précédentes ne disposaient pas du droit de vote⁶⁸⁶.

248. Le rétablissement du non-cumul date de 1958. L'article 23 de la Constitution dispose que « *les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire* ». Le général de Gaulle avait alors pour ambition de restaurer l'autonomie et l'indépendance du pouvoir exécutif⁶⁸⁷. Prôner l'incompatibilité c'est estimer que le cumul entre les deux fonctions est une source potentielle de conflits. Le principe du non-cumul est justifié en France par une vision résolument plus rigide de la séparation des pouvoirs. En effet, depuis 1958, « *le ministère n'est plus l'exécutant d'une loi parlementaire souveraine, mais un gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation (art. 20 de la Constitution) »*, les fonctions gouvernementales et parlementaires doivent être séparées et cette séparation protégée, notamment par la règle de l'incompatibilité »⁶⁸⁸. Sous la V^e République, gouvernement et Parlement sont deux entités autonomes qui doivent être séparées. Le gouvernement est censé procéder du président de la République et non exclusivement du Parlement⁶⁸⁹. Seule une minorité de pays européens a instauré cette incompatibilité et aucun n'a été aussi loin que la France en édictant une incompatibilité absolue⁶⁹⁰. Celle-ci apparaît véritablement propre à la culture politique française. En effet, le non-cumul a également une portée déontologique en France dès lors qu'il vise à assurer l'entière consécration du ministre à sa tâche.

2) Une volonté d'assurer l'entière consécration du ministre à sa tâche

249. Dans le cadre de notre étude, le débat ne porte pas sur la pertinence du maintien de cette prohibition en régime parlementaire. Plus spécifiquement, il convient de s'interroger sur le

⁶⁸⁶ Yves MICHEL, *Les incompatibilités parlementaires en droit public français*, Thèse, Paris 2, 1975 pp. 65-68.

⁶⁸⁷ Cette volonté est clairement exprimée dans le discours d'Épinal en 1946, où le Général de Gaulle estimait nécessaire « que le Parlement en soit un, c'est-à-dire qu'il fasse les lois et contrôle le Gouvernement sans gouverner lui-même, ni directement, ni par personnes interposées. Ceci est un point essentiel et qui implique, évidemment, que le pouvoir exécutif ne procède pas du législatif, même par une voie détournée qui serait inévitablement celle des empiètements et des marchandages ».

⁶⁸⁸ Hugues PORTELLI, « L'évolution du personnel gouvernemental. La politisation ambiguë de la fonction publique », *Le Débat*, 1988, n° 52, p. 25.

⁶⁸⁹ Armel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 224.

⁶⁹⁰ Seuls le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède, le Portugal ou la Belgique pratiquent cette incompatibilité mais il s'agit depuis l'origine d'une incompatibilité relative, le ministre retrouvant automatiquement son siège lorsqu'il quitte le gouvernement.

point de savoir si le cumul entre les fonctions ministérielles et parlementaires est susceptible d'engendrer un risque déontologique. Le cumul des deux fonctions remet assurément en cause le principe d'indépendance du Parlement vis-à-vis du gouvernement qui découle de la séparation des pouvoirs. Pour autant, dans l'hypothèse du cumul, il ne peut *a priori* y avoir de conflit politique entre les intérêts de la majorité et ceux des membres du gouvernement dès lors que les ministres sont justement issus de la majorité. Le cumul engendre la fusion entre le gouvernement et la majorité, et facilite la collaboration des pouvoirs exécutifs et législatifs⁶⁹¹.

250. De ce fait, l'incompatibilité n'apparaît pas pleinement justifiée d'un point de vue organique. Cette protection vise d'abord les membres du gouvernement. Pour le général de Gaulle, il s'agit véritablement d'extraire le ministre du corps législatif pour qu'il fasse pleinement corps avec le pouvoir exécutif : « *En coupant les liens, on libère l'élu de ses préoccupations de représentant d'intérêts locaux pour l'amener à des préoccupations d'intérêt général au sein du gouvernement* »⁶⁹². L'objectif avoué de l'incompatibilité est également de mettre fin à ce que l'on a appelé « la course aux portefeuilles », qualifiée par Michel Debré de « *poison mortel pour l'État* »⁶⁹³. Dans l'esprit des constituants de 1958, l'incompatibilité ne constitue pas seulement une règle d'application d'une vision particulière de la séparation des pouvoirs, mais comporte aussi une forte dimension déontologique. L'incompatibilité présente en théorie l'avantage de dégager le ministre ex-parlementaire de la pression des intérêts de sa circonscription et lui permet d'exercer sa fonction à temps plein⁶⁹⁴. L'argument peine toutefois à emporter la conviction dès lors qu'aucune règle légale n'interdit le cumul avec une fonction exécutive locale⁶⁹⁵.

⁶⁹¹ Sur les justifications de la nécessité de ce cumul au sein du régime parlementaire cf. *supra*, para. 240 et s.

⁶⁹² Xavier PIROU, « L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténuée des pouvoirs ? », VII^e Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008, p. 5 (En ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/PirouTXT.pdf>)

⁶⁹³ « La pratique française qui ne connaît quasiment aucune incompatibilité a favorisé l'instabilité d'une manière telle qu'il serait coupable de ne pas réagir ! La fonction ministérielle est devenue un galon, une étoile ou plutôt une brisque comme les militaires en connaissent, et qui rappelle une campagne. On reconnaît les politiciens chevronnés au nombre de brisques qu'ils portent sur la manche ! Le pouvoir n'est plus exercé pour le pouvoir : il est ambitionné pour le titre qu'il donne et les facilités de carrière ou d'influence qu'il procure à ceux qui l'ont approché ou qui sont susceptibles de l'approcher encore [...] La règle de l'incompatibilité est devenue une sorte de nécessité pour briser ce qu'il était convenu d'appeler la "course aux portefeuilles", jeu mortel pour l'État. », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 (DPS)* Volume III, La documentation française, 1991, p. 260.

⁶⁹⁴ Xavier PIROU, « L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire », *op. cit.*, p. 7.

⁶⁹⁵ Aucune règle légale n'interdit à l'heure actuelle à un ministre de cumuler son ministère avec une fonction exécutive locale. En 1958, l'extension de cette incompatibilité fut évidemment débattue puis abandonnée. Elle risquait selon certains membres du comité ministériel « de ne faire entrer au gouvernement que des hauts fonctionnaires ou des hommes d'affaires », Notes rédigées par André CHANDERNAGOR pour M. Guy MOLLET, ministre d'État, en vue du Conseil interministériel du 7 juillet 1958, *D.P.S. I*, p. 371. Selon Jean-Noël JEANNENEY, c'est la présence de nombreux maires dans le gouvernement de l'époque qui aurait limité toute tentative de

251. Arnel Le Divellec considère que l'incompatibilité avec la fonction de ministre « *est bien plus une question de pratique que de principe* »⁶⁹⁶. Elle révèle selon les pays le degré de collaboration acceptable entre les pouvoirs au sein du régime parlementaire. La France ne semble toutefois pas prête à accentuer encore la collaboration des pouvoirs en alignant le droit sur une pratique qui rend les deux fonctions de plus en plus compatibles. Pourtant, Denis Baranger soutient que « *cette incompatibilité-là, entre la fonction de député et celle de membre du Gouvernement, est l'une des causes les plus sérieuses à même d'expliquer la difficulté rencontrée par toutes les réformes postérieures à 1958, tendant à renforcer le Parlement* »⁶⁹⁷. Selon l'auteur, cette dualité fonctionnelle a le grand avantage de constituer un point d'équilibre entre les pouvoirs. La responsabilité procède alors « *de la connaissance mutuelle et de la coopération dans l'activité législative* ». Une telle évolution modifierait substantiellement la V^e République, mais ne semble pas à l'ordre du jour. La pratique tend toutefois à atténuer considérablement les effets de l'incompatibilité.

252. En effet, l'incompatibilité ne fait pas obstacle à ce qu'un ministre soit candidat aux élections législatives et demeure en fonction s'il est élu⁶⁹⁸. Une évolution est d'ailleurs en cours sur ce point. Quelques semaines après son élection en 2007, Nicolas Sarkozy avait annoncé que « *tout ministre battu aux élections législatives ne pourrait rester au gouvernement* »⁶⁹⁹. Ce principe a été réaffirmé en 2012 et 2017 et n'a pas empêché de nombreux ministres d'être candidats⁷⁰⁰. La pratique actuelle tend à annihiler les effets de l'incompatibilité. La prohibition

restriction sur ce point. Jean.-Noël JEANNENEY, *Entretiens avec J. Lacouture, Une mémoire républicaine*, Seuil, 1997, p. 191. Cette incompatibilité est aujourd'hui prévue dans la Charte de déontologie des membres du gouvernement du 17 mai 2012 qui énonce qu'au titre du devoir de disponibilité, « les membres du gouvernement consacrent tout leur temps à l'exercice de leurs fonctions ministérielles. Ils doivent, de ce fait, renoncer aux mandats exécutifs locaux qu'ils peuvent détenir ». Cette obligation déontologique n'est pas toujours respectée comme le montre le cas de Jean-Yves LE DRIAN, qui fut ministre de la Défense et président du Conseil régional de Bretagne de décembre 2015 à mai 2017.

⁶⁹⁶ Arnel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit.*, p. 261.

⁶⁹⁷ Denis BARANGER, Compte-rendu de la table-ronde sur la question de savoir s'il faut réformer le statut du député, pourquoi et comment, et s'il faut réformer la Constitution, Assemblée nationale, organisée par le groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁹⁸ 26 des 35 membres du gouvernement Ayrault en mai 2012 se sont portés candidats aux élections législatives de juin 2012. En 2017, six ministres candidats ont été élus. Le premier ministre Édouard PHILLIPPE ayant rappelé que chaque ministre -candidat devait obligatoirement être élu pour conserver sa place au gouvernement.

⁶⁹⁹ Cette règle, qui n'a rien d'une obligation légale, a contraint Alain JUPPE, battu dans la circonscription de Bordeaux lors des élections de 2007, à quitter son poste de ministre de l'écologie et du développement durable au sein du gouvernement Fillon I.

⁷⁰⁰ Selon Jean-Marc AYRAULT, alors Premier ministre, cette règle est justifiée par « l'esprit de responsabilité », c'est-à-dire que tout ministre qui se présente aux élections législatives et qui ne sera pas élu ne pourra pas rester au Gouvernement », Interview au 20 heures de France 2, 16 mai 2012. Elle permet aux électeurs d'avoir un impact

stricte du cumul comportait de nombreux inconvénients sur la situation des ministres relevés par les comités Vedel et Balladur. S'ils ne se prononcent pas en faveur de la fin de l'incompatibilité, les deux rapports pointent le caractère « *largement artificiel des élections partielles* »⁷⁰¹. Le comité Balladur trouvait par ailleurs étrange « *que les anciens ministres d'origine non parlementaire puissent retrouver sans délai leurs activités professionnelles antérieures et à interdire qu'il en aille de même pour ceux qui, avant leur entrée au gouvernement, exerçaient un mandat parlementaire* »⁷⁰². Suivant les recommandations du comité, un aménagement des conséquences de la nomination au gouvernement a été voté de 2008 pour pallier les risques liés à l'instabilité gouvernementale, réduisant d'autant la portée de cette incompatibilité.

3) Une incompatibilité assouplie par la possibilité de retour au Parlement

253. Conformément à la règle d'incompatibilité toujours en vigueur, le parlementaire nommé au gouvernement avait l'obligation jusqu'en 2008 de démissionner de son mandat dans un délai d'un mois suivant l'acceptation de fonctions gouvernementales. Pendant ce délai, il ne peut prendre part à aucun scrutin⁷⁰³. La loi du 11 octobre 2013 est venue préciser qu'il ne pouvait également percevoir aucune indemnité en tant que parlementaire⁷⁰⁴. Avant la réforme de 2008, l'acceptation de fonctions gouvernementales relevait en apparence d'une véritable vocation, exigeant de renoncer intégralement à ses éventuels mandats nationaux sans aucune garantie de retour, quelle que soit la longévité du gouvernement⁷⁰⁵. L'acceptation de fonctions ministérielles provoquait le remplacement du parlementaire par son suppléant à l'issue du délai d'un mois⁷⁰⁶. Le nouveau ministre perdait alors automatiquement son mandat et ne pouvait en théorie réintégrer le Parlement que lors du renouvellement partiel ou total de l'assemblée

sur la composition du gouvernement, comme c'est le cas, de manière paradoxalement moins explicite au Royaume-Uni et en Allemagne.

⁷⁰¹ Georges VEDEL (dir.), Rapport remis au président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, JORF, 16 février 1993, p. 2543.

⁷⁰² Édouard BALLADUR (dir.), *Une Ve République plus démocratique*, op. cit., p. 28.

⁷⁰³ Ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.

⁷⁰⁴ Article 7 de loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁷⁰⁵ Xavier PIROU, « L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire », op. cit., p. 5.

⁷⁰⁶ La version initiale de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-945 du 13 octobre 1958, relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale, précise que la déclaration de candidature déposée par toute personne désirant devenir député doit « indiquer les nom, prénom, date et lieu de naissance, domicile et profession de la personne appelée à remplacer le candidat élu en cas de vacance du siège. Elle doit être accompagnée de l'acceptation écrite du remplaçant, celui-ci doit remplir les conditions d'éligibilité exigées des candidats ».

concernée⁷⁰⁷. S'il était prévu en 1958 que le remplaçant ne pouvait prendre part à l'élection, ce qui devait faciliter le retour des ministres à l'Assemblée, ces derniers refusaient bien souvent d'être mis à l'écart pour une période aussi longue⁷⁰⁸. Si bien que la pratique de la démission du suppléant à la demande du titulaire du mandat fut rapidement instituée. Cette « obligation morale » de démissionner a fait l'objet de peu de critiques⁷⁰⁹. Elle constituait pourtant un détournement de la lettre de la Constitution et n'allait pas forcément de soi. D'une part, elle empêchait la mise en jeu de la responsabilité du suppléant au travers de l'élection, et d'autre part, elle mettait ce dernier dans une position inconfortable, la durée de son mandat étant liée, comme c'est toujours le cas à l'heure actuelle, à la durée des fonctions du ministre prédécesseur⁷¹⁰. Plusieurs réformes ont alors tenté de remédier aux inconvénients de l'incompatibilité sans toutefois être adoptées⁷¹¹.

254. Le système en vigueur depuis la révision constitutionnelle de 2008 n'a pas épuisé cette difficulté en procédant à la constitutionnalisation de la pratique antérieure. L'article 2 de la loi organique du 13 janvier 2009 prise sur le fondement de l'article 25 de la Constitution prévoit désormais le retour automatique au Parlement des anciens ministres titulaires d'un mandat parlementaire⁷¹². Ils sont remplacés par leur suppléant jusqu'à l'expiration de leur fonction gouvernementale. Toutefois, la démission du ministre sortant de son mandat parlementaire provoque toujours l'organisation d'une élection législative, à laquelle le suppléant doit se soumettre, le remplacement n'ayant qu'un caractère temporaire comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel⁷¹³. Cette solution garantit une certaine stabilité au parlementaire ayant accepté

⁷⁰⁷ Ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.

⁷⁰⁸ Xavier PIROU, « L'incompatibilité entre fonction ministérielle et mandat parlementaire », *op. cit.*, p. 11.

⁷⁰⁹ Claude ÉMÉRI et Jean-Claude GAUTRON constatent d'ailleurs que « la coutume s'est instaurée, non sans mal parfois, selon laquelle le suppléant se retire lorsque le suppléé est privé de son portefeuille, provoquant ainsi une élection partielle destinée à permettre de remettre les choses en l'état antérieur. Jamais nul ne s'est insurgé contre cette pratique ; on admet même que le suppléant qui ne se retire pas manque d'élégance, voire de savoir-faire. [...] À plusieurs reprises, les élections partielles ainsi provoquées ont abouti à la victoire de l'ancien ministre, ce qui prouve que, dans l'esprit des électeurs, le député devenu ministre était considéré comme étant resté député. », *in* « Vie et droit parlementaires », *RDP*, 1971, p. 186.

⁷¹⁰ On pourra objecter que la V^e République ayant « remédié » à l'instabilité gouvernementale, la situation du remplaçant est *a priori* moins précaire dans les faits, le gouvernement ayant vocation à s'installer dans la durée. Néanmoins, la situation actuelle qui maintient toujours deux types de parlementaires, n'est pas forcément enviable pour le suppléant qui peut être contraint de renoncer à son siège à tout moment.

⁷¹¹ Un projet de réforme constitutionnelle visant à permettre le retour des anciens ministres au Parlement avait été proposé le 27 septembre 1974 mais ne fut pas adopté.

⁷¹² « Les députés qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet ». Article 2 de la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution.

⁷¹³ CC, décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009 cons. 8, *RFDC*, 2009, n° 79 p. 575 note GHEVONTIAN et LAMOUREUX,

une fonction gouvernementale. Elle pose toutefois certaines difficultés. En effet, un ministre élu député et démis de ses fonctions ou démissionnaire en raison d'un comportement ayant suscité une forte indignation retrouve son siège au Parlement dans un délai d'un mois. L'automatisme du retour peut avoir un effet négatif sur l'opinion qui perçoit cette situation comme anormale au regard des soupçons qui pèsent sur l'ex-ministre et sur lesquels l'assemblée dont il redevient membre n'a souvent aucune prise⁷¹⁴. La présence de ces ex-ministres est susceptible de porter atteinte à l'image du Parlement lorsque les soupçons à leur égard sont confirmés. Cependant, une solution, autre que la démission volontaire, apparaît difficilement envisageable face à ces situations qui restent heureusement épisodiques. Une autre difficulté concerne le statut des suppléants qui, toujours en l'absence d'élection partielle, ne bénéficient pas directement de la légitimité conférée par le suffrage universel⁷¹⁵. Ces derniers demeurent bien malgré eux des députés de second plan qui ne sont pas directement élus par la Nation⁷¹⁶. Le maintien de ce statut hybride dont pâtissent les députés suppléants apparaît d'un point de vue déontologique difficilement compatible avec les principes de dignité et d'indépendance inhérents à l'exercice d'un mandat parlementaire. Surtout, la quasi-certitude d'un retour au Parlement encourage le ministre à conserver un lien d'intérêt très fort avec sa circonscription, ce que l'incompatibilité stricte cherchait justement à éviter. Aux yeux des électeurs, le ministre élu reste « *le député moral de la circonscription* », auréolé qui plus est du prestige de la fonction gouvernementale⁷¹⁷.

255. La règle du retour automatique réduit d'autant la portée de l'incompatibilité qui constitue désormais « *un mythe auquel personne ne croit* ». Son utilité peut être contestée au regard de la pratique développée notamment depuis 2008⁷¹⁸. Cependant, sa suppression pure et

⁷¹⁴ Le cas s'est présenté à au moins deux reprises. En 2014, M. Thomas THEVENOUD quitte le gouvernement neuf jours après sa nomination en raison de l'irrégularité de sa situation fiscale. Il retrouve les bancs de l'Assemblée nationale et reste député jusqu'en 2017 malgré l'émotion suscitée par son comportement. En 2019, François DE RUGY, ancien président de l'Assemblée nationale et ministre de l'Écologie démissionne suite à des allégations du journal *Médiapart*. Le journal soutient que M. DE RUGY a organisé plusieurs dîners à titre privé dans la résidence du président de l'Assemblée nationale. *Médiapart* affirme également que M. DE RUGY a utilisé dans le passé son IRFM pour payer sa cotisation à son parti, pratique pourtant interdite. Si ces allégations doivent être vérifiées, elles ont été partiellement reconnues par l'intéressé et ont suscité un vif émoi dans l'opinion. Élu député en 2017, M. DE RUGY a retrouvé son siège un mois après sa démission comme la loi le prévoit.

⁷¹⁵ Se pose ici la question du caractère « représentatif » du suppléant, qui certes est élu en même temps que le titulaire de la fonction, mais ne bénéficie toutefois pas de la même légitimité.

⁷¹⁶ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, op. cit., p. 131.

⁷¹⁷ Serge DUBOURG-LAVROFF, « L'incompatibilité du mandat parlementaire et de la fonction ministérielle doit-elle être supprimée ? », *LPA*, 1992, n° 54, p. 20.

⁷¹⁸ Damien CONNIL, « À propos de l'article 23 de la Constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle », *RFDC*, 2012, n° 4, p. 733.

simple constituerait un bouleversement psychologique difficilement concevable à l'heure actuelle. Depuis 1958, la France demeure attachée à une séparation organique des pouvoirs exécutifs et législatifs qui se matérialise par une séparation stricte des fonctions de ministre et de représentants de la Nation⁷¹⁹. L'opinion publique tolère de moins en moins ces situations qui peuvent s'apparenter à une douteuse confusion des pouvoirs⁷²⁰. Ce cumul ne peut toutefois être assimilé à un conflit d'intérêts *stricto sensu*. En effet dans un régime parlementaire, les intérêts du gouvernement sont censés être les mêmes que ceux de la majorité dont il est en quelque sorte l'émanation. Au regard des pratiques allemandes et britanniques, le cumul présente l'avantage de valoriser le Parlement qui devient le centre de la vie politique et institutionnelle. Telle n'était toutefois pas l'intention des constituants en 1958 dont l'objectif était d'aménager un pouvoir exécutif fort. Le maintien de cette incompatibilité est une illustration de la nature particulière du régime de la V^e République. Au terme de soixante ans de pratique, une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité de mettre fin à cette incompatibilité dans le but de donner un poids supplémentaire au Parlement qui contribuerait à renforcer sa crédibilité auprès des citoyens. Le débat reste ouvert sur ce qui apparaît, une fois de plus, comme une exception française. La prohibition du cumul avec des fonctions publiques non électives est en revanche, une exigence commune à l'ensemble des parlements étudiés.

§ 2/La prohibition unanime du cumul avec des fonctions publiques non électives

256. L'incompatibilité de la fonction parlementaire avec l'exercice d'une fonction publique non élective a également pour fondement théorique la séparation des pouvoirs. Elle a vocation « à protéger l'indépendance et la liberté de l'élu face aux pressions exercées par l'État sur les fonctionnaires »⁷²¹. L'exercice d'un mandat parlementaire par un fonctionnaire est à l'évidence susceptible de constituer un risque déontologique non seulement parce que l'agent est rémunéré sur fonds de l'État, mais aussi en raison du lien hiérarchique qui unit le pouvoir exécutif au fonctionnaire⁷²². Ces liens créent une forte dépendance à l'égard du gouvernement qui est

⁷¹⁹ Même si, comme le relevait déjà le doyen VEDEL, « la distinction des fonctions ne conduit pas d'ailleurs nécessairement à la séparation des pouvoirs ». Georges VEDEL, « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif », *op. cit.*, p. 774.

⁷²⁰ Il en est de même s'agissant du cumul des mandats.

⁷²¹ Eugène PIERRE, *Traité*, 1902, *op. cit.*, p. 362.

⁷²² On verra que, selon les pays, les deux critères n'ont pas nécessairement la même importance, le Royaume-Uni et le Canada faisant de la rémunération le critère essentiel, au détriment du lien hiérarchique qui n'est pas prépondérant.

incompatible avec l'exercice d'un mandat parlementaire. Les incompatibilités avec les fonctions publiques visent ainsi à assurer une distinction claire entre le contrôleur et le contrôlé. Elle cherche à préserver la fonction essentielle de contrôle de l'action gouvernementale dévolue au Parlement. Le cumul avec une vaste catégorie d'emplois publics rémunérés est prohibé en France en Allemagne, ainsi qu'au Canada (A). Le cumul est en principe autorisé au Royaume-Uni. En pratique toutefois, le système est beaucoup moins souple qu'il n'y paraît. Le Royaume-Uni s'appuie en effet sur une vaste liste d'inéligibilités qui rend le système plus rigide que dans les autres pays (B).

A. La prohibition unanime du cumul avec un emploi public rémunéré

257. L'interdiction du cumul avec une fonction publique est relativement ancienne. En France, le principe est posé dès la Constituante⁷²³. Cette « *tradition d'indépendance* » des chambres est ensuite rapidement abandonnée à partir d'un décret de 1799 qui pose le principe du cumul⁷²⁴. Le point culminant de cette évolution est la monarchie de juillet, où près de la moitié des députés était également fonctionnaires. Il faut attendre la Constitution de 1848 pour que le principe du non-cumul soit réaffirmé⁷²⁵. De nombreuses exceptions sont prévues par le code électoral. Le principe du non-cumul est ensuite réaffirmé dans les lois constitutionnelles de 1875, mais il connaît encore une fois de nombreuses exceptions qui furent parfois vigoureusement débattues au sein des assemblées⁷²⁶. La prohibition finit toutefois par être

⁷²³ En France, la Constituante impose à ses membres dès le début de ses travaux « de n'accepter aucune place, même celle de ministre, aucun don, pension, traitement ou emploi, même en donnant leur démission ». Puis la Constitution du 14 septembre 1791 établit, dans son titre III une liste de fonctions publiques incompatibles : « Article 3. - Tous les citoyens actifs, quel que soit leur état, profession ou contribution, pourront être élus représentants de la Nation.

Article 4. - Seront néanmoins obligés d'opter, les ministres et les autres agents du Pouvoir exécutif révocables à volonté, les commissaires de la Trésorerie nationale, les percepteurs et receveurs des contributions directes, les préposés à la perception et aux régies des contributions indirectes et des domaines nationaux, et ceux qui, sous quelque dénomination que ce soit, sont attachés à des emplois de la maison militaire et civile du roi. - Seront également tenus d'opter les administrateurs, sous-administrateurs, officiers municipaux, et commandants des gardes nationales.

Article 5. - L'exercice des fonctions judiciaires sera incompatible avec celles de représentant de la Nation, pendant toute la durée de la législature. - Les juges seront remplacés par leurs suppléants et le roi pourvoira par des brevets de commission au remplacement de ses commissaires auprès des tribunaux. »

⁷²⁴ Eugène PIERRE, *Traité*, 1902, *op. cit.*, p. 363.

⁷²⁵ Article 28 de la constitution de 1848.

⁷²⁶ Le texte prévoit de nombreuses exceptions au principe de l'incompatibilité. Comme le dispose la loi organique du 30 novembre 1875, article 8 :

« L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député. En conséquence, tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député.

progressivement appliquée jusqu'à l'incompatibilité actuelle qui prévaut désormais, sauf à de rares exceptions.

258. L'article L.O 142 du code électoral pose le principe de l'incompatibilité du mandat avec des fonctions publiques non électives⁷²⁷. La loi maintient deux exceptions, l'une pour les professeurs titulaires de chaire de recherche et les chargés de recherche et l'autre pour les ministres du culte d'Alsace et de la Moselle. Ces exceptions, justifiées par la position d'indépendance dont jouissent les titulaires de ces fonctions, posent peu de difficultés⁷²⁸. Ces situations ne sont d'ailleurs pas si rares. D'après les déclarations d'intérêts consultés en 2014, une trentaine de parlementaires français exercent une activité professionnelle dans l'enseignement supérieur. Cette dérogation s'applique également aux maîtres de conférences, mais exclut les professeurs associés⁷²⁹. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le caractère public d'une fonction non élective doit se déduire d'un faisceau d'indices permettant de déterminer si son exercice constitue une entorse au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance du député à l'égard du pouvoir exécutif⁷³⁰. Le principal indice est le statut de l'autorité de nomination, mais aussi l'existence d'un contrôle de l'État⁷³¹. Cette interprétation pose en général peu de difficultés.

259. Le même principe s'applique en Allemagne. L'article 137-1 de la loi fondamentale énonce que « *l'éligibilité des fonctionnaires, des employés du service public, des militaires et des juges peut être limitée par une loi* ». Ce principe d'incompatibilité n'est pas tout à fait dans

Sont exceptées des dispositions qui précèdent les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la cour de cassation, premier président de la cour des comptes, premier président de la cour d'appel de Paris, procureur général près la cour de cassation, procureur général près la cour des comptes, procureur général près la cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand-rabbin du consistoire central, grand-rabbin du consistoire de Paris. »

⁷²⁷ « *L'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député* »

⁷²⁸ CC, décision 83-165 DC du 20 janvier 1984, *D.* 1984, p. 593 note LUCHAIRE, GDCC, Dalloz, 2009, p. 438-45.

⁷²⁹ Ce chiffre intègre également les maîtres de conférences dès lors que le Conseil constitutionnel a estimé que ces fonctions entrent dans le champ de la dérogation prévue par l'article L.O 142-5 du code électoral dans sa décision 2013-30-I du 19 décembre 2013 : « Considérant que les maîtres de conférences sont des enseignants-chercheurs titulaires comme les professeurs d'université et bénéficient des mêmes garanties d'indépendance que ces derniers ; que, par suite, pour l'application des dispositions de l'article L.O 142 du code électoral, il n'y a pas lieu de distinguer les maîtres de conférences et les professeurs d'université ». Sur cette décision voir *D.*, 2014, n°1 p.19 note LAFAILLE, *AJDA*, 2014, n°6 p. 352 note CAMBY. *AJFP*, 2014, n° 2, p.101 note TOULEMONDE. Le Conseil a en revanche estimé que cette dérogation ne s'étendait pas aux fonctions de professeur associé (décisions n° 2007 - 23 I et 2008 24-I / 25-1 / 26-1 du 14 février 2008).

⁷³⁰ Commentaire de la décision précitée, disponible sur le site du Conseil constitutionnel.

⁷³¹ CC, décisions n° 2007 - 23 I et 2008 24-I / 25-1 / 26-1 du 14 février 2008, *AJDA*, 2008, n° 21, p. 1154-1156 note TOULEMONDE.

la tradition allemande⁷³². Au sens des articles 5 à 10 de l'*AbgG*, un fonctionnaire peut être élu au *Bundestag*, mais il doit renoncer à exercer son poste sans toutefois quitter la fonction publique. Comme en France, la seule exception prévue concerne les professeurs de l'enseignement supérieur qui peuvent continuer d'exercer des activités d'enseignement et diriger des thèses et des habilitations. Ils ne peuvent toutefois continuer à percevoir un traitement. La rémunération de ses activités est alors calculée en fonction du travail réellement effectué et ne peut dépasser 25 % du traitement initialement perçu⁷³³.

260. Au Canada, la loi sur le Parlement énonce que le mandat de député est incompatible avec « *l'acceptation ou l'exercice, au service du gouvernement fédéral, d'une charge, d'une commission ou d'un emploi, permanent ou temporaire, auquel est nommé un fonctionnaire de ce gouvernement ou de la Couronne et auquel est attaché un traitement ou un salaire, une rétribution, des indemnités ou des avantages quelconques, pécuniaires ou en nature* ». La rémunération de l'agent public est le critère essentiel qui fonde l'incompatibilité. Il en découle que les fonctions publiques non rémunérées sont en principe compatibles avec le mandat⁷³⁴. Seuls les liens d'intérêts financiers sont ainsi prohibés, indépendamment d'un éventuel lien hiérarchique avec le gouvernement⁷³⁵.

261. La loi française prévoit des dispositions spécifiques concernant les magistrats de l'ordre judiciaire. À l'origine, conformément à une vision organique de la séparation des pouvoirs, la constitution de 1791 prévoyait l'incompatibilité absolue du mandat parlementaire avec l'exercice de fonctions judiciaires⁷³⁶. Les juges administratifs sont eux assimilés à des fonctionnaires et tombent sous le coup de l'incompatibilité édictée à l'article L.O 142. L'article L.O 140 du code électoral prévoit que « *l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice d'un mandat à l'Assemblée nationale* ». Cette règle ne concernait à l'origine

⁷³² Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 143.

⁷³³ Article 8, section III de la loi sur les députés au *Bundestag*.

⁷³⁴ En effet l'article 32-2 de la loi énonce que l'incompatibilité « ne s'applique toutefois pas, parmi les personnes visées par son alinéa a), à celles dont l'acte de nomination stipule qu'elles ne recevront aucune des formes de rémunération qui sont énumérées à cet alinéa ».

⁷³⁵ La loi canadienne prévoit toutefois quelques exceptions au critère de la seule rémunération : ainsi, les fonctions de shérif, conservateur des titres et hypothèques, greffier de la paix ou de procureur de la Couronne pour un comté, dans l'une des provinces sont incompatibles avec le mandat parlementaire, qu'elles soient rémunérées ou non.

⁷³⁶ Constitution de 1791, chapitre 2, section III, article 5 « L'exercice des fonctions judiciaires sera incompatible avec celles de représentant de la Nation, pendant toute la durée de la législature. - Les juges seront remplacés par leurs suppléants et le roi pourvoira par des brevets de commission au remplacement de ses commissaires auprès des tribunaux ».

que les magistrats de carrière de l'ordre judiciaire, mais elle a été étendue par la loi organique du 11 octobre 2013 « à l'exercice de fonctions juridictionnelles autres que celles prévues par la Constitution et avec l'exercice de fonctions d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur »⁷³⁷. Seules les fonctions juridictionnelles exercées par les parlementaires à la Haute Cour et à la Cour de justice de la République demeurent évidemment compatibles. De la même manière, un parlementaire ne peut évidemment être membre du Conseil constitutionnel⁷³⁸. L'incompatibilité est donc relativement stricte, ce qui montre que le débat autour de l'éligibilité des magistrats mériterait d'être posé. Le fait qu'un magistrat puisse réintégrer l'autorité judiciaire après avoir exercé un mandat parlementaire au cours duquel il a publiquement exposé ses opinions politiques n'apparaît pas de nature à renforcer l'impartialité de la justice. La perception par l'opinion publique est encore une fois ici prépondérante.

262. La règle demeure plus souple dans les autres pays. En Allemagne seule la fonction de magistrat de carrière est incompatible⁷³⁹. Au Royaume-Uni, le *Disqualification Act* de 1975 liste l'ensemble des fonctions judiciaires incompatibles⁷⁴⁰. La majorité des magistrats, des membres de la Cour Suprême aux *District Judges* sont inéligibles, à l'exception des *Deputy District Judges* (juges de proximité) et des *Justices of the Peace* (juges de paix)⁷⁴¹. Une relative souplesse qui est à mettre sur le compte du réel crédit dont bénéficie l'autorité judiciaire dans les deux pays⁷⁴².

B. Un système d'inéligibilité strict au Royaume-Uni

263. Pour les autres fonctions publiques, le système est d'une remarquable rigueur au Royaume-Uni : le mandat parlementaire n'est en principe pas compatible avec l'exercice d'une fonction publique, sauf exception prévu par le *House of Commons Disqualification Act* édicté pour la première fois en 1693. La version actuellement en vigueur date de 1975⁷⁴³. Le texte recense l'ensemble des fonctions publiques inéligibles à la Chambre des Communes.

⁷³⁷ Loi organique n° 2013- 906 du 11 octobre 2013, article 2.

⁷³⁸ Article 4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

⁷³⁹ En vertu de l'article 8 de la loi sur les députés du *Bundestag*.

⁷⁴⁰ Chapitre 1 partie 1 du *Disqualification Act* de 1975 intitulé *Judicial office*.

⁷⁴¹ *Griffith & Ryle on Parliament, op. cit.*, p. 68.

⁷⁴² Sur la question des rapports du Parlement avec l'institution judiciaire, voir para. 157 et s.

⁷⁴³ Oonagh GAY, « Disqualification for membership of the House of Commons », Standard Note : SN/PC/3221 13 Octobre 2004, (En ligne : <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03221>)

L'ensemble des juges, les ministres du culte, les militaires et policiers ainsi que l'ensemble des « *civil servants* » ne peuvent devenir député⁷⁴⁴. La seconde section du texte comporte une liste des fonctions publiques spécifiques jugées incompatibles. Les membres de certaines autorités indépendantes ou d'organismes quasi judiciaires ne peuvent accéder au mandat parlementaire. La liste de ces inéligibilités spécifiques est amendée régulièrement par un *Order in Concil* pris à la suite d'une résolution de la Chambre des Communes⁷⁴⁵. Le nombre de ces fonctions inéligibles ne peut toutefois être augmenté⁷⁴⁶. Le critère déterminant dans l'établissement de cette liste est l'autorité de nomination. Ces fonctions sont disqualifiées en raison du fait que leur titulaire est directement nommé par la Couronne⁷⁴⁷. Les très nombreux cas d'inéligibilités prévus par le *House of Disqualifications Act* de 1975 conduisent au fait qu'en pratique, la grande majorité des fonctions publiques non électives sont incompatibles avec le mandat de député à la Chambre des Communes⁷⁴⁸. Seules les fonctions d'exécution remplies par les fonctionnaires considérées comme « politiquement libres » issues des catégories inférieures peuvent participer à une campagne électorale⁷⁴⁹.

264. Les règles encadrant le cumul avec la fonction publique non élective sont relativement homogènes et répondent au souci de préserver l'indépendance des parlementaires vis-à-vis du pouvoir exécutif. Leur application ne pose pas de difficulté d'un point de vue déontologique dès lors qu'un tel cumul est en théorie impossible. Plus délicate en revanche est la question du statut du fonctionnaire qui accède au mandat parlementaire dès lors qu'à l'exception notable du Royaume-Uni, le fonctionnaire devenu parlementaire reste intégré à la fonction publique. La conciliation entre l'appartenance à la fonction publique et l'exercice d'un mandat n'est pas toujours évidente et peut soulever des interrogations d'ordre déontologique.

§ 3/ Les conséquences de l'élection sur la situation du fonctionnaire

265. Le souci de préserver l'indépendance du fonctionnaire élu tout en garantissant son avenir dans la fonction publique par la protection de son activité professionnelle fait l'objet de

⁷⁴⁴ ERSKINE MAY, 2011, p. 61.

⁷⁴⁵ *Ibid.*

⁷⁴⁶ Griffith & Ryle on Parliament, *op. cit.*, p. 69.

⁷⁴⁷ *Ibid.*

⁷⁴⁸ La liste omet toutefois les fonctions de *Lord Sheriff*, les *Lord lieutenant* ou encore les juges de paix, à condition que ces fonctions ne soient pas exercées dans la circonscription d'élection.

⁷⁴⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 63.

solutions assez différentes selon les pays. En France et en Allemagne, l'emploi du fonctionnaire demeure protégé par la voie de la mise en disponibilité (A). La règle est beaucoup moins avantageuse au Royaume-Uni où le fonctionnaire devenu parlementaire a l'obligation de démissionner de la fonction publique (B).

A. France et Allemagne : un emploi protégé par la mise en disponibilité

266. En France, le débat autour du statut du parlementaire-fonctionnaire est très ancien. Une fois que l'incompatibilité générale est établie en 1848, la loi du 15 mars 1849 rend incompatible avec l'indemnité parlementaire « *tout traitement d'activité, de non-activité ou de disponibilité, ces traitements restants suspendus pendant la durée de la législature* »⁷⁵⁰. Le but est d'éviter tout risque de dépendance financière du parlementaire vis-à-vis de l'État en empêchant tout cumul des rémunérations⁷⁵¹. Le cumul est ensuite autorisé à partir du Second Empire jusqu'à un certain plafond⁷⁵². Le non-cumul est finalement rétabli par la loi du 25 avril 1872, mais elle n'est pas toujours respectée. Lors de la discussion du budget en 1889, un député de l'opposition interpelle le ministre des Travaux publics à propos du versement à un sénateur de la majorité, membre du Conseil d'État, d'une indemnité pour une mission qui lui semble fictive⁷⁵³. Le ministre peine à justifier l'octroi de ces indemnités, contraire au droit alors en vigueur, qui prohibe tout cumul de l'indemnité parlementaire avec une rémunération sur fonds de l'État⁷⁵⁴.

267. Finalement appliquée, cette règle de non-cumul a été renforcée par la loi organique du 11 octobre 2013. Auparavant, depuis 1946, les fonctionnaires élus au Parlement étaient placés de plein droit en position de détachement⁷⁵⁵. Cette position présentait un avantage certain par rapport aux parlementaires issus du privé puisque le fonctionnaire élu était placé hors de son corps ou de son cadre d'emploi d'origine, mais continuait à bénéficier de ses droits à l'avancement ou à la retraite⁷⁵⁶. Le choix de la position de détachement était principalement

⁷⁵⁰ Article 96 de la loi du 15 mars 1849.

⁷⁵¹ Samuel LE GOFF, *La prévention et le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire*, op. cit., p. 56.

⁷⁵² *Ibid.* Ce plafond est fixé à 50 000 francs au début de la III^e République par la loi de finances du 27 juillet 1870.

⁷⁵³ JO, Chambre des députés, séance du 24 juin 1889, p. 1557-15563.

⁷⁵⁴ Ce qui ne fait pas obstacle à ce qu'un parlementaire soit placé en mission auprès du gouvernement, mais cette mission est forcément bénévole.

⁷⁵⁵ Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

⁷⁵⁶ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, op. cit., p. 149.

dicté par la volonté d'éviter que le fonctionnaire ne soit lésé dans sa carrière par son passage au Parlement⁷⁵⁷.

268. Autre avantage par rapport aux membres issus du privé, en cas de non-réélection, le parlementaire fonctionnaire en détachement était immédiatement réintégré dans son corps ou son cadre d'emploi d'origine⁷⁵⁸. La position statutaire de ces parlementaires est relativement confortable et a souvent fait l'objet de critiques. Le droit à la réintégration, qui existe aussi en Allemagne, introduit une discrimination avec les parlementaires issus du secteur privé qui eux sont bien souvent contraints de démissionner soit en raison des incompatibilités, soit pour se consacrer efficacement à leur mandat⁷⁵⁹. Dans cette configuration, les liens entre le député fonctionnaire et son administration sont distendus, mais ne sont pas totalement rompus⁷⁶⁰. Outre la conservation de ses droits, la question s'est posée de savoir si le fonctionnaire en situation de détachement demeurait soumis à certaines obligations et notamment à une obligation de réserve. En principe, le fonctionnaire détaché est soumis aux règles applicables à la fonction qu'il exerce. Le parlementaire fonctionnaire reste donc soumis pendant toute la durée de son mandat aux règles disciplinaires édictées par les assemblées tandis que les immunités lui garantissent une grande liberté de parole et d'action au Parlement. Un doute a toutefois subsisté s'agissant des membres du Conseil d'État. En vertu d'un décret de 1963 : « *tout membre du Conseil d'État élu au Parlement est tenu dans toute la mesure compatible avec le libre exercice de son mandat, de respecter les obligations découlant de son statut* »⁷⁶¹. L'ambiguïté de la formulation laissait penser qu'une obligation de réserve pesait toujours sur les conseillers d'État détachés au Parlement. Une telle obligation apparaît pourtant difficilement compatible avec les principes du mandat représentatif, le gouvernement s'octroyant en théorie un pouvoir de contrôle sur les déclarations politiques des membres du Conseil d'État élus au Parlement. Jean Foyer, Garde des Sceaux, s'efforça de rassurer les esprits en déclarant en séance que « *les membres du Conseil d'État élus au Parlement n'ont évidemment pas à s'abstenir de toute manifestation de nature politique compatible avec l'action que leur impose leur fonction. Ils sont même dans la nécessité constitutionnelle de se livrer à des manifestations de nature*

⁷⁵⁷ Christophe DE NANTOIS, *Le député op. cit.*, p. 142.

⁷⁵⁸ Oliver DORD, *Droit de la fonction publique*, 3^e édition, *op. cit.*, p. 149.

⁷⁵⁹ Ce risque de discrimination est notamment souligné par le député Charles DE COURSON lors des travaux du groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts en 2011. Voir le compte-rendu des auditions, n°1, 9 décembre 2010, première séance. Sur la relative précarité post-mandat des députés salariées du privé, *cf. infra*. para. 358 et s.

⁷⁶⁰ Alain DI STEFANO, *La participation des fonctionnaires à la vie politique*, *op. cit.*, p. 253.

⁷⁶¹ Décret n° 63- 767 du 30 juillet 1963.

politique »⁷⁶². La question semblait donc réglée. Mais le décret permettait également de sanctionner *a posteriori* les conseillers élus au Parlement usant de propos trop libres à l'égard du gouvernement. Leur réintégration pouvait être suivie d'une mise en position de délégation auprès d'un ministre, ce qui avait pour conséquence de les écarter du Conseil d'État. Fort heureusement, cette possibilité de délégation a été supprimée en 1973 et le décret de 1963 fut abrogé à compter du 1^{er} janvier 2001⁷⁶³. Les parlementaires membres du Conseil d'État n'ont en réalité jamais eu à répondre des obligations issues de leur statut et bénéficient d'une entière liberté d'expression inhérente à leur qualité.

269. En Allemagne, la loi sur les députés précise que les fonctionnaires ne sont pas dégagés de leur obligation de discrétion professionnelle. Cette obligation est cependant un peu différente de l'obligation de réserve. Elle impose au fonctionnaire de ne pas divulguer d'informations relatives au fonctionnement de son service qui ne sont pas communicables au public⁷⁶⁴. Cette exigence est particulièrement forte pour les fonctionnaires de la défense ou les magistrats. Le maintien de cette exigence s'explique par la volonté de préserver la sûreté de l'État⁷⁶⁵. Elle ne s'applique qu'aux députés allemands. Cette obligation ne leur interdit pas d'exprimer une opinion politique et apparaît dès lors compatible avec la liberté inhérente au mandat parlementaire.

270. En France, des sanctions disciplinaires à l'égard de fonctionnaires élus au Parlement ont toutefois pu être prises comme le montre l'affaire Stehlin. Ancien chef d'état-major des armées, le général Paul Stehlin fut député de Paris et vice-président de l'Assemblée nationale. Dans une lettre sur papier en-tête de l'Assemblée adressée au président de la République, il prit position en faveur des avions F 17 fabriqués par le groupe Northrop au détriment du mirage F1 de Dassault. Après la publication de cette lettre dans la presse, il fut contraint de démissionner de ses fonctions de vice-président de l'Assemblée nationale et dut également quitter son groupe parlementaire. Il fut mis à la retraite d'office le 13 novembre 1974 par un décret pris en conseil des ministres sur avis du Conseil supérieur de l'air⁷⁶⁶. On peut légitimement s'interroger sur la

⁷⁶² JO Assemblée nationale, 2^e séance du 6 décembre 1963, p. 7736.

⁷⁶³ Décret n°2000-388 du 4 mai 2000 relatif à la partie Réglementaire du code de justice administrative (Décrets en Conseil d'État délibérés en conseil des ministres), article 3

⁷⁶⁴ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, op. cit., p. 137.

⁷⁶⁵ Werner BRAUN, Monika JANTSCH et Elisabeth KLANTE, *Abgeordnetengesetz: Kommentar*, éditions de Gruyter, 2002, p. 55.

⁷⁶⁶ Alain DI STEFANO, *La participation des fonctionnaires à la vie politique*, op. cit., p. 253.

légalité de la sanction prise par le gouvernement qui sanctionne une prise de position *a priori* couverte par l'irresponsabilité parlementaire. Cette possibilité constitue, pour certains auteurs de l'époque « *une lacune du droit parlementaire* »⁷⁶⁷. L'affaire est également intéressante du point de vue des conflits d'intérêts. Le 6 juin 1975, une commission d'enquête du Sénat américain révèle que le général Sthelin était rémunéré 7500 dollars par mois par le groupe NorthCorp en qualité de consultant depuis 1964⁷⁶⁸. Si de réels progrès ont été produits depuis en matière de transparence des intérêts détenus par les parlementaires, cette lacune n'est pas totalement comblée par le système déclaratif aujourd'hui en vigueur en France⁷⁶⁹. Les règles actuelles clarifient la position des fonctionnaires élus vis-à-vis du gouvernement. Ces derniers bénéficient de l'immunité accordée par leur statut et leur indépendance vis-à-vis de leur corps d'origine a été renforcée. En effet, depuis l'adoption de la loi sur la transparence de la vie publique en 2013, les fonctionnaires élus au Parlement sont désormais placés en position de disponibilité⁷⁷⁰. Leurs droits d'avancement sont suspendus jusqu'à leur réintégration dans la fonction publique, qui demeure de droit⁷⁷¹. Ils retrouvent alors un poste équivalent à celui qu'ils occupaient avant l'élection.

271. La situation est très similaire en Allemagne. Dès leur élection, les droits et obligations des fonctionnaires sont suspendus pendant toute la durée de leur mandat, à l'exception de l'obligation de discrétion professionnelle et de l'interdiction d'accepter des récompenses ou des cadeaux⁷⁷². Les obligations déontologiques sont donc plus strictes pour les députés fonctionnaires⁷⁷³. Un membre du Bundestag peut accéder à la fonction publique et est alors soumis aux mêmes obligations. Ces obligations spécifiques cessent à compter du jour où le fonctionnaire prend sa retraite. Il conserve le droit de faire référence à son titre précédé de la mention « en congé ». Il ne perçoit aucun traitement ou indemnité à l'exception de celles prévues en cas d'accident du travail.

⁷⁶⁷ Christian BIDEGARAY, « Sur une lacune du droit parlementaire : l'affaire Stehlin », *RDP*, 1975, p. 751.

⁷⁶⁸ Frédéric CHARPIER, Martine ORANGE et Erwan SEZNEC, *Histoire secrète du patronat de 1945 à nos jours : Le vrai visage du capitalisme français*, La Découverte, 2014. Le même jour, Paul STEHLIN est renversé par un bus en sortant de son bureau, avenue de l'Opéra. Il décède quelques heures plus tard sans que l'on sache les circonstances exactes de sa mort.

⁷⁶⁹ Sur le contenu des déclarations d'intérêts, voir partie 2 para. 696 et s.

⁷⁷⁰ Article 2 de la loi organique du 11 octobre 2013.

⁷⁷¹ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 137.

⁷⁷² Section 3 § 5 de la loi sur les députés au Bundestag.

⁷⁷³ En effet, outre l'obligation de discrétion professionnelle, les députés fonctionnaires du Bundestag ne peuvent recevoir aucun dons ou cadeaux, à l'inverse de leurs collègues du privé qui doivent déclarer et transmettre au président les cadeaux reçus en leur qualité de parlementaire mais peuvent les accepter. Sur les règles encadrant l'acceptation de cadeaux pour les députés, cf. partie 2 para. 732 et s.

272. Comme en France, à l'expiration de leur mandat, les députés sortants en situation de disponibilité bénéficient d'un droit à la réaffectation⁷⁷⁴. Ce droit n'est toutefois pas automatique. Les droits et obligations qui découlent du statut d'agent public demeurent suspendus pour une durée maximale de six mois. La réintégration n'est pas une obligation pour l'administration. Le député doit en faire la demande dans les trois mois suivant la fin de son mandat. L'administration ne peut refuser cette demande. L'ancien député doit être dans son administration d'origine ou dans un poste équivalent au plus tard dans les trois mois suivants sa demande. Il se retrouve donc dans la même situation qu'avant son élection. En revanche, lorsqu'un fonctionnaire ne formule pas une demande de réintégration dans les trois mois suivant l'expiration de son mandat, ces droits et obligations statutaires demeurent suspendus jusqu'à ce que le fonctionnaire prenne sa retraite ou soit mis à la retraite⁷⁷⁵. La réintégration du fonctionnaire demeure toujours possible si ce dernier a été membre du *Bundestag* pendant moins de deux législatures ou s'il est âgé de moins de cinquante-cinq ans. Le refus de cette réintégration entraîne le renvoi de la fonction publique. La mise en disponibilité aboutit au gel de la position occupée par le fonctionnaire avant son élection. Mis à part le droit à la réintégration, il ne peut *a priori* tirer aucun bénéfice de son accession au Parlement. Le lien qui l'unit avec l'administration apparaît trop faible pour faire naître un soupçon de conflits d'intérêts. Des exemples passés ont néanmoins mis en évidence le fait que, bien qu'étant dégagé de toute obligation statutaire, le fonctionnaire élu conserve parfois une certaine déférence à l'égard de son corps d'origine.

273. Ces risques de collusion sont surtout visibles lorsque le Parlement débat d'une mesure touchant directement les fonctionnaires. En France, la question peut se poser au regard du comportement de certains parlementaires issus des bancs de l'École Nationale d'Administration (ENA)⁷⁷⁶. Lors de l'examen d'une proposition de loi de simplification du droit en octobre 2010, le gouvernement a introduit en séance un amendement visant à modifier le processus d'affectation des élèves de l'ENA⁷⁷⁷. La réforme suscite la polémique parmi les élèves de

⁷⁷⁴ Section 3 § 5 de la loi sur les députés au *Bundestag*.

⁷⁷⁵ Section 3 § 6 de la loi sur les députés au *Bundestag*.

⁷⁷⁶ Samuel LE GOFF, *Le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 37.

⁷⁷⁷ Cette proposition est devenue la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

l'école attachés au système de classement actuel⁷⁷⁸. Lors de l'examen du texte en commission au Sénat, un amendement de suppression est déposé par sept sénateurs tous issus de l'ENA. Cet amendement, finalement retiré fut le seul déposé par ces signataires sur ce texte⁷⁷⁹.

274. Cet exemple montre que les incompatibilités ne peuvent empêcher l'esprit de corps de régner, particulièrement au sein de la haute fonction publique. La nature et l'intensité du lien affectif qui continue d'unir le fonctionnaire élu au Parlement avec son corps d'origine apparaissent toutefois trop spécifiques pour susciter un conflit d'intérêts. La contribution des fonctionnaires à la vie parlementaire est évidemment légitime et précieuse, spécialement lors des débats touchant leur domaine de compétence. Certains aménagements pourraient toutefois être envisagés afin d'éviter tout soupçon d'interférence. Il pourrait par exemple être explicitement prévu qu'un fonctionnaire ne puisse être nommé rapporteur d'un texte touchant au statut ou à l'organisation de son corps d'origine⁷⁸⁰. Cette règle, moins rigide que le déport, n'empêcherait pas le fonctionnaire de participer au débat tout en limitant l'accès aux fonctions trop exposées. Le déontologue pourrait veiller à l'application de cette règle en se référant aux déclarations d'intérêts⁷⁸¹. Ces aménagements évitent d'avoir à déclarer les fonctionnaires inéligibles à toute fonction politique comme c'est le cas au Royaume-uni. Cette solution radicale a un impact non négligeable sur la situation professionnelle des fonctionnaires élus au Parlement sans toutefois atténuer les risques potentiels de conflits d'intérêts.

B. Le cas spécifique du Royaume-Uni : la démission obligatoire du fonctionnaire élu au Parlement

275. Une manière radicale de prévenir tout risque d'influence serait de déclarer les fonctionnaires inéligibles à toute fonction publique. Cette inéligibilité est prévue au Royaume-Uni par le *Disqualification Act* de 1975. Tout agent public exerçant une fonction listée par ce texte est obligé de démissionner s'il souhaite se présenter aux élections⁷⁸². L'inéligibilité

⁷⁷⁸ Le système de classement actuel permet aux douze à quinze premiers du classement final (la « botte ») de rejoindre les trois grands corps les plus réputés (Conseil d'État, Inspection des finances, Cour des comptes).

⁷⁷⁹ Amendement COM 132 déposé par M. DE ROHAN sur la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

⁷⁸⁰ Sur les obligations de déport et d'abstention, voir partie 2 para. 719 et s.

⁷⁸¹ Certaines règles de nomination sont déjà prévues notamment au Royaume-Uni ou en Allemagne mais leur effectivité est plus délicate. En France, des règles de déports sont également prévues mais reposent en tout état de cause sur la conscience du député.

⁷⁸² *Griffith and Ryle on Parliament, op. cit.*, p. 68 ; Robert BLACKBURN, *The electoral system in Britain*, Basingstoke, Royaume-Uni, Macmillan, 1995 p. 171.

présente *a priori* l'avantage de rompre tout lien de dépendance entre le fonctionnaire et son administration d'origine. Si les liens juridiques sont effectivement rompus, rien n'empêche l'ancien fonctionnaire élu de conserver des liens affectifs avec son corps d'origine. Elle place toutefois le fonctionnaire souhaitant briguer un mandat parlementaire dans une position difficile en l'obligeant à renoncer à son emploi dès l'entrée en campagne sans aucune garantie de succès à l'élection. Le droit britannique ne prévoit aucun droit à la réintégration en cas de non-élection ou de perte de mandat⁷⁸³. La règle est extrêmement stricte pour les fonctionnaires au regard de l'absence d'incompatibilités professionnelles⁷⁸⁴. Un agent public ne peut être candidat, mais rien n'interdit en revanche à un dirigeant d'une entreprise privée sous contrat avec l'État d'accéder au mandat, sous réserve qu'il déclare ces liens⁷⁸⁵. De plus, la situation financière de l'agent peut s'en trouver affectée en cas de défaite électorale, l'inéligibilité prenant effet dès la déclaration de candidature. Le système britannique est donc très rigide à l'égard des fonctionnaires aspirant à exercer un mandat parlementaire. Le recours à l'inéligibilité est toutefois régulièrement présenté comme une solution possible pour couper tout lien de dépendance entre le fonctionnaire élu au Parlement et son administration d'origine.

276. En France, les propositions en ce sens se sont multipliées ces dernières années. Elles visent soit à rendre les fonctions publiques incompatibles dès l'accès au mandat, obligeant le fonctionnaire élu à renoncer à un emploi et à un statut durement acquis, soit à l'obliger à faire ce choix après un certain nombre de mandats⁷⁸⁶. Ces propositions apparaissent toutefois davantage motivées par le souci d'assurer une meilleure représentativité au Parlement que par la volonté de renforcer l'indépendance du fonctionnaire élu⁷⁸⁷. Aucune de ces propositions de loi n'a abouti, mais le débat mérite d'être posé. La mise en disponibilité votée par la loi du 11 octobre 2013 apporte un premier élément de réponse. Il n'est sans doute pas nécessaire d'aller plus loin pour prévenir un risque de conflit d'intérêts qui demeure marginal. Obliger les fonctionnaires à démissionner rendrait leur reconversion professionnelle plus délicate encore que celle des parlementaires issus du secteur privé. Un retour à la fonction publique reste

⁷⁸³ Pierre-Marie GAUDEMET, *Le civil service britannique : essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne*, Paris, France, A. Colin, 1952.

⁷⁸⁴ Sur le droit des incompatibilités professionnelles voir *infra* para. 340 et s.

⁷⁸⁵ Sur les obligations déclaratives des députés à la Chambre des Communes, voir partie 2, para. 705 et s.

⁷⁸⁶ Voir par exemple la proposition de loi organique visant à rendre incompatible le mandat de parlementaire avec un emploi dans la fonction publique et à renoncer à tout type de mission rémunérée, n° 2930 présenté par le groupe UMP, enregistré à la présidence le 3 novembre 2010 (XIII^e législature).

⁷⁸⁷ Voir par exemple la proposition de loi de Mme Muriel MARLAND MILLETELO, proposition de loi organique visant à renforcer l'égalité entre salariés issus du privé et fonctionnaires dans l'accès au mandat de député, enregistré le 14 mars 2011.

envisageable notamment par le biais des tours extérieurs ou d'emplois non statutaires, mais l'accès à ces postes serait sans doute très limité. En cas de perte de mandat, la reconversion dans le privé constituerait un passage obligé. Il semble toutefois difficile pour un enseignant ou un fonctionnaire intermédiaire de retrouver un emploi équivalent dans le secteur privé. Seuls les membres issus des grands corps de l'État seraient en mesure de retrouver un poste dans le secteur privé, ce qui parfois ne manque pas de soulever certains problèmes du point de vue des conflits d'intérêts⁷⁸⁸. Pour faire face à ces difficultés de réinsertion, le fonctionnaire élu peut alors être légitimement tenté d'accumuler les mandats dans le temps, ce qui peut nuire au renouvellement du personnel politique⁷⁸⁹. La position de mise en disponibilité en vigueur en France et en Allemagne est aujourd'hui un compromis satisfaisant. Elle distend les liens de dépendance entre le parlementaire et son administration d'origine sans toutefois compromettre son avenir professionnel. Cette indépendance peut encore être renforcée en cours de mandat par l'application de règles d'abstention et de déport lorsque les parlementaires débattent d'un sujet en lien avec leurs fonctions.

277. Les incompatibilités « publiques » sont un élément de cohérence du système institutionnel. Elles visent à préserver la position d'indépendance du parlementaire vis-à-vis du gouvernement. Le non-cumul du mandat parlementaire avec une fonction publique non électorale est sans doute la règle déontologique qui fait le plus consensus au sein des pays étudiés. On ne peut pas en dire autant s'agissant du cumul des mandats, autre pratique qui soulève des interrogations déontologiques, mais est heureusement en voie de rationalisation dans l'ensemble des pays étudiés

⁷⁸⁸ Sur les règles déontologiques d'après mandat et le risque de pantouflage voir para. 435-437.

⁷⁸⁹ Sur le cumul des mandats dans le temps, voir para 325 et s.

Section 2 *Le cumul des mandats, source potentielle de conflits d'intérêts ?*

278. S'intéresser au cumul des mandats d'un point de vue déontologique invite d'abord à s'interroger sur ses incidences sur la pratique individuelle des parlementaires. Le cumul pose aussi la question de la disponibilité du parlementaire et de son nécessaire ancrage local. Le thème est ici abordé d'un point de vue déontologique : cette pratique a-t-elle un impact sur l'implication de l'élu et la qualité du travail parlementaire ? Le cumul des mandats peut se définir comme une situation dans laquelle une même personne publique détient simultanément un mandat parlementaire et un mandat local. Comme c'est le cas s'agissant des incompatibilités, la détention de plusieurs mandats renforce de fait les risques d'interférences entre les divers intérêts détenus par un parlementaire. Cependant, si ces risques existent, la coexistence d'intérêts ne mène pas fatalement au conflit. Néanmoins, en favorisant la détention d'intérêts multiples, le cumul demeure une pratique suspicieuse du point de vue déontologique. Ce sentiment est renforcé par le fait que le cumul fait l'objet d'un rejet massif de la part des citoyens. Le cumul est également très peu pratiqué chez nos voisins pour des raisons légales ou « déontologiques »⁷⁹⁰. Ce rejet du cumul invite à s'interroger sur ses supposées vertus qui sont parfois ardemment défendues par une partie de la classe politique française. Le cumul des mandats demeure, en effet, par son ampleur, une spécificité française dont les justifications demeurent assez maigres (§ 1). Son encadrement progressif montre que cette pratique pose problème. Ce constat est confirmé par l'étude du droit comparé qui révèle que si le cumul n'est pas ignoré dans les autres pays étudiés, il demeure résiduel, sans que l'autorité du Parlement en soit pour autant affectée (§ 2). La limitation du cumul des mandats, simultanée et dans le temps, présente *a priori* de nombreux bénéfices et invite à repenser l'organisation du travail parlementaire, notamment en France (§ 3).

⁷⁹⁰ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 138.

§ 1/Le cumul des mandats, une spécialité française

279. Au début de la XIV^e législature, dernière avant l'entrée en vigueur de l'interdiction du cumul avec une fonction exécutive locale, 476 députés (82 %) sur 577 et 267 sénateurs étaient en situation de cumul. Les limitations introduites par les réformes de 1985 et 2000 n'ont pas permis d'endiguer un phénomène qui constitue une véritable tradition française⁷⁹¹. La quête d'un mandat local est longtemps demeurée un passage obligé pour la conquête du mandat parlementaire en raison du mode de scrutin qui favorise la réélection des candidats bien implantés localement. Les bénéfices électoraux, avancés pour justifier le cumul, sont toutefois à relativiser (A). À l'inverse, les risques de confusion, voire de conflits d'intérêts engendrés par une telle pratique sont eux bien réels (B).

A. *Des justifications qui peinent à convaincre*

280. Selon Jean-François Médard, l'existence du cumul des mandats s'explique principalement « *par les avantages que les acteurs politiques peuvent en tirer et donc par leur motivation à cumuler* »⁷⁹². Le cumul procurerait ainsi un avantage certain qui le rendrait nécessaire à une bonne pratique du mandat parlementaire. Les bénéfices supposés du cumul sont en réalité largement à relativiser. Les principales justifications avancées sont d'ordre électoral. Le cumul des mandats faciliterait l'accès au mandat (1) et, en assurant un meilleur ancrage local, améliorerait le lien entre l'élu et sa circonscription (2).

1) Un avantage électoral certain, mais pas systématique

281. L'avantage électoral constitue le premier argument avancé en faveur du cumul des mandats. Le mode de scrutin uninominal encourageant la personnalisation de l'élection, le cumul des mandats serait ainsi indispensable à une réélection. On serait tenté de le croire. Un

⁷⁹¹ Yves MENY et Yves SUREL, *Politique comparée : les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009, pp. 215-216.

⁷⁹² Jean-François MEDARD, « La recherche du cumul des mandats par les candidats aux élections législatives sous la V^e République », in Albert MABILEAU, *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Actes du colloque organisé à Bordeaux les 8 et 9 novembre 1969 par le Centre d'études et de recherche sur la vie locale de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, Pédone, 1972, p. 139.

candidat bien implanté localement grâce à ses fonctions locales bénéficie *a priori*, d'une sorte de prime de proximité. La concentration des mandats réduit en quelque sorte l'offre politique disponible. Cette stratégie a été définie comme « la stratégie du baobab », « *arbre dont la majesté ne permet à aucune autre plante de croître à son ombre* »⁷⁹³. La détention d'un mandat local constitue une sorte de « *faire valoir* » qui place le candidat à l'investiture dans une position de force au sein de son parti⁷⁹⁴. Ce sont en définitive l'accumulation de ressources politiques et la compétition électorale qui poussent les professionnels de la politique au cumul. Cependant, la détention d'un mandat local induit seulement une probabilité d'élection à un autre mandat⁷⁹⁵. Il permet surtout de relativiser une éventuelle défaite en maintenant l'appartenance au personnel politique⁷⁹⁶. Le cumul sécurise le parcours politique de l'élu en lui assurant une certaine stabilité financière propice au déroulement d'une carrière politique⁷⁹⁷.

282. Le cumul ferait ainsi « *gagner des élections, le rendant politiquement obligatoire tant qu'il n'est pas juridiquement interdit* »⁷⁹⁸. En pratique toutefois, le gain espéré n'est pas certain. L'avantage électoral procuré par le cumul est difficile à mesurer empiriquement. L'analyse des effets du cumul ne peut en effet se déduire d'une simple comparaison entre les résultats électoraux des parlementaires en situation de cumul et les autres élus aux élections législatives. En effet, l'élection des parlementaires en situation de cumul peut s'expliquer par d'autres facteurs liés à la notoriété du candidat et à la qualité de l'offre politique locale. Les études montrent néanmoins qu'il existe une très forte corrélation entre le score obtenu aux élections municipales et la probabilité d'une future candidature aux élections législatives⁷⁹⁹. Plus le score obtenu est élevé, plus le vainqueur de l'élection locale a de chances d'être candidat et de

⁷⁹³ Yves MÉNY, *La corruption de la République*, op. cit., p. 39 ; Abel FRANÇOIS, « Testing the baobab strategy of the french politicians, The *cumul des mandats* as a way to obtaining more electoral ressources and limiting electoral competition », *French politics*, 2006, n° 4, p. 269-291.

⁷⁹⁴ Francis BACKMAN et Guy BIRNBAUM, « Heurs et malheurs de la sélection des candidats RPR et UDF » in Philippe HABERT, Pascal PERRINEAU et Colette YSMAL (dir.), *Le vote sanction : les élections législatives des 21 et 28 mars 1993*, France, Département d'études politiques du Figaro : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993 pp. 21-41.

⁷⁹⁵ Abel FRANÇOIS et Julien NAVARRO, « Le cumul des mandats en France : bilan historique et état des lieux de la recherche », in Abel FRANÇOIS, Julien NAVARRO (dir.), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Bruxelles, Belgique, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 26.

⁷⁹⁶ Philippe GARRAUD, la sélection du personnel politique local, *RFSP*, 1988, n°3, p. 422.

⁷⁹⁷ Abel FRANÇOIS et Julien NAVARRO, « Le cumul des mandats en France : bilan historique et état des lieux de la recherche », in Abel FRANÇOIS, Julien NAVARRO (dir.), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Bruxelles, Belgique, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 15.

⁷⁹⁸ Guy CARCASSONNE, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats », *RDP*, 1997, n° 6, p. 1545.

⁷⁹⁹ Laurent BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?* Paris, Éditions Rue d'Ulm, DL 2012, p. 96.

remporter les élections législatives⁸⁰⁰. En revanche, dans l'hypothèse d'une courte victoire locale, le bénéfice électoral semble quasi nul⁸⁰¹. Cette conclusion tend à démontrer que le cumul bénéficie surtout aux candidats très bien implantés localement qui apparaissent aux yeux des électeurs comme les seuls candidats possibles, par conviction ou par défaut, en raison de la faiblesse de l'offre politique locale⁸⁰². Ce constat permet également de relativiser l'argument selon lequel le cumul relèverait du seul choix des électeurs. En réalité, il constitue - ou constituait - bien souvent un choix par défaut, parfois fondé sur l'expérience, mais surtout lié de la concentration de l'offre politique induite par le cumul. Comme l'affirme Guy Carcassonne, « *lorsque le candidat qui représente leurs convictions détient déjà un mandat, ses électeurs n'ont d'alternative qu'entre se résigner au cumul ou voter contre leurs convictions. Est-ce un véritable choix ?* »⁸⁰³ Les choix qui s'offrent aux électeurs sont relativement réduites du fait de la similitude des profils recherchés pour les élections locales et législatives et l'imbrication des territoires d'élection qui conduit souvent les électeurs à assimiler élu local et parlementaire. Un candidat ayant fait ses preuves comme maire est naturellement considéré par ses électeurs comme un potentiel bon parlementaire. Toutefois l'avantage procuré par le cumul n'est pas aussi systématique qu'on le croit. Les électeurs ne font en réalité confiance qu'à certains élus, non pas simplement parce qu'ils cumulent, mais surtout parce qu'ils ont acquis une notoriété locale qui les rend potentiellement éligibles au niveau national. Le cumul à lui seul ne procure donc pas arithmétiquement et systématiquement un avantage électoral. Second argument, dont la pertinence est toute aussi variable en fonction des situations, le cumul serait obligatoire pour valoriser le mandat parlementaire.

2) L'argument problématique de la valorisation de la fonction parlementaire

283. Même en voie de rationalisation, le cumul des mandats est encore culturellement ancré dans la culture politique française. Sa pratique quasi systématique montre qu'il fait véritablement partie des mœurs politiques⁸⁰⁴. Bien qu'il soit de moins en moins accepté par la population, le cumul est encore perçu, par une partie de la classe politique, comme un moyen

⁸⁰⁰ Laurent BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, op.cit., p.100.

⁸⁰¹ *Ibid.*

⁸⁰² *Ibid.*

⁸⁰³ Guy CARCASSONNE, « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012, n° 172, p. 40.

⁸⁰⁴ Yves MENY, « Des mœurs irréformables ? », *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p. 37-46.

de valoriser la fonction parlementaire. Pour ses défenseurs, l'affaiblissement du rôle du Parlement sous la V^e République au profit de l'exécutif rendrait ainsi le cumul nécessaire pour rétablir un certain équilibre⁸⁰⁵. La preuve en est, les propositions de loi en faveur de son rétablissement foisonnent depuis le début de la XV^e législature, première législature à expérimenter le non-cumul⁸⁰⁶. D'après les différents exposés des motifs, la loi sur le non-cumul « *est responsable de l'élection de députés coupés des territoires donc des réalités du terrain* »⁸⁰⁷. Les nouveaux parlementaires de la XV^e législature « *seraient devenus des technocrates éloignés des préoccupations des Français, la proximité, propre aux élus locaux et plus particulièrement aux députés ayant disparu* »⁸⁰⁸.

284. Autre argument avancé, le cumul serait nécessaire du fait de la configuration particulière du système politique français. Il permettrait d'abord de contrebalancer la forte centralisation du pouvoir en offrant aux parlementaires un surcroît de légitimité face au pouvoir central et à l'exécutif. La V^e République a ainsi vu se développer la pratique dite du « *cumul inversé* » qui conduit un parlementaire à briguer un mandat local⁸⁰⁹. Ce cumul qui demeure marginal n'est pas spécifique à la France, mais s'est surtout développé depuis 1958⁸¹⁰. L'argument avancé est que ce cumul permettrait de renforcer l'autonomie de l'élu face au pouvoir exécutif. La consolidation de son ancrage local rend moins probable une sanction du parti ou un refus d'investiture aux législatives suivantes. De même, il est souvent affirmé que la détention simultanée d'un mandat parlementaire « *offrirait à l'élu local un accès privilégié aux ressources du centre, susceptible de remédier à la faiblesse des institutions locales* ». Cet

⁸⁰⁵ Lettre au président de la République favorable au maintien du cumul des mandats, adressée par Pierre AVRIL, Olivier BEAUD, Laurent BOUVET et Patrick WEIL, 20 mars 2013. Voir Corinne LAURENT, « Quatre universitaires se prononcent pour le cumul des mandats », *La Croix*, 25 mars 2013.

⁸⁰⁶ Proposition de loi organique visant à rétablir le cumul des fonctions de maire avec le mandat de député n° 1688 déposé par le député Bernard BROCHAND, 14 février 2019 ; Proposition de loi organique visant à rétablir le cumul de mandat de député ou de sénateur avec le mandat de maire d'une commune ou de président d'un établissement public de coopération intercommunale de moins de 25 000 habitants, n° 1576 déposée par le député Pierre MOREL A L'HUISSIER, 25 janvier 2019 ; Proposition de loi organique visant à rétablir le cumul des mandats, n° 1102 déposée par la députée Mme Marie-France LORHO, 21 juin 2018.

Une proposition plus originale de plusieurs députés LR vise « à instaurer comme condition de candidature à l'élection législative l'expérience préalable d'un mandat d'élu » (Proposition de loi organique n° 1828, 29 mars 2019). Une des questions du questionnaire du Grand débat national portait sur le non cumul et était formulée ainsi « Le non-cumul des mandats instauré en 2017 pour les parlementaires est-il une bonne ou une mauvaise chose ? » Les participants (116 549 contributions) estiment à 64 % que le non-cumul des mandats, « constitue une bonne chose ». Source : Traitement des données issues du grand débat national, Thème « Démocratie et citoyenneté, avril 2019, p. 36-37.

⁸⁰⁷ Exposé des motifs de la proposition de loi organique n° 1128 précitée.

⁸⁰⁸ Exposé des motifs de la proposition de loi organique n° 1688 précitée.

⁸⁰⁹ Pierre-Olivier CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *RDP*, 2000, n° 6, p. 1723.

⁸¹⁰ Constance GREWE, Hélène RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, P.U.F, 1995, p.183.

argument est toutefois contredit par l'étude du droit comparé. Au Royaume-Uni, état pourtant fortement centralisé, le cumul est pratiquement inexistant⁸¹¹. Les parlementaires britanniques n'ont pas besoin du cumul pour faire le poids face au pouvoir central. La forme de l'État n'est donc pas une justification crédible de la persistance du cumul des mandats en France⁸¹².

285. Cet argument ancien a perdu de sa pertinence suite aux progrès de la décentralisation, qui confère une plus grande influence aux collectivités territoriales. À titre d'exemple, la refonte de la carte des régions en France a donné davantage de poids politique à ces entités, conduisant certains présidents de région élus en 2015 à renoncer, par anticipation, à leur mandat parlementaire pour se consacrer à leur fonction exécutive. L'attrait des fonctions locales conduit même certains élus à s'interroger sur le choix à faire en vertu de la loi sur le non cumul des mandats alors qu'il y a quelques années ceux-ci auraient naturellement opté pour le mandat parlementaire. Ce choix montre que les fonctions exécutives locales ont été valorisées grâce à la décentralisation, réduisant d'autant l'intérêt politique du cumul avec une fonction nationale. Le non-cumul des mandats, associé aux progrès de la décentralisation est en passe d'établir une distinction claire entre mandat local et mandat national. Il ne faut pas y voir un symptôme de l'affaiblissement du Parlement, qui n'en souffrira que modérément à la condition que les parlementaires exercent pleinement leurs attributions. Ainsi, selon Pierre-Olivier Caille, « *il n'est pas possible de soutenir que la faiblesse du Parlement en France a contraint les parlementaires au cumul* »⁸¹³. Cet argument sert souvent à tort de justification pour expliquer certaines pratiques comme le cumul des mandats ou l'absentéisme chronique. Pourtant, au regard du droit comparé, les pouvoirs attribués au Parlement français sont globalement équivalents à ceux de ses homologues étrangers⁸¹⁴. De plus, le renforcement de la place du pouvoir législatif dans la procédure législative est une évolution commune à l'ensemble des démocraties contemporaines⁸¹⁵. L'équilibre actuel des pouvoirs ne peut donc *a priori* justifier le cumul des mandats.

286. Le dernier argument avancé par les défenseurs du cumul est qu'il permettrait au parlementaire de disposer d'un meilleur ancrage local. Il est ainsi prétendu que les élus en situation de cumul seraient de meilleurs parlementaires, mieux au fait des réalités locales du

⁸¹¹ Julien BOUDON, « Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ? » *RDP*, 2010, n°6, p. 1691.

⁸¹² *Ibid.*

⁸¹³ Pierre-Olivier CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *op. cit.*, p. 1725.

⁸¹⁴ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 138.

⁸¹⁵ Philippe LAUVAUX, Armel LE DIVELECC, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 37.

terrain. D'abord, comme le souligne Guy Carcassonne, l'argument est assez étonnant en comparaison avec nos voisins : « *Donc les députés français seraient ainsi nettement meilleurs que tous les autres au monde qui, eux, ne cumulent pas ? On ne sait s'il faut être ravi ou inquiet de l'apprendre* »⁸¹⁶. En réalité, poursuit-il, « *nul besoin d'un mandat local pour rester proche des électeurs, en ressentir l'état d'esprit et les besoins. Le mode de scrutin, majoritaire et uninominal, interdit au député qui souhaite sa réélection de négliger sa circonscription et la proximité avec ceux qui y vivent* ». Le mode de scrutin maintient de fait un lien entre l'élu et les électeurs de sa circonscription. Quant à une possible perte d'influence du parlementaire face aux collectivités territoriales, la loi sur le non-cumul invite très certainement à redéfinir le nouveau rôle local des élus nationaux dans le cadre de la décentralisation⁸¹⁷. Ces derniers conserveront à n'en pas douter un rôle social essentiel qui est d'ailleurs valorisé par les électeurs⁸¹⁸. Le mode de scrutin territorial oblige les parlementaires à rester au contact du terrain, ne serait-ce que dans l'optique de leur réélection⁸¹⁹. En effet, les électeurs accordent généralement une plus grande importance au travail en circonscription en raison de son caractère « *dépolitisé, affectif et symbolique* »⁸²⁰. En circonscription, les élus et leurs équipes offrent d'abord du temps et une écoute, à défaut de disposer d'un véritable pouvoir de décision.

287. Enfin, sur un plan strictement juridique, le non-cumul n'affecte en rien la « représentativité » du Parlement face à l'État central, laquelle est déjà assurée par le mode de scrutin, notamment au Sénat⁸²¹. Il ne tient désormais plus qu'aux élus de consentir à exercer pleinement leurs fonctions comme le non-cumul les y invite, pour éviter une éventuelle marginalisation du Parlement. L'architecture institutionnelle de la V^e République peine donc à offrir une justification satisfaisante au cumul des mandats. En revanche les risques de confusions et de conflits d'intérêts apparaissent bien réels, ce qui justifie son encadrement.

⁸¹⁶ Guy CARCASSONNE, « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012, n° 172, p. 39.

⁸¹⁷ Sur ce point, voir infra para. 317 et s.

⁸¹⁸ Nathalie BRACK (et al.) « MPs between territories, assembly and party – Investigating parliamentary behavior at the local level in France, Belgium and Germany », *French politics*, n°14, 2006, p. 395-405.

⁸¹⁹ Éric KERROUCHE, « Usages et usagers de la permanence d'un député », *RFSP*, vol. 59, n°3, p. 429-454.

⁸²⁰ Olivier ROZENBERG, Cécile VIGOUR, « Comment pensent les parlementaires, les rôles, valeurs et représentations des élus » in Olivier ROZENBERG, Éric THIERS, *Traité d'études parlementaires*, op. cit., p. 405.

⁸²¹ L'article 24 de la Constitution attribue au Sénat un rôle de représentation des collectivités territoriales de la République. Dans sa décision du 12 juillet 2000, le Conseil constitutionnel a jugé que « le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées » (décision 2000-431 DC du 6 juillet 2000 cons. 5, *D.* 2001, p.1843 note GHEVONTIAN; *RDP*, 2000 n°4, p. 1239 note SPITZ ; *LPA*, 2000 n° 138, p. 19 note SCHOETTL ; *RFDC*, 2000, n°44, p. 826 note ROUX.

B. Des risques de conflits d'intérêts bien réels

288. Le cumul des mandats peut aussi être appréhendé sous un angle purement déontologique. Dans un sondage réalisé peu avant la réforme, près de 80 % des Français se déclarent opposés à son maintien⁸²². L'accumulation de ressources politiques, mais aussi financières, induites par le cumul, est souvent perçue par les électeurs comme un moyen pour l'élu de concentrer les pouvoirs. Dans le cadre de notre étude, la question essentielle est de déterminer si cette concentration est susceptible de nuire à la qualité du travail parlementaire, voire d'aboutir à une situation potentielle de conflit d'intérêts. Le cumul est souvent présenté comme une des causes de la corruption du fait de l'accumulation de ressources qu'il engendre⁸²³. La loi française semble pourtant avoir longtemps ignoré le risque d'un conflit d'intérêts entre l'État et les collectivités locales. Cela s'explique principalement par la conception transcendantale de l'intérêt général adoptée en France⁸²⁴. Le législateur a longtemps considéré que ce type de conflits serait en quelque sorte « *sublimé* » par l'action juste et impartiale du titulaire des deux mandats ou de deux fonctions, sans nécessairement interdire tout cumul sauf dans des cas limitativement prévus par les incompatibilités⁸²⁵.

289. Sans faire preuve d'un excès de suspicion, cette tolérance à l'égard du cumul a sans doute favorisé l'existence de conflits d'intérêts dans la vie politique. Yves Mény considère ainsi que « *cette structuration du pouvoir s'avère fonctionnelle pour la corruption puisqu'elle assure l'efficacité et la confidentialité* »⁸²⁶. Le lien entre cumul des mandats et conflits d'intérêts doit toutefois être questionné. En théorie, un conflit d'intérêts entre l'État et les collectivités territoriales est bien susceptible d'advenir dès lors « *qu'il n'y a pas de double représentation dans le cadre du cumul puisque les intérêts représentés ne sont pas les mêmes* »⁸²⁷. Les parlementaires délibèrent pour le compte de la Nation tandis que les élus locaux défendent les intérêts de leur collectivité. Ces deux types d'intérêts peuvent converger, mais sont bien distincts,

⁸²² Sondage BVA, « Les Français et le cumul des mandats », 20 février 2013 réalisé pour l'Association des Élus pour la démocratie.

⁸²³ Pierre-Olivier CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *RDP*, n°6, 2000 p. 1701 ; Conseil constitutionnel, DC 2000-431 DC, du 6 juillet 2000, cons. 5, précitée

⁸²⁴ Sur ce point, voir intro para. 42 et cette partie para. 186.

⁸²⁵ Yves MENY, « Corruption, politique et démocratie », *Confluence*, 1995, °15 p. 11.

⁸²⁶ Yves MENY, *La corruption de la République*, *op. cit.*, p.61.

⁸²⁷ Élisabeth ZOLLER, *Droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 2^e édition, 1999, p. 227.

d'où la possibilité d'un conflit. Il est possible de distinguer d'une part, un intérêt collectif national, qualifié d'intérêt général et d'autre part un intérêt public à dimension locales⁸²⁸.

290. Le danger induit par le cumul provient d'abord de la multiplicité des positions à défendre.⁸²⁹ Le parlementaire en situation de cumul se retrouve alors dans une position inconfortable de *juge et partie* lorsque sont abordées en séances des questions en lien avec sa collectivité. Le cumul impose au parlementaire de faire des choix qui peuvent dans certains cas aboutir à favoriser ses intérêts locaux. Le localisme qui gagne le Parlement est souvent l'un des grands défauts imputés au cumul. Il est souvent reproché aux élus en situation de cumul de se comporter en représentants de leur territoire d'élection et non en défenseurs de l'intérêt général⁸³⁰. Il existe de nombreuses situations dans lesquelles un conflit d'intérêts est susceptible d'advenir. Ce peut être le cas lorsque par exemple le parlementaire président d'un département veille à ce que la politique d'aménagement du territoire définie au niveau national favorise sa collectivité. Le cumul des mandats pose également problème au regard des conditions d'attribution de la réserve parlementaire. La publication, avant son interdiction, de la répartition de ces crédits reversés aux collectivités territoriales et aux associations fait clairement apparaître des interférences entre la fonction locale et le mandat parlementaire⁸³¹.

291. Cette situation est cependant loin d'être imputable au seul cumul. En réalité, c'est d'abord le mode de scrutin qui incite au localisme. Si le mandat est général, les parlementaires sont de fait élus par leur circonscription. Ils ont donc nécessairement des comptes à rendre à leurs électeurs et n'hésitent pas à mettre en avant leur action locale dans le but de favoriser leur réélection. Certains élus peuvent profiter du cumul pour obtenir des avantages au profit de leur collectivité⁸³². Toujours est-il que le mode de scrutin actuellement en vigueur oblige tous les élus à maintenir un lien avec leur circonscription. Le cumul n'est pas le seul responsable, mais

⁸²⁸ Maryse DEGERGUE, « Intérêt général et intérêt public, tentative de distinction », in *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de Didier TRUCHET*, op. cit., p. 139. Sur les hésitations et finalement la non-inclusion des intérêts publics dans la définition française du conflit d'intérêts, voir Partie 2 para. 617.

⁸²⁹ Samuel LE GOFF, *La prévention des conflits d'intérêts en droit parlementaire*, op. cit., p. 47.

⁸³⁰ Pierre-Olivier CAILLE, « Le cumul des mandats... », op. cit. 1736.

⁸³¹ Sur la réserve parlementaire, voir para. 544 et s.

⁸³² Ce cas n'est malheureusement pas si rare. Les regroupements d'élus locaux ayant des intérêts spécifiques communs le mettent clairement en évidence. On peut prendre l'exemple de l'Association internationale des parlementaires et des élus des villes de casinos, créée le 16 juillet 2010 à l'initiative de deux députés, par ailleurs maires de Communes ayant un casino implanté sur leur territoire. L'objet social est explicite : « défense et promotion des intérêts des villes et collectivités territoriales dans le ressort desquelles sont installés des casinos ou des établissements de jeux ». Il existe également une association nationale des élus de la montagne (ANEM)

il aggrave les tensions entre les intérêts locaux et l'intérêt général⁸³³. La solution à ce type de conflits réside peut-être dans une modification du mode de scrutin. Un scrutin de liste dans un cadre plus large, visant à dépersonnaliser l'élection, associé à une représentation proportionnelle avec prime majoritaire, comme cela se pratique déjà dans le cadre des élections régionales serait à même de réduire la pression des intérêts locaux tout en favorisant la formation d'une majorité. Cela n'épuiserait pas pour autant toutes les difficultés. En effet, même élus dans un cadre national, les députés européens conservent une certaine sensibilité pour les sujets touchant leur territoire d'origine⁸³⁴. Même s'il le favorise, le localisme ne provient pas nécessairement du cumul. L'élu conserve toujours un rôle local du fait du mode de scrutin.

292. L'argument de la disponibilité et de l'implication des parlementaires est sans doute plus convaincant, mais difficilement mesurable. Le cumul pouvait se concevoir à une époque où les collectivités bénéficiaient de peu de pouvoir et où le régime des sessions permettait aux parlementaires de conjuguer leurs obligations locales et nationales⁸³⁵. Il faut néanmoins souligner que déjà en 1958, Michel Debré avait tenté d'inscrire le non-cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale dans la Constitution sans toutefois être entendu⁸³⁶. Le principal argument avancé était que le non-cumul permettait une présence régulière à l'Assemblée et donc renforçait la cohésion de la majorité. Il découlait aussi, selon l'auteur de la Constitution de 1958, de l'obligation du vote personnel qui obligeait les parlementaires à s'impliquer effectivement dans les travaux à Paris⁸³⁷. On remarque d'ailleurs que là où cette obligation est appliquée avec rigueur, en Allemagne ou au Royaume-Uni, le cumul des mandats est un phénomène marginal⁸³⁸. Toutefois, comme le soulignent Jean-Pierre Camby et Pascal Servant, « *la réflexion sur le lien qui unit cumul des mandats et activité parlementaire n'a pas été menée jusqu'à son terme* »⁸³⁹. Pour mesurer l'impact du cumul des mandats sur la disponibilité de l'élu, encore faut-il pouvoir quantifier le travail parlementaire.

⁸³³ Laurent BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, *op. cit.*, p. 44.

⁸³⁴ Samuel LE GOFF, *Le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 48.

⁸³⁵ Pierre-Olivier CAILLE, « Le cumul des mandats... », *op. cit.*, p. 1729.

⁸³⁶ Michel DEBRE, *Trois République pour une France*, mémoires, tome 2, Albin Michel, 1988, p. 396-397.

⁸³⁷ Selon Pierre-Olivier CAILLE, « appliquée dans toute sa rigueur, cette obligation devait décourager le cumul des mandats en contraignant les parlementaires à se consacrer exclusivement au travail législatif », art. précité, p. 1730.

⁸³⁸ *Ibid.*

⁸³⁹ Jean-Pierre CAMBY, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, DL 2004, p. 85.

293. La tâche n'est pas aisée. Le débat autour de l'absentéisme révèle souvent une méconnaissance de la réalité du travail parlementaire. Un parlementaire remplit quotidiennement de nombreuses fonctions très diverses en lien avec ses missions constitutionnelles⁸⁴⁰. Ils assurent également une fonction de représentation auprès des électeurs de leur circonscription⁸⁴¹. Le travail parlementaire ne peut donc se résumer à la simple présence en séance ou en commission, ni même à Paris. Le parlementaire reçoit, consulte dans son bureau ou sa permanence et se rend à de nombreuses manifestations dans sa circonscription. Les tâches sont variées, ce qui complique la mesure de son activité. L'étude des données fournies par l'Association *Regards Citoyens* qui mesure l'activité parlementaire fournit toutefois une impression globale sur l'investissement des parlementaires. Le site mesure l'activité en prenant en compte les jours de présence à l'Assemblée, le nombre d'interventions orales, le nombre de questions écrites et les rapports produits. Il révèle que l'investissement des parlementaires est très hétérogène. Des études empiriques ont néanmoins tenté de mesurer l'effet du cumul des mandats sur l'activité parlementaire⁸⁴². Les auteurs montrent que le cumul a une influence positive sur l'activité globale des élus. Les parlementaires en situation de cumul s'investissent davantage en circonscription que leurs collègues titulaires d'un mandat unique, ce qui a pour effet d'augmenter « mécaniquement » leur score d'activité⁸⁴³.

294. La logique voudrait que le non-cumul libère mécaniquement du temps aux parlementaires, et leur permet de se consacrer plus efficacement à leurs fonctions constitutionnelles. L'analyse doit cependant être nuancée. En effet, les parlementaires réinvestissent ce temps disponible de manière très différente selon leur profil et les fonctions qu'ils occupent à l'Assemblée⁸⁴⁴. Ainsi, pour certains auteurs « *l'interdiction du cumul des mandats ne serait pas la solution miracle pour améliorer l'activité parlementaire* »⁸⁴⁵. Elle ne

⁸⁴⁰ Article 24 de la Constitution de 1958 :

« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

⁸⁴¹ Sur les règles visant à encadrer l'assiduité des parlementaires, voir *supra* partie 2 para 662 et s.

⁸⁴² Abel FRANÇOIS, Laurent WEILL, « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *Revue économique*, 2014, n° 6, pp. 881-906.

⁸⁴³ *Idem* p. 901. Les auteurs prennent en compte une série d'indicateurs de performance pour calculer le « score d'activité » des députés : nombre de propositions de lois, nombre de rapports, nombres de questions écrites ou orales. Ces trois indicateurs sont les seules données tangibles de l'activité des députés. Les auteurs tentent ainsi de prendre en compte les différentes dimensions du travail parlementaire. L'activité des députés ne peut toutefois être complètement saisie par ses trois indicateurs. La présence en commission et en séance, les déplacements en circonscriptions, les rendez-vous en permanence ou avec différents acteurs de la société font partie intégrante du travail parlementaire ne sont pas pris en compte dans cette analyse économétrique de l'activité des députés.

⁸⁴⁴ Sur les bénéfices potentiels du non-cumul sur la disponibilité des parlementaires, voir para 309 et s.

⁸⁴⁵ Abel. FRANÇOIS, Laurent WEILL, « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *op. cit.*, p. 905.

sera véritablement bénéfique que si l'Assemblée nationale et le Sénat en tirent toutes les conséquences, notamment sur l'organisation de leurs travaux et la gestion de l'agenda parlementaire.

295. C'est finalement la théorie des apparences consacrée par le droit positif qui constitue le meilleur argument en faveur du non-cumul. Pratique longtemps tolérée voire excusée parce que considérée comme un palliatif à l'affaiblissement du Parlement sous la V^e République, le cumul des mandats ne correspond plus aujourd'hui à l'état des mœurs politiques. Le mandat parlementaire revêt une importante dimension locale pour des raisons essentiellement électorales. L'attitude des citoyens à l'égard du cumul peut sembler contradictoire. S'ils sont majoritairement contre, les citoyens souhaitent conserver un lien de proximité avec leurs élus. Cette apparente contradiction montre que les citoyens perçoivent le cumul comme une situation anormale qui porte potentiellement en elle des risques de conflit d'intérêts. L'encadrement du cumul en France apparaît finalement comme une conséquence logique de l'attention nouvelle portée aux questions de déontologie et de conflits d'intérêts dans la sphère publique.

§ 2 : Une pratique désormais mieux encadrée

296. Avec le cumul d'activité, la gestion du cumul des mandats est sans doute le thème qui fait apparaître les plus fortes disparités entre les pays étudiés. Il demeure, on l'a vu, fortement ancré dans les mœurs françaises, même s'il est en voie de rationalisation (A). *A contrario*, la quasi-inexistence du cumul dans les autres pays résulte, le plus souvent, d'une culture politique qui promeut l'exclusivité des mandats publics, et plus rarement de la législation (B).

A. Un cumul heureusement rationalisé en France

297. Mise à part l'interdiction classique du cumul des mandats de sénateur et de député, la réglementation du cumul des mandats est très récente. On trouve la trace de quelques propositions de loi sur la question au début du XX^e siècle, mais celles-ci sont restées sans

suite⁸⁴⁶. La première loi date de 1985⁸⁴⁷. Elle limite le cumul avec plus d'un des mandats énumérés à l'article L.0 141 du code électoral⁸⁴⁸. Au regard de la pratique endémique du cumul à cette époque, cette première limitation constituait déjà une réelle avancée⁸⁴⁹. Elle ne concerne toutefois que quelques mandats locaux ou le mandat européen. Le cumul avec une fonction exécutive reste admis, à l'exception du mandat de maire d'une commune de plus de 20.000 habitants. Il faut ensuite attendre la loi de 2000 pour que le régime soit modifié. La loi introduit l'incompatibilité avec le mandat européen. Ce mandat est désormais incompatible avec une fonction exécutive locale. Enfin, la loi introduit le non-cumul des fonctions de membre du conseil économique et social avec un mandat parlementaire national ou européen. Le cumul vertical est réduit à la détention d'un seul autre mandat exécutif local⁸⁵⁰. La loi limite également le cumul entre certains mandats locaux⁸⁵¹. La loi encadre, mais reste permissive. Le cumul reste fortement ancré dans la culture française et acquiert même paradoxalement une existence légale.

298. À ces incompatibilités s'ajoute un encadrement du cumul des rémunérations. L'avantage financier procuré par le cumul n'est en effet pas étranger à sa diffusion⁸⁵². Le principe demeure le cumul des rémunérations, mais la loi de 1985 introduit un plafond. Ce cumul est désormais limité à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire, soit 2 799,90 € par mois. Un élu en situation de cumul ne peut donc toucher plus de 8 231 euros bruts par mois. Jusqu'en 2013, l'éventuelle partie non perçue ne pouvait revenir à l'élu concerné, mais pouvait être attribuée à un autre élu local après délibération de l'assemblée concernée⁸⁵³. En pratique, cette part était souvent imputée à la rémunération du chef de l'exécutif local. Cette règle d'écrêtement a toutefois été supprimée par la loi du 17 avril 2013⁸⁵⁴. Le versement ne peut désormais s'effectuer qu'au profit du budget général de la collectivité.

⁸⁴⁶ Sur l'historique avant la loi de 1985, voir Samuel le GOFF, *Le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire*, op. cit., p. 42.

⁸⁴⁷ Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.

⁸⁴⁸ Il s'agit des mandats de représentant à l'Assemblée des communautés européennes, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus autre que Paris.

⁸⁴⁹ Ainsi, au début des années 1980, Jean LECANUET était en même temps maire de Rouen, président du conseil général de Seine-Maritime, conseiller régional, sénateur et député européen.

⁸⁵⁰ La loi de 2000 ne prend pas en compte tous les mandats, comme celui de président de métropole ou de président d'agglomération.

⁸⁵¹ Il n'est pas possible de cumuler plus de deux mandats locaux parmi ceux de conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller municipal.

⁸⁵² Jeanne BECQUART-LECLERC, « Réseau institutionnel, pouvoir relationnel », *RFSP*, 1979, n°1, p. 127.

⁸⁵³ Circulaire datée du 15 avril 1992, JO du 31 mai 1992.

⁸⁵⁴ Article 36 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux.

Au Royaume-Uni, les quelques députés qui cumulent leur fonction parlementaire avec un mandat dans une autre assemblée du Royaume (Assemblée d'Irlande du Nord, d'Écosse ou du Pays de Galles) perçoivent une indemnité parlementaire complète, mais ne perçoivent que les deux tiers du montant de l'indemnité de cette autre assemblée⁸⁵⁵.

299. En France, le cumul, même limité, demeure la règle. La comptabilité du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale restait problématique et des voix commençaient à s'élever pour demander son interdiction. En 2008, le comité Balladur s'est d'ailleurs prononcé en faveur du mandat unique sans toutefois être entendu par le législateur organique. L'argument de la disponibilité du parlementaire est principalement avancé. Le débat revient ensuite sur le devant de la scène lors de la campagne présidentielle de 2012. L'interdiction du cumul des mandats constitue l'un des soixante engagements du candidat François Hollande⁸⁵⁶. Les candidats socialistes aux élections législatives ont par ailleurs dû s'engager à renoncer à leur mandat local dans les trois mois en cas de victoire. La mise en œuvre de la règle s'est toutefois heurtée à de vives oppositions, notamment au Sénat.

300. La proposition est ensuite au cœur du rapport Jospin à l'automne 2012. Tout en considérant que le cumul « *constitue un obstacle à une véritable rénovation de la fonction parlementaire* »⁸⁵⁷, le comité écarte la solution du mandat unique au prétexte « *que la loi ne peut prétendre effacer en une fois une telle tradition* »⁸⁵⁸. Il préconise, dans un premier temps, « *que le parlementaire ne puisse conserver qu'un mandat local simple* », c'est à dire non exécutif⁸⁵⁹. La proposition inclut l'ensemble des fonctions dérivées (par exemple la fonction de membre du conseil d'administration d'un établissement public local), et est donc moins frileuse qu'il n'y paraît. Surtout, le comité propose que le parlementaire qui conserverait un mandat local simple l'exerce à titre gratuit⁸⁶⁰.

⁸⁵⁵ Factsheet M5, Members Series, « *Members' pay, pensions and allowances* », juillet 2011, (en ligne : <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/M05.pdf>). Cette règle ne concerne toutefois qu'une dizaine de députés, le cumul des mandats étant très exceptionnel au Royaume-Uni.

⁸⁵⁶ Programme présidentiel de François HOLLANDE, *60 engagements pour la France*, Engagement n° 48, p. 33.

⁸⁵⁷ Rapport JOSPIN, *op. cit.*, p. 58.

⁸⁵⁸ *Ibid.*

⁸⁵⁹ Rapport JOSPIN, p. 60.

⁸⁶⁰ *Ibid.*

301. En janvier 2013, lors de ses vœux aux parlementaires, le président Hollande réaffirme son intention d'imposer le principe du non-cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale « *avant la fin du quinquennat* »⁸⁶¹. Le projet suscite une opposition assez forte, y compris chez les sénateurs socialistes, hostiles à une application du non-cumul aux deux assemblées⁸⁶². Dans son avis, le Conseil d'État préconise de reporter l'application de la réforme à 2017 alors que l'avant-projet et la commission Jospin prévoyaient une entrée en vigueur dès les élections locales suivantes⁸⁶³. Prenant en compte les recommandations du Conseil d'État, le projet est finalement présenté en Conseil des ministres le 3 avril 2013. La date d'entrée en vigueur est fixée au 31 mars 2017. Le texte prévoit l'interdiction du cumul avec une fonction exécutive locale et fixe la date d'application à l'expiration du mandat des assemblées (2017 pour le Parlement national, 2019 pour les membres du Parlement européen). Le champ des fonctions exécutives concernées est relativement large. Il inclut l'ensemble des fonctions exécutives d'une collectivité territoriale ainsi que les fonctions de vice-président et de président d'un des établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre⁸⁶⁴. Les mandats de conseiller d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale demeurent eux compatibles. L'interdiction concerne donc les fonctions les plus importantes comportant un

⁸⁶¹ Vœux du président de la République François HOLLANDE aux parlementaires, 16 janvier 2013.

⁸⁶² Le Sénat a bataillé ferme pour tenter d'obtenir l'application de la réforme aux seuls députés, en raison du rôle de représentation des collectivités territoriales que la Constitution lui attribue, et il a fallu le dernier mot de l'Assemblée nationale.

⁸⁶³ Dans son avis sur le projet de loi organique le Conseil d'État a estimé qu'il ne pouvait y avoir de rétroactivité possible et que le non-cumul « ne pouvait s'appliquer qu'à la fin du mandat », au risque d'encourir la censure par le Conseil constitutionnel. CE, Ass. avis n° 387 68, séance du 21 février 2013.

⁸⁶⁴ L'incompatibilité concerne :

-Les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire, les fonctions de président et de vice-président des conseils régionaux, départementaux et des établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre,

-Les fonctions de président de l'Assemblée de Corse, de président et de vice-président des assemblées et conseils des collectivités d'outre-mer,

-Les fonctions de présidents et de membres des conseils exécutifs de Corse, de Martinique, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon,

-Les fonctions de président, de vice-président et de membre du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française,

-Les fonctions de président et de vice-président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie,

-Les fonctions de président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire, et plus largement, les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi.

Art. L.O 147-1 : « Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de président et de vice-président :

1° Du conseil d'administration d'un établissement public local ;

2° Du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale ;

3° Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ;

4° Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement ;

5° D'un organisme d'habitations à loyer modéré. »

véritable pouvoir de direction et de décision sur la collectivité ou l'établissement. Si la règle n'entre en vigueur qu'en 2017, elle a néanmoins produit ses premiers effets lors des élections locales. Les députés candidats aux élections municipales de 2014 et aux élections régionales de 2015 ont dû opter pour l'un de leurs mandats.

302. La loi prévoit que l'élu en situation de cumul est en principe remplacé par son suppléant sauf cas limitativement énumérés⁸⁶⁵. La logique de l'élection partielle qui prévalait jusque-là est donc radicalement inversée dans un souci d'efficacité. L'avant-projet de loi prévoyait même la généralisation du principe. Par ailleurs, la loi supprime le délai d'option accordé aux élus en cas de cumul⁸⁶⁶. L'élu conserve désormais le mandat le plus récemment acquis et est déclaré démissionnaire d'office. En rationalisant ainsi la pratique du cumul, la France s'aligne sur le droit et la pratique constatée dans les autres pays, où le cumul des mandats est un phénomène résiduel.

B. Une pratique résiduelle et encadrée dans les autres pays

303. Les raisons de l'absence du cumul chez nos voisins sont très diverses. Au Canada, il s'explique par une réglementation très stricte. La loi fédérale de 1873 prohibe le cumul entre un mandat de parlementaire fédéral et celui de membre d'une Assemblée des provinces. Chacune d'elles régit ensuite le cumul avec une fonction locale. Le Québec applique une incompatibilité stricte. Le cumul entre le mandat de député et une fonction locale est interdit depuis une loi votée en 1978 qui prohibe le cumul avec une fonction dans une commune de plus de 100.000 habitants. L'interdiction est ensuite généralisée à l'ensemble des communes en 1982. Elle concerne aussi bien les fonctions délibératives qu'exécutives. La loi autorisait les élus concernés à conserver leur mandat jusqu'à la fin de la législature. Le dernier député-maire a quitté l'Assemblée nationale du Québec en 1985. Ici, l'absence du cumul résulte donc comme en France, d'une contrainte juridique.

⁸⁶⁵ Les exceptions prévues sont l'annulation de l'élection, la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O 136-1, la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O 136, ou, la démission d'un candidat pour tout autre motifs qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O 137, 137-1, 141, 141-1 du code électoral.

⁸⁶⁶ Auparavant, la loi laissait à l'élu un délai de trente jours.

304. À l'inverse, au Royaume-Uni, ce n'est pas la réglementation qui favorise le non-cumul, mais plutôt « *une tradition très enracinée, on pourrait dire par une sorte de déontologie de la culture politique* »⁸⁶⁷. L'absence du cumul s'explique d'abord en raison d'une organisation territoriale particulière. Jusqu'en 2011, les collectivités locales étaient uniquement dirigées par des conseils élus. Les mandats locaux n'étaient pas fortement valorisés ni personnalisés⁸⁶⁸. Il n'existe pas d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction délibérative dans un comté, un district ou une paroisse. Toutefois, le caractère purement délibératif de ces fonctions ne suscite pas l'attrait des parlementaires qui sont bien plus influents à Westminster. Le *Localism Act* de 2011 est toutefois susceptible de rétablir un certain équilibre⁸⁶⁹. En effet, la loi distingue désormais les fonctions délibératives des fonctions exécutives. Elle introduit la possibilité pour une collectivité de se doter d'un véritable chef de l'exécutif, élu au suffrage universel direct ou au sein du conseil de la collectivité⁸⁷⁰. Le texte ne prévoit pour l'heure aucune incompatibilité entre le mandat parlementaire et ces nouvelles fonctions exécutives. Le non-cumul étant une pratique résolument ancrée dans le système britannique, il demeurera sans doute marginal en raison de la place centrale qu'occupe le Parlement dans la vie politique.

305. La situation est similaire en Allemagne, où le caractère valorisant du mandat parlementaire limite de fait le cumul⁸⁷¹. Comparé à la France, le cumul demeure marginal alors même que la réglementation reste permissive. Il n'existe pas de règles interdisant le cumul entre un mandat au *Bundestag* et une fonction locale de maire ou de conseiller d'arrondissement⁸⁷². Seules les constitutions de la Basse-Saxe et de la Rhénanie du Nord – Westphalie interdisent le cumul avec un mandat dans leur *Landtag*. Le cumul est certes pratiqué par un quart des députés, mais les mandats occupés sont de faible importance. La fonction parlementaire reste, pour les députés britanniques et allemands, une fonction prédominante. Les résultats de la comparaison sont présentés dans le tableau ci-après.

⁸⁶⁷ Jacques LERUEZ, *Le système politique britannique, de Winston Churchill à Tony Blair*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 42.

⁸⁶⁸ Pierre-Olivier CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *op. cit.*, p. 1730.

⁸⁶⁹ *Localism Act*, 2011, Le chapitre 7 de la loi pose les fondements d'une déontologie de l'élu local qui prévoit la mise en place d'un code de conduite et de déclarations d'intérêts inspirés des recommandations de la commission NOLAN.

⁸⁷⁰ En 2012, 15 maires de grandes villes dont Londres ont été élus au suffrage universel direct.

⁸⁷¹ Armel LE DIVELLE, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit.*, p. 74.

⁸⁷² Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 139.

Assemblée	Réglementation	Statistiques
Assemblée nationale (France)	Interdiction du cumul avec une fonction exécutive locale à compter de mars 2017. Cumul limité à un autre mandat simple.	Sous la XIV ^e législature, 75,9 % des députés cumulent dont : - 250 maires - 155 conseillers généraux - 83 conseillers régionaux
<i>House of Commons</i> (Royaume-Uni)	Pas d'incompatibilités prévues. Les membres du Parlement britannique peuvent cumuler avec un autre mandat à l'Assemblée d'Irlande du Nord, au Parlement écossais, au Parlement du Pays de Galles.	En septembre 2017, aucun membre du Parlement britannique ne détenait un autre mandat dans une assemblée locale ⁸⁷³ .
<i>Bundestag</i> (Allemagne)	Pas d'interdiction fédérale de cumul avec une fonction exécutive locale (<i>Landtag/Bundestag</i>) ni pour un autre mandat local. Certaines constitutions fédérales interdisent le cumul <i>Landtag/Bundestag</i> .	Membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité équivalente au département (<i>Kreistag</i>) : 98 soit 15 % du <i>Bundestag</i> . Membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité équivalente à la commune : 71, soit 11 % du <i>Bundestag</i> . Fonction exécutive dans une structure infra communale : 10, soit 2 % du <i>Bundestag</i> .

⁸⁷³ House of Commons, *MPs and Peers with Dual Mandates Parliamentary*, Information List Standard Note: SN/PC/04101, 26 septembre 2017 (En ligne)
<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN04101#fullreport>

		Au total, 1 membre du <i>Bundestag</i> détient 4 mandats, un autre 3, et 17 % un seul mandat ⁸⁷⁴ .
Québec (Assemblée nationale)	<p>Le cumul avec centre un mandat des provinces du Canada et un mandat fédéral est interdit par la loi depuis 1873.</p> <p>Au Québec, le cumul du mandat de député avec la fonction de membre d'un conseil municipal (exécutive ou non) est interdit depuis 1980. Le mandat est également incompatible avec la fonction de membre d'une commission scolaire⁸⁷⁵.</p>	Suite à l'adoption de loi de 1980 interdisant le cumul, les députés-maires en fonction étaient autorisés à conserver leur mandat local. Le dernier député-maire a quitté l'Assemblée nationale en 1985.

Fig. 1 : Régimes d'encadrement du cumul des mandats dans les parlements étudiés

306. Plusieurs enseignements peuvent en être tirés. D'abord, contrairement à une idée répandue, le cumul n'est pas inexistant chez nos voisins européens. En revanche, il n'est pratiqué nulle part ailleurs qu'en France avec autant d'intensité. Le cumul est profondément ancré dans la vie politique française au point que son éradication est synonyme de révolution, là où il est considéré dans les autres pays comme un phénomène marginal. Les raisons de cet écart divergent sensiblement. C'est d'abord par une réglementation stricte que les pays où la mesure faisait l'objet d'un vif débat sont parvenus à venir à bout du cumul. Une seconde justification culturelle est sans doute plus grave pour le cas français. En effet, si les députés allemands ou britanniques ne pratiquent pas le cumul pour la simple et bonne raison qu'ils sont pleinement investis, voire épanouis dans l'exercice de leur mandat national. Si les bénéfices politiques du cumul sont loin d'être avérés, la mobilisation du droit comparé montre que le non-

⁸⁷⁴ Certains de ces mandats étant exercés à titre honoraire donc non rémunérés. Source : Sénat, *Étude de législation comparée n° 228 - juillet 2012 - Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, p. 17-18.

⁸⁷⁵ « Cumul des mandats », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, *op. cit.* (en ligne).

cumul a indéniablement un effet positif sur la pratique parlementaire et invite à reconsidérer pour l'avenir la manière dont les parlementaires français exercent leur mandat.

§ 3/Les bénéfices (attendus) du non-cumul sur la pratique parlementaire

307. En France, l'interdiction du cumul avec une fonction exécutive locale constitue un réel progrès et répond à une attente exprimée par les citoyens. La réforme ne met pas fin au cumul, puisque les fonctions locales délibératives demeurent compatibles. L'impact de la réforme est donc à relativiser et demeure incertain. Elle constitue sans doute un prélude à l'instauration du mandat unique par la loi. Ce n'est véritablement que lorsque le cumul sera interdit que les bénéfices se feront ressentir.

308. Les développements qui suivent sont donc largement prospectifs. Ils consistent, après avoir étudié les incidences du cumul, à envisager les bénéfices attendus du non-cumul sur la pratique parlementaire. Ces avantages sont principalement de trois ordres : le non-cumul favorise la disponibilité et l'implication du parlementaire (A). Il appelle également une redéfinition du statut du parlementaire *d'après cumul*. Le non-cumul favorise en effet la distinction entre les mandats locaux et nationaux (B). Associé au non-cumul des mandats dans le temps, il constitue enfin un atout certain pour le renouvellement et la diversification du personnel parlementaire (C).

A. Un effet bénéfique attendu sur la disponibilité et l'implication des parlementaires

309. Le manque de disponibilité est l'un des premiers reproches fait au cumul des mandats. Il est cependant difficile de démontrer avec certitude que le cumul a une incidence réelle sur la disponibilité des parlementaires. Les activités exercées sont très variées. Chaque parlementaire organise son travail comme bon lui semble. Certains privilégient le travail en commission ou en séance, tandis que d'autres concentrent leur présence en circonscription. Dans son étude empirique, Laurent Bach tente toutefois de cerner les contours de l'activité des parlementaires en situation de cumul. Il relève que ceux-ci délaissent majoritairement le travail législatif au

profit de leur rôle en circonscription⁸⁷⁶. Au cours de la législature 2007-2012, les députés de la majorité réélus ont ainsi posé 60 % des questions écrites, questions que l'on peut considérer comme « *la partie émergée du travail en circonscription* »⁸⁷⁷. Ces questions ont bien souvent pour objet de faire remonter aux ministres des problématiques locales. Ce travail fait évidemment partie intégrante de la fonction d'un député élu sur une base territoriale⁸⁷⁸.

310. À l'inverse, Laurent Bach montre que le travail législatif tangible (production de rapports, votes en commissions ou en séance, élaborations de propositions de loi) « paie » très peu électoralement. Alors que la séance publique est pourtant considérée par les citoyens, de manière excessive, comme le cœur du travail parlementaire, la présence au Palais Bourbon n'a qu'un impact modéré sur la probabilité d'être réélu. Cela s'explique principalement par le fait que le débat parlementaire est une dynamique collective initiée par les partis qui en déterminent les grandes lignes, mais qui laisse peu de places aux individualités⁸⁷⁹. Les parlementaires ne tirent véritablement profit de la séance publique que lorsqu'ils occupent une fonction en vue, par exemple celle de rapporteur, ou de président de groupe, ou lorsqu'ils ont l'occasion de participer aux questions au gouvernement, lesquelles font l'objet d'une plus grande attention médiatique. Le travail en circonscription est donc privilégié par les élus dans le but d'assurer leur réélection. Il l'est d'autant plus, en règle générale, par ceux qui détiennent un mandat local. Évidemment, cette implication varie en fonction du mandat détenu. L'étude statistique de Laurent Bach montre que, de manière générale, plus les mandats locaux sont importants, moins les députés sont présents au Parlement⁸⁸⁰. La fin du cumul avec une fonction exécutive locale doit donc permettre aux parlementaires de se consacrer davantage aux travaux législatifs même s'ils ne constituent qu'un des aspects du travail parlementaire.

311. Le non-cumul n'est pas le seul remède à l'absentéisme parlementaire, lequel reste difficilement mesurable. Par principe, le mandat demeure compatible avec une grande variété d'activités professionnelles qui ont un impact sur l'activité parlementaire⁸⁸¹. Cette situation apparaît moins problématique en termes de disponibilité dans la mesure où elle est en réalité

⁸⁷⁶ Sébastien LAZARDEAU, « Une Question Écrite, Pour Quoi Faire ? » The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée nationale », *French Politics*, 2005, no 3, p. 258-281.

⁸⁷⁷ Laurent BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats ? op. cit.*, p. 51.

⁸⁷⁸ *Ibid.*, p. 32.

⁸⁷⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 109.

⁸⁸⁰ *Ibid.*, p. 58.

⁸⁸¹ Sur les incompatibilités et les liens avec le monde professionnel, voir Titre suivant.

marginale comparée au nombre d'élus détenant un autre mandat. S'il n'est pas nécessairement souhaitable qu'un parlementaire se consacre exclusivement à sa fonction, la professionnalisation du mandat est aujourd'hui un fait difficilement contestable⁸⁸². Surtout, les assemblées prévoient des règles déontologiques destinées à éviter les conflits avec des intérêts privés, ce qui est difficilement concevable s'agissant des conflits avec un intérêt public en raison de la proximité des mandats électifs locaux et nationaux. Seule une interdiction stricte à l'image des incompatibilités édictées dans le domaine professionnel est de nature à empêcher ce type de conflits.

312. Le Parlement français a donc beaucoup à gagner à encadrer voire interdire le cumul. Parmi les réformes envisagées, le non-cumul offre sans doute l'occasion de réformer l'organisation du travail parlementaire. En effet, « *le temps consacré aux sessions est souvent un indicatif de la place du Parlement ou de l'une des deux chambres dans le régime* »⁸⁸³. Jusqu'à la révision de 1995, le régime des sessions instauré en 1958 favorisait le cumul. L'ajournement hivernal permettait aux députés de s'investir au niveau local⁸⁸⁴. Pour autant, la session unique n'a pas eu pour effet de limiter le cumul. Au contraire, la limitation de la durée de la session à 120 jours avait même pour but de rendre ce calendrier compatible des responsabilités locales⁸⁸⁵. Le régime actuel ne constitue pas un obstacle au cumul. Les travaux sont aujourd'hui concentrés sur trois jours, ce qui laisse le temps aux parlementaires de se préoccuper de leur circonscription. Cette concentration du temps parlementaire n'est toutefois pas pleinement satisfaisante. Il arrive fréquemment que des séances soient programmées en fin de semaine et même tard dans la soirée. Bien sûr, la seule présence en séance publique ne suffit pas à attester de l'implication d'un parlementaire. Mais le système français fait encore de l'hémicycle le lieu où se prend l'essentiel des décisions⁸⁸⁶. Les débats sont longs, nombreux et parfois techniques, ce qui décourage souvent les parlementaires d'y assister.

⁸⁸² Sur ce point, voir introduction para. 37.

⁸⁸³ Constance GREWE, Helene RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, *op. cit.*, p. 136.

⁸⁸⁴ Pierre-Olivier CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *op. cit.*, p. 1729.

⁸⁸⁵ Cet argument « surprenant », cité par Pierre-Olivier CAILLE, (art. précité, p. 1731) a été avancé dans l'article de Bertrand RAVAZ, « Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires », *RDP*, 1994 p. 1441, qui se montrait défavorable à la session unique de 150 jours proposée par le gouvernement au motif « qu'un tel système serait incompatible avec le cumul des mandats, les parlementaires n'ayant pas le don d'ubiquité ». Dans le même sens, voir Guy CARCASSONNE, *La constitution*, *op. cit.*, p. 168.

⁸⁸⁶ Christophe de NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 367.

313. Le débat en séance se résume souvent à une discussion entre une poignée d'élus spécialistes, envoyée en séance pour défendre la ligne adoptée par leur groupe. Cet état de fait, peu connu du grand public, donne souvent l'impression d'un hémicycle vide et alimente, à tort, la critique sur l'absentéisme supposé des parlementaires. Le régime strict des sessions est donc une spécificité française qui n'a pas pleinement convaincu. S'il semble difficile de revenir sur le principe de la session unique, la fin du cumul avec une fonction exécutive offre l'occasion de réfléchir à un réaménagement du temps législatif. Le diagnostic est connu : en France, le Parlement siège trop, ce qui contribue à l'inflation législative⁸⁸⁷. Cette question est loin d'être anodine. La qualité du travail législatif rejaillit sur l'image de l'Assemblée et permet de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution.

314. La fin du cumul est susceptible de remédier à cette situation en libérant le Parlement de cette contrainte temporelle. À ce titre, l'exemple du *Bundestag* est intéressant, car il est diamétralement opposé aux pratiques françaises⁸⁸⁸. Les députés allemands jouissent en effet d'une grande liberté dans l'organisation de leurs travaux et peuvent en théorie siéger toute l'année⁸⁸⁹. Le président fixe le calendrier des travaux et le nombre de sessions extraordinaires est relativement faible. La législature est divisée en « semaines de travail » et en « semaines de congés », qui permettent aux députés de retourner en circonscription. Dans le premier cas, les réunions de groupe et les séances s'étendent sur toute la semaine du mardi au vendredi. Pour autant, le *Bundestag* siège moins que le Parlement français. Il se réunit environ vingt-trois semaines par an pour soixante séances⁸⁹⁰. L'Assemblée nationale a tenu 123 séances lors de la session 2016-2017 entre le 1^{er} octobre et le 28 février⁸⁹¹. Nos voisins légifèrent donc moins en séance publique. L'essentiel du travail technique se déroule en commissions ou comités⁸⁹². La séance n'est finalement que le lieu « où s'enregistre assez souvent la décision prise en amont »⁸⁹³. C'est également le cas dans une moindre mesure en France depuis la révision constitutionnelle de 2008. Le débat en séance porte désormais sur le texte voté en commission, ce qui doit avoir pour effet de réduire le temps d'examen dans l'hémicycle. De même, des

⁸⁸⁷ Dominique ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation*, Paris, Le Seuil, 2017, p. 98.

⁸⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁸⁹ Armel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit.*, p. 79.

⁸⁹⁰ *Ibid.*

⁸⁹¹ Rapport d'activité de l'Assemblée nationale pour la session 2016-2017. Statistiques du nombre de séances.

⁸⁹² Murielle MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative : Allemagne, France, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, DL, 2006, pp. 248-249.

⁸⁹³ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 126.

procédures dites de *législation en commission* ont récemment été mises en place dans les deux assemblées⁸⁹⁴. En pratique toutefois, les techniques de débat françaises apparaissent encore *archaïques*⁸⁹⁵. Si dans tous les systèmes étudiés, l'examen en séance publique est un symbole fort, il est toutefois plus court au Royaume-Uni et en Allemagne⁸⁹⁶. Cela s'explique principalement par le fait que le droit d'amendement des parlementaires en séance est strictement encadré⁸⁹⁷. Le *Speaker* de la Chambre des Communes, ou le gouvernement en Allemagne disposent d'un large pouvoir de sélection des amendements débattus en séance. Cette prérogative peut paraître comme une altération de la capacité d'initiative des parlementaires, mais qui a au moins le mérite de l'efficacité. Ce mécanisme pourrait utilement être importé en France dans le but de rationaliser les débats en séance publique.⁸⁹⁸ Les parlementaires français disposent eux de la liberté d'introduire des amendements en séance à partir du texte de la commission, ce qui a pour effet d'allonger la durée les séances.

315. Associée au non-cumul, une telle réorganisation des débats pourrait idéalement permettre aux parlementaires français de se consacrer pleinement à leurs autres fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Ces fonctions essentielles, précisées par la révision constitutionnelle de 2008 sont clairement sous exercées⁸⁹⁹. Le contrôle du gouvernement passe essentiellement par les séances de questions dont le rythme s'est intensifié à l'Assemblée comme au Sénat. En revanche, les autres moyens de contrôle sont largement sous-employés. Par exemple, lors de la session 2016-2017, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques ne s'est réuni qu'une dizaine d'heures. En matière budgétaire, la LOLF

⁸⁹⁴ Au Sénat, le Règlement prévoit depuis décembre 2017 que le Bureau peut décider d'avoir recours à une procédure de législation en commission sur certains textes. Le droit d'amendements des sénateurs et du gouvernement s'exerce alors uniquement en commission. La séance publique n'est consacrée qu'aux explications de vote et au vote définitif. La procédure est détaillée au chapitre XIV bis du Règlement du Sénat

⁸⁹⁵ Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux incompatibilités entre mandats électoraux et fonctions électives, par M. Bernard ROMAN, et M. Jacques LARCHE, (Session 1999-2000, AN 2016 / Sénat n°126), p. 7.

⁸⁹⁶ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 394.

⁸⁹⁷ En Allemagne, le droit d'amendement est d'abord une procédure collective pratiquée par les groupes. Les initiatives individuelles sont très rares et souvent découragées par le gouvernement (environ 150 par an). L'autocensure y est très efficace. Cette pratique limite de fait le nombre d'amendements. Au Royaume-Uni, le *Speaker* dispose d'un important droit de sélection des amendements. Il peut juger de leur pertinence par rapport à l'objet du texte présenté tant sur le fond que sur la forme. Sur ce point, voir Murielle MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, op. cit.*, p. 93-94 et Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 360-362.

⁸⁹⁸ Pierre AVRIL, « *Le vote bloqué* », *RDP*, 1971, p. 437.

⁸⁹⁹ Pierre AVRIL, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques » *in Jus Politicum*, n°6, 2010.

attribue aux parlementaires des moyens de contrôle importants notamment au travers de la loi de Règlement des comptes publics qui ne fait pourtant l'objet que d'un court débat⁹⁰⁰.

316. Ces divers éléments accréditent l'hypothèse, défendue par Guy Carcassonne, selon laquelle, « *ce qui manque au Parlement français, ce n'est pas des pouvoirs, mais des parlementaires pour les exercer* ⁹⁰¹ ». Les parlements qui ne pratiquent pas le cumul ont développé des techniques assurant une meilleure qualité du travail parlementaire. La fin du cumul avec une fonction exécutive locale lève sans doute un obstacle à la revalorisation de la fonction parlementaire et invite à réfléchir à une revalorisation du statut de l'élu local et national.

B. La réduction du cumul favorise la distinction entre les mandats locaux et nationaux

317. La fin du cumul a des effets directs sur le statut des élus locaux et nationaux. En termes de rémunération d'abord, les parlementaires renonçant à un mandat local connaissent une perte de revenu significative pouvant s'élever, en vertu du système de l'écêtement, à 2.799,90 € par mois. Dans l'hypothèse où un parlementaire délaisse son mandat, la perte sèche équivaut au montant de l'indemnité parlementaire, mais peut être compensée par la rémunération perçue en tant qu'élu local. Le plafond maximal de ces rémunérations est fixé par décret⁹⁰². Un maire ou un président d'exécutif local touche au maximum 5 123 € brut par mois. La fin du cumul invite à reconsidérer les moyens accordés aux élus. L'Assemblée nationale s'est saisie de la question en créant une mission d'information sur le statut de l'élu⁹⁰³. Le rapport élabore des pistes afin, notamment, « *d'établir un régime indemnitaire conforme au nouveau rôle des élus locaux* »⁹⁰⁴. Au Sénat, une mission a également étudié les incidences du cumul sur la pratique des élus locaux. Il y apparaît clairement que la fin du cumul constitue un moyen de valoriser les mandats

⁹⁰⁰ Ainsi, une seule journée de séance publique a été consacrée à l'examen du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes publics pour 2017. (Loi n° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017).

⁹⁰¹ Guy CARCASSONNE, Marc GUILLAUME, *La Constitution*, op. cit., p. 155.

⁹⁰² Pour les maires, le plafond dépend de la taille des collectivités et peut aller jusqu'à 5 512,13 € brut mensuels pour le maire d'une commune de plus de 100 000 habitants ou un président de région. Ces montants ne tiennent pas compte des éventuelles indemnités annexes (logement, représentation) votées par la collectivité.

⁹⁰³ Assemblée nationale, Rapport d'information sur le statut de l'élu, présenté par Philippe DOUCET et Philippe GOSSELIN, n° 1161, juin 2019.

⁹⁰⁴ *Idem.* p. 46 et s.

locaux. Le fait de limiter le cumul à un mandat local est selon le rapport « *un compromis satisfaisant dès lors qu'un parlementaire pourra conserver un ancrage territorial sans toutefois devoir s'impliquer de façon trop lourde dans les enjeux locaux* »⁹⁰⁵. Au demeurant, la fin du cumul invite à repenser les liens avec la circonscription. Ces liens demeurent très étroits même hors cumul. Les parlementaires de tous les pays étudiés jouent un rôle local déterminant. Le parlementaire est un élu national, mais désigné au niveau local. Si, en théorie, les parlementaires sont les représentants de l'ensemble de la Nation, la pratique montre qu'ils développent un lien particulier avec leur circonscription d'élection.

318. La proximité de l'élu avec sa circonscription est d'ailleurs tout à fait naturelle. Elle illustre la dualité fonctionnelle des parlementaires. Législateur, le parlementaire est aussi un élu local⁹⁰⁶. Il doit son élection aux électeurs de sa circonscription, et il est donc essentiel qu'il s'intéresse aux questions locales, ne serait-ce que dans l'optique de sa réélection. L'instauration d'un lien direct avec la circonscription constitue de ce fait, dans tous les pays étudiés, « *une nécessité commune* »⁹⁰⁷. Le mode de scrutin tend naturellement à faire du parlementaire « *le porte-parole de sa circonscription* »⁹⁰⁸. Ce rôle local se manifeste principalement par une correspondance et des déplacements fréquents au sein de la circonscription. Le député joue alors un rôle social essentiel qui se manifeste par le développement des permanences parlementaires. Ces permanences sont d'ailleurs appelées *Surgery* au Royaume-Uni, terme médical ce qui sous-entend « *une relation interpersonnelle forte fondée sur la confiance* »⁹⁰⁹. Jacques Leruez estime que « *les MPs sont quelque part perçus comme des médecins du corps social* »⁹¹⁰. L'organisation territoriale du Royaume-Uni est toutefois à prendre en compte pour expliquer cette situation. En effet, « *Le rapport de force entre les MPs et les collectivités n'est pas du tout le même qu'en France* »⁹¹¹. Le Parlement demeure l'organe central de la vie politique quand les exécutifs locaux ont un poids beaucoup plus faible.

⁹⁰⁵ Jean-Noël BUFFET, Georges LABAZE, *Valoriser les mandats par le non-cumul*, Rapport d'information du Sénat n° 442 (2012-2013) remis au nom de la délégation aux collectivités territoriales, 20 mars 2013, p. 14.

⁹⁰⁶ Patrick FRAISSEX, *Le député français : élu local ou législateur ?* Thèse de doctorat, Paris 2, 1991, p. 13.

⁹⁰⁷ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 109.

⁹⁰⁸ *Idem.*, p. 110.

⁹⁰⁹ *Idem.*, p. 112.

⁹¹⁰ Jacques LERUEZ, *Le système politique britannique : de Winston Churchill à Tony Blair*, coll. « Compact : Science politique », Paris, A. Colin, 2001, p. 42.

⁹¹¹ *Ibid.*

319. À l'inverse, en France, le risque de perte d'influence locale du parlementaire face à la montée en puissance des collectivités est l'un des principaux arguments des défenseurs du cumul. Ainsi, le sénateur Jean Claude Peyronnet estime que sans le cumul, « *les parlementaires n'existent pas, sinon par des manifestations futiles (rubans et chrysanthèmes) et par leurs permanences où ils exercent une fonction de super assistant social pour cas désespérés* »⁹¹². Cette « *idéologie du terrain* » est encore très présente chez la majorité des parlementaires de toutes tendances confondues⁹¹³. Le cumul constituerait ainsi un élément essentiel à la valorisation du travail local des parlementaires.

320. L'argument n'est d'abord pas très valorisant à l'égard des parlementaires qui pratiquent – avec succès – le mandat unique. Sous la XIV^e législature, 182 députés et 123 sénateurs n'exerçaient aucun autre mandat⁹¹⁴. Le non-cumul ne constitue pas un obstacle à la réélection ni à l'exercice de fonctions importantes au Parlement⁹¹⁵. La question du nouveau rôle local des parlementaires après 2017 n'est toutefois pas dénuée de pertinence. Les progrès de la décentralisation, la création des métropoles et la nouvelle carte des régions accroissent sensiblement la place des exécutifs locaux. Le rapport d'information du Sénat sur la valorisation des mandats face au non-cumul note d'ailleurs « *qu'après trente ans de décentralisation, « le mandat local est aujourd'hui un mandat à part entière [...], ce qui nécessite que ceux-ci soient pleinement exercés* »⁹¹⁶. En pratique, de nombreux anciens parlementaires font le choix de se consacrer à des responsabilités exécutives locales⁹¹⁷. Cette montée en puissance des responsabilités locales doit sans doute s'accompagner d'une rénovation profonde du statut des élus locaux qui viendrait préciser les règles de cumul, le montant des indemnités afférentes et les possibilités de réinsertion des élus issus du secteur privé⁹¹⁸.

⁹¹² Jean-Claude PEYRONNET, « Parlementaires, assiduité et mode de scrutin », *AJDA*, 2012, n° 40, p. 2185.

⁹¹³ Rémi LEFEBVRE, « Rapprocher l'élu et le citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages du politique*, n° 77, 2005, p. 41.

⁹¹⁴ Sous la XIV^e législature, deux des trois questeurs de l'Assemblée nationale ainsi que trois vice-présidents pratiquaient le mandat unique.

⁹¹⁵ Jean-Noël BUFFET, Georges LABAZE, « Valoriser les mandats par le non-cumul », rapport d'information du Sénat, *op. cit.*, p. 7.

⁹¹⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁹¹⁷ C'est le cas de plusieurs personnalités politiques de premier plan. Xavier BERTRAND, Valérie PECRESSE ou Christian ESTROSI, tout trois anciens parlementaires ont préféré opter pour un mandat exécutif local.

⁹¹⁸ Le Sénat et l'Assemblée nationale se sont saisis de la question, ce qui a débouché sur la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, issue des travaux de la mission d'information sur le statut de l'élu. Cette loi a, de ce point de vue, constitué un progrès important pour sécuriser le parcours des élus locaux en développant notamment un système de validation d'expérience au titre de l'exercice d'un mandat local.

321. Les parlementaires doivent encore trouver leur place dans ce nouvel équilibre des responsabilités locales et nationales. En effet, une part essentielle des parlementaires en situation de cumul exerçait des responsabilités dans des instances locales ou exécutives au titre de leur mandat, ce qui leur permettait de conserver un lien direct avec leur territoire⁹¹⁹. Cette nomination se faisant au titre du mandat local, il est probable que le non-cumul aboutisse « à une quasi-disparition des parlementaires des instances locales », qui pourrait s'avérer préjudiciable à leur ancrage territorial⁹²⁰. Afin d'y remédier, le rapport d'information du Sénat propose par exemple « d'ouvrir, de droit aux parlementaires, l'ensemble des commissions ici qualifiées de "régaliennes" "présidées par le préfet (voire le directeur de l'ARS et le recteur), lorsque ces commissions sont ouvertes à d'autres participants que les seuls fonctionnaires »⁹²¹. Cette proposition permettrait d'attribuer un nouveau rôle local aux parlementaires sans les impliquer directement dans la gestion des collectivités. Elle apparaît comme une conséquence logique de la loi sur le non-cumul et mériterait d'être étudiée avec attention. Les attaches du parlementaire avec sa circonscription demeurent fortes. La réélection de ceux ayant abandonné leur fonction locale confirme qu'ils continuent à bénéficier de la popularité engrangée. En pratique, le non-cumul va sans doute permettre de valoriser davantage le travail en circonscription, lequel demeure pour les parlementaires « une nécessité commune » pour conserver le lien avec l'électeur⁹²².

322. Le partage des rôles avec les exécutifs locaux devrait se faire assez naturellement. Les collectivités assureront la gestion quotidienne du territoire tandis que les parlementaires conserveront ce rôle très ancien et essentiel « de médiateur entre l'électeur et les pouvoirs constitués »⁹²³. Le choix des candidats ne fera désormais plus en fonction de la valeur du mandat, qui bénéficie désormais d'une légitimité équivalente, mais du projet national ou local que ces derniers entendent mener. Ainsi, le non-cumul clarifie les responsabilités, ce qui est

⁹¹⁹ Il s'agit principalement de commissions statutaires permanentes relatives à un secteur particulier (finances, éducation, aménagement du territoire) ou de commissions extérieures instituées par la loi (Commission communale des impôts directs ou de révision des listes électorales, par exemple). Sur ce point, voir le rapport d'information de M. Jean-Claude PEYRONNET, « Parlementaires : représenter les territoires sans les gérer », n° 238 (2013-2014), 17 décembre 2013, p. 13-14.

⁹²⁰ *Idem*, p. 13.

⁹²¹ Jean-Noël BUFFET, Georges LABAZE, *Valoriser les mandats par le non-cumul*, *op. cit.*, p. 7. Voir également sur ce sujet la proposition de loi n°417 (session 2013-2014) visant à associer les parlementaires à la vie publique locale, présentée par M. Jean-Claude PEYRONNET, enregistrée à la présidence le 13 mars 2014.

⁹²² Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 110.

⁹²³ Jean-Claude MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 214.

sans doute gage d'efficacité⁹²⁴. Il constitue enfin un atout pour le renouvellement et la diversification du personnel parlementaire.

C. Un atout certain pour le renouvellement et la diversification du personnel parlementaire

323. L'un des principaux maux attribués au cumul est le risque de concentration des postes à un nombre restreint d'individus. La loi sur le non-cumul constitue un premier remède à cette « tendance oligarchique » propre au système politique français. Au-delà des bénéfices sur la prévention des conflits d'intérêts et la disponibilité, l'interdiction du cumul est fondée « *sur un principe d'ouverture de la classe politique française* »⁹²⁵. Le non-cumul étant désormais un prérequis à la candidature, il contribue en théorie à faire émerger de nouvelles personnalités au niveau local et national.

324. En outre, la limitation du nombre de mandats exercés par une même personne (cumul temporel) constitue une mesure radicale pour accélérer le renouvellement de la classe politique. La proposition fait d'ailleurs partie du rapport Bartolone-Winock intitulé « Refaire la démocratie ». La commission considère en effet, contre l'avis du président de l'Assemblée nationale, que « *le non-cumul dans le temps, s'entendant comme la possibilité d'exercer plusieurs fois successivement le même mandat, pourrait favoriser l'accès de jeunes élus aux responsabilités politiques, mais également l'émergence de nouveaux profils* »⁹²⁶.

325. Cette question a aussi un aspect déontologique lié à la prévention des conflits d'intérêts. En effet, « *le maintien en fonction sur la durée conduit à l'installation, de facto, de "logiques de systèmes" [...]. Le risque de conflits d'intérêts, de pression, voire — plus rarement — de corruption augmentant à raison des proximités et des amitiés qui se nouent au fil du temps* »⁹²⁷. Le rapport du Service central de prévention de la corruption (SCPC) de 2013 souligne les liens possibles entre corruption et cumul des mandats dans le temps qui constituent, selon le rapport

⁹²⁴ Bernard ROMAN, *La fin du cumul des mandats*, Paris, France, B. Leprince, 2000, p. 5.

⁹²⁵*Idem.*,, p. 53.

⁹²⁶ *Ibid.*

⁹²⁷ Pierre LASCOUMES, *Une démocratie corrompible : arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, *op. cit.*, p. 64.

« une source majeure de la corruption en France, du fait de l'accumulation des ressources politiques et électorales au cours du temps »⁹²⁸. Le principe de rotation des fonctions électives peut parer à ces risques. La limitation des mandats dans le temps peut permettre une meilleure répartition des charges et éviter une concentration des pouvoirs⁹²⁹. À l'inverse, « le cumul des mandats est un facteur déterminant de la professionnalisation de la vie politique »⁹³⁰. Le système de la V^e République a d'ailleurs favorisé ce cumul temporel. L'accumulation de ressources politiques et électorales nécessaires à toute réélection nécessite un investissement durable dans la fonction. Cela permet à l'élu de se forger une réelle expérience et aussi d'accéder aux postes à responsabilités (vice-présidence, présidence de commission) qui sont souvent confiés aux élus les plus expérimentés. Le cumul simultané est donc « étroitement lié au cumul temporel, dont il est à la fois une cause et une conséquence »⁹³¹.

326. La limitation du cumul temporel fait débat, mais n'est que rarement consacrée en droit positif. De manière générale les constitutions étrangères ne prévoient pas de limitation du nombre de mandats parlementaires. Ces restrictions concernent surtout, comme en France, le mandat présidentiel. En Europe, seule la Constitution portugaise pose un principe général de « non-renouvellement », qui implique que « nul ne peut exercer à vie une fonction politique nationale, régionale ou locale », et autorise le législateur à « limiter le renouvellement successif des mandats des titulaires de fonctions politiques exécutives »⁹³². Même aux États-Unis, où le débat sur la question est le plus virulent, la fixation par les États de « *Legislative Terms Limits* » pour les membres du Congrès s'est heurtée à d'importants obstacles constitutionnels⁹³³. La France demeure très attachée au principe de rééligibilité même si la réflexion a pu trouver sa place depuis la Révolution. L'idée d'une limitation du nombre de mandats constitue, dans

⁹²⁸ Pierre LASCOUMES, *Une démocratie corruptible : arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, op. cit., p. 64.

⁹²⁸ Service central de prévention de la corruption (SCPC), Rapport annuel 2013, p. 206. Ce service a été remplacé par l'Agence Française anticorruption (AFA) par loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (dite loi Sapin 2)

⁹²⁹ Pauline TÜRK, « Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants ? » *LPA*, 2014, n° 152, p. 30.

⁹³⁰ *Idem.* p. 34.

⁹³¹ Pauline TÜRK, « Les parlementaires et le cumul des mandats : le nombre des mandats successifs doit-il être limité ? », *LPA*, 2018, n° 137, p. 104.

⁹³² Article 118 de la Constitution portugaise, cité par Pauline TÜRK, in « Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants », op. cit., p. 36.

⁹³³ En 1995, la Cour suprême des États-Unis a censuré un amendement à la Constitution de l'Arkansas interdisant aux candidats sortants qui avaient déjà effectué trois mandats à la Chambre des représentants ou deux mandats au Sénat de se présenter à nouveau. La Cour a jugé que l'ajout par les États de conditions d'éligibilité plus strictes que celles prévues par la Constitution fédérale (73) pour intégrer le Congrès des États-Unis est contraire au principe fondamental selon lequel « le peuple choisit par qui il lui plaît d'être gouverné ». Décision de la Cour suprême *Term Limits v. Thornton*, 514 US, 22 mai 1995 cité par Pauline TÜRK, « Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants ? », op. cit., note 74.

l'imaginaire républicain, un moyen d'endiguer la concentration des pouvoirs et d'assurer un renouvellement du personnel politique⁹³⁴. La Constitution de 1791 encadrait déjà les possibilités de réélection des membres du Corps législatif⁹³⁵. Une limitation du nombre de mandats n'est ensuite guère évoquée. Seul l'électeur disposait par la non-réélection du droit de limiter la poursuite de plusieurs mandats.

327. Le débat reprend aujourd'hui de la vigueur sous la V^e République, mais les oppositions n'en sont pas moins vivaces. Le non-cumul dans le temps a des incidences constitutionnelles non négligeables, dans la mesure où il aboutit à limiter le pouvoir souverain du peuple de choisir ses représentants⁹³⁶. Pour ses opposants, le non-cumul dans le temps « *porte atteinte à la qualité et à la continuité de la politique menée par les autorités et crée une réelle incertitude politique* »⁹³⁷. Ce contrôle électoral a aujourd'hui perdu de sa pertinence dès lors que le choix des électeurs est orienté par la sélection opérée par les partis au travers des investitures. La réélection est souvent un choix par défaut en l'absence d'autres alternatives si bien qu'elle ne peut être considérée comme un mécanisme de responsabilité totalement adéquat⁹³⁸. Mais comme le souligne le Rapport Bartelone-Winock, « *la limitation, par exemple à trois mandats successifs ne remettait pas en cause l'obligation pour les élus de rendre des comptes de leur mandat, puisque ce seuil offre deux possibilités de réélection* »⁹³⁹. Surtout, la déontologie introduit de nouveaux moyens de contrôler la responsabilité des parlementaires en cours de mandat, ce qui relativise la fonction « responsabilisante » du principe de réélection. Il existe notamment de nouveaux mécanismes de *recall*, qui permettent « un retour au peuple » en cas d'accusation à l'encontre d'un parlementaire⁹⁴⁰. La responsabilisation croissante du mandat parlementaire ouvre la voie au non-cumul dans le temps au nom du nécessaire renouvellement de la vie politique.

⁹³⁴ Guillaume MAREL, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France du milieu du XIX^e au milieu du XX^e siècle*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès France, Grenoble II ; Institut d'études politiques de Grenoble, 2003, not. p. 112 et s.

⁹³⁵ Constitution du 3 septembre 1791, Chapitre premier, Section III, Article 6 : « Les membres du Corps législatif pourront être réélus à la législature suivante, et ne pourront l'être ensuite qu'après l'intervalle d'une législature ».

⁹³⁶ Guy CARCASSONNE, « Introduction sur la réforme constitutionnelle de 2008 », *LPA*, 2008, n° 97 p. 8.

⁹³⁷ Sur ce point, voir Commission de Venise, *Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques*, étude n° 646, adopté par la Commission de Venise lors de sa 93^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012) qui contient un état des lieux des oppositions.

⁹³⁸ Bruno DAUGERON, « L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité, ? », *op. cit.*, p. 2591.

⁹³⁹ Claude BARTELONE et Michel WINOCK, (dir.) *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 52.

⁹⁴⁰ Sur ce mécanisme et son application aux parlementaires, voir para. 913 et s.

328. Quant à l'argument de l'expérience politique, celle-ci ne s'acquiert pas nécessairement à force des mandats accumulés⁹⁴¹. Cet argument doit toutefois être relativisé s'agissant des parlementaires français qui, d'une part, sont rarement condamnés pour un délit d'atteinte à la probité, et d'autre part sont en moyenne élus - sauf exception - pour une période inférieure à trois mandats⁹⁴².

329. La réforme commence cependant à être sérieusement envisagée. La question a été abordée lors de l'examen de la loi limitant le cumul des mandats. La commission des lois de l'Assemblée nationale est même allée jusqu'à adopter, contre l'avis du rapporteur, un amendement instituant un nouvel article L.O 127-1 énonçant que « *nul ne peut exercer plus de trois mandats successifs* »⁹⁴³. Si cette disposition a été supprimée en séance publique, elle est la preuve que le débat avance. Cependant la mise en œuvre par la loi ne constitue peut-être pas une mesure suffisante. Pauline Türk considère en effet « *qu'au vu de son impact sur les élections et les conditions d'exercice de la souveraineté, la limitation du cumul dans le temps nécessite sans doute une habilitation constitutionnelle* »⁹⁴⁴. En effet, le Conseil constitutionnel consacre de manière relativement stricte l'accès aux mandats, l'indépendance de l'élu et la liberté de choix de l'électeur⁹⁴⁵.

330. Une autre interprétation invite à considérer que la limitation des mandats dans le temps constitue un motif d'inéligibilité et relève à ce titre de la loi organique, conformément à l'article 25 de la Constitution⁹⁴⁶. Cette voie est préconisée par le Conseil d'État dans son avis

⁹⁴¹ « *On évoque aussi l'expérience, l'expertise, la connaissance des rouages de l'Assemblée, le sens politique qui fait le bon parlementaire. Cette expérience ne peut-elle s'acquérir qu'à force de mandats parlementaires accumulés ? Je ne le pense pas.* » Compte-rendu audition de Pauline TÜRK devant le groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, Table ronde relative aux caractères de l'élection des députés – Faut-il les changer et doit-on pour cela modifier la Constitution ? Compte-rendu n° 3, 30 octobre 2017, p. 7.

⁹⁴² En effet, sous la XIV^e législature, seuls 25 % des députés dépassaient cette limitation. Ils ne sont plus que 9 % sous la XV^e législature. *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, Rapport de la première conférence de réforme, p. 33.

⁹⁴³ Amendement adopté n° CL68 (20 juin 2013) sur le texte n° 885 relatif à l'interdiction du cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (session 2012-2013).

⁹⁴⁴ Compte rendu de l'audition de Pauline TÜRK devant le groupe de travail sur le statut des députés (précité), p. 7

⁹⁴⁵ Dans ses différentes décisions « Quota par sexe », le Conseil constitutionnel protège assez largement l'égal accès aux fonctions électives. Dans la décision du 18 novembre 1982 (Quotas par sexe I) il a par exemple jugé 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 ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles. » voir CC, décision n° 82-146 DC, *RDP*, 1983 p. 367 note FAVOREU, D, 1984 p. 469 note HAMON, *Pouvoirs* n° 25, 1983 p. 190 note AVRIL et GICQUEL, *GDCC*, 2009, pp. 213-242,

⁹⁴⁶ Article 25 al 1 de la Constitution « 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. »

relatif au projet de loi organique « *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* » déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale en mai 2018⁹⁴⁷. Le texte prévoit d'instaurer dans le code électoral un nouvel article L.O 127-1 disposant que « *les personnes ayant exercé trois mandats consécutifs de député ne peuvent faire acte de candidature à l'élection organisée au terme du troisième mandat ni pendant la durée du mandat auquel elle pourvoit* »⁹⁴⁸. Le seuil est fixé à trois mandats consécutifs, ce qui n'interdit pas à un élu, poursuivant une logique de carrière d'alterner avec un autre mandat local par exemple. De plus, le fait de recourir à la loi organique n'exclut pas l'hypothèse d'un contrôle de constitutionnalité et il reviendra au Conseil constitutionnel d'apprécier si cette mesure ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de se présenter devant les électeurs garanti, par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁹⁴⁹.

331. La réforme fait en tout cas consensus au sein de la majorité actuelle. Elle avait d'ailleurs été proposée par le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur le statut des députés. Le rapporteur estime que la limitation des mandats dans le temps « *constitue une étape indispensable pour favoriser le renouvellement et la diversification de la classe politique. Elle s'inscrit dans le prolongement logique de la limitation du cumul simultané de ces deux types de mandats* »⁹⁵⁰.

332. En pratique, toutefois, l'effet escompté du non-cumul simultané et temporel sur le renouvellement de la vie politique demeure largement conditionné au comportement des acteurs. En effet, les élections régionales de 2015 ont conduit certains présidents élus à faire un

⁹⁴⁷ Le Conseil d'État estime « qu'il n'existe pas de matière qui soit constitutionnelle par nature. Comme il est dit à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "La loi est l'expression de la volonté générale", et ne trouve pas d'autre limite que le respect de la Constitution. En l'absence de toute règle constitutionnelle, c'est à la loi qu'il appartient de fixer les règles applicables à la limitation dans le temps du nombre des mandats » Conseil d'État, avis n° 384658 sur le projet de loi organique et sur le projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 17 mai 2018, p. 15-16. La disposition a été reprise dans le projet de loi pour un renouveau de la vie démocratique présentée en août 2019

⁹⁴⁸ Projet de loi organique pour un renouveau de la vie démocratique n° 2204, août 2019, article 11.

⁹⁴⁹ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux termes duquel « Tous les citoyens [...] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, [...] sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelée par le Conseil d'État dans son avis « l'inéligibilité doit, d'une part, être justifiée par un motif d'intérêt général et, d'autre part, être proportionnée à l'objectif poursuivi en n'étant édictée que « dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur » (CC, décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs (précitée) : cons. 5).

⁹⁵⁰ *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, Rapport de la première conférence de réforme, précité, p. 33. Voir également sur cette question le compte-rendu de l'audition de Pauline TÜRK, Groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, compte-rendu n° 2, table-ronde relative aux caractères de l'élection des députés « Faut-il les changer et doit-on pour cela modifier la Constitution ? », séance du lundi 30 octobre 2017.

choix, par anticipation, de renoncer à leur mandat parlementaire, conduisant à une élection partielle. D'autres candidats élus ont également dû renoncer à leurs mandats locaux en vertu de la loi. La pratique montre que les règles actuelles ne permettent pas d'empêcher une forte concentration des postes. Certains élus continuent de fait à cumuler les mandats, en plaçant ce que la presse dénomme de manière péjorative des « hommes de paille » ou en accroissant leur périmètre d'intervention par la voie des délégations. Ces exemples heureusement isolés montrent que des accommodements sont toujours possibles. Il est probable qu'il en soit de même avec la prochaine législation. La loi pare toutefois à ces risques de concentration s'agissant des parlementaires en prévoyant que « *les membres du conseil municipal exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation, sauf si celle-ci porte sur les attributions exercées au nom de l'État* »⁹⁵¹. en pratique, cette règle ne les empêchera pas d'exercer une influence déterminante sur la collectivité, eu égard « *au capital politique et électoral accumulé* » dans le passé⁹⁵².

333. Si le principe du remplacement par le suppléant a été introduit dans un souci d'efficacité, on peut légitimement craindre qu'il permette au député démissionnaire de garder une certaine influence sur la manière dont le suppléant s'acquitte de son mandat dès lors que ceux-ci sont bien souvent des proches du député. De même, l'élection d'un maire à l'Assemblée entraîne désormais sa démission dans les trente jours et donc l'organisation d'une nouvelle élection par le conseil municipal sur laquelle le maire peut exercer une certaine influence. Si la loi de 2014 constitue un vrai progrès, elle ne résout pas l'ensemble des problèmes liés au cumul des mandats. Seul le mandat unique constitue une solution pour assurer l'entière implication du parlementaire, corollaire indissociable de la revalorisation du Parlement.

⁹⁵¹ Article 9 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.

⁹⁵² Pascal RAGOUET et Éric PHÉLIPPEAU, « Cumul des mandats, accumulation de capital économique et performance électorale », in Abel FRANÇOIS, Julien NAVARRO, *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, op. cit., p. 38.

Conclusion du Chapitre 2

334. Le devoir d'indépendance des parlementaires à l'égard de leurs attaches institutionnelles et locales se traduit par l'existence d'un régime d'incompatibilités avec certaines fonctions. Ces règles sont de plusieurs types. D'une part, le cumul du mandat avec une fonction ministérielle fait l'objet d'une appréciation différente selon les pays en fonction de la configuration institutionnelle. Au regard de la réglementation, la France se démarque de l'Allemagne et des parlements issus du modèle de Westminster en instaurant une incompatibilité, en apparence stricte, entre le mandat parlementaire et une fonction gouvernementale. Cette règle, qui est une innovation de la V^e République, résulte de la volonté des constituants d'assurer une séparation organique des fonctions ministérielles et gouvernementales dans le but de préserver l'autonomie du pouvoir exécutif. Elle illustre la spécificité du système constitutionnel français. À l'inverse, l'Allemagne et les parlements issus du modèle de Westminster font de la compatibilité du mandat avec une fonction ministérielle un élément central du régime parlementaire. La collaboration entre les pouvoirs y est pleinement assumée. La compatibilité des fonctions fait du Parlement l'organe central de la vie politique. Cependant, en pratique, les deux modèles sont moins éloignés qu'il n'y paraît. Le possible retour des ministres au Parlement a considérablement assoupli la portée de l'incompatibilité, de même que la pratique consistant, pour les membres d'un gouvernement, à se présenter aux élections législatives pour obtenir la confiance des électeurs. La fin de l'incompatibilité serait un bouleversement important par rapport à la pensée originelle des rédacteurs de la Constitution. Cependant au vu des évolutions opérées depuis, elle constituerait presque un alignement du droit sur une pratique désormais bien ancrée. Cette réforme pourrait redonner un certain poids politique au Parlement qui serait le lieu privilégié de sélection du personnel gouvernemental.

A contrario, d'autres règles font l'objet d'un relatif consensus au sein des parlements étudiés. C'est notamment le cas de l'interdiction du cumul du mandat avec une fonction publique non élective qui fait figure de véritable axiome. Son objectif est simple : s'assurer que le parlementaire-fonctionnaire ne puisse faire l'objet de pressions de la part du gouvernement qui remettrait en cause son indépendance. À l'exception du Royaume-Uni, les législations

prévoient un régime relativement favorable pour les députés concernés. En France comme en Allemagne, les parlementaires-fonctionnaires ont la quasi-garantie, contrairement à leurs collègues issus du privé, de retrouver un emploi à la fin de leur mandat. Le régime de mise en disponibilité prévu assure néanmoins une frontière entre la vie professionnelle et la vie politique qui apparaît suffisante pour garantir l'indépendance du député fonctionnaire vis-à-vis du gouvernement.

Enfin, s'agissant des risques de dépendance à l'égard d'un intérêt local, la France s'est longtemps démarquée des autres pays étudiés par une pratique assumée du cumul du mandat. Le cumul était, pour ses défenseurs, un moyen d'engendrer un capital politique et électoral nécessaire pour être réélu au niveau national et espérer peser au Parlement face à la prédominance du pouvoir exécutif. L'analyse des effets électoraux du cumul et l'apport du droit comparé démentent assez largement ces arguments. Le gain électoral procuré par le cumul est loin d'être systématique et dépend largement des conditions politiques locales. Le recours à la comparaison montre que les membres des autres parlements étudiés n'ont pas besoin du cumul, ni pour peser face au gouvernement ni pour s'assurer un ancrage local, lequel est d'abord la résultante du mode de scrutin territorial. Surtout, d'un point de vue déontologique, le cumul des mandats entretient une douteuse confusion entre les divers intérêts portés par un élu. Cette pratique, de moins en moins tolérée, est désormais en voie de rationalisation depuis l'interdiction du cumul avec une fonction exécutive locale. Le droit tente ici d'aller contre une pratique qui fait partie intégrante de la culture politique française. La législation ne peut toutefois parvenir à elle seule à endiguer cette confusion entre intérêts locaux et intérêts nationaux⁹⁵³. La fin du cumul doit être l'occasion d'une meilleure organisation des travaux au Parlement, d'une redéfinition du rôle local des élus nationaux et d'une revalorisation du statut des élus locaux. Cette réforme présente également un avantage pour le renouvellement et la diversité du personnel politique. Elle est à même de donner au Parlement français, l'occasion d'une modernisation de ses pratiques, susceptible de renforcer la confiance des citoyens.

⁹⁵³ Sur la persistance des risques de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics malgré la rationalisation du cumul, voir partie 2 para. 614.

Conclusion du Titre 1 :

335. L'examen attentif des règles garantissant l'indépendance fonctionnelle des assemblées permet d'en déduire les justifications et d'en préciser la portée. Cette indépendance n'est normalement pas conférée personnellement au parlementaire, mais à l'institution à laquelle il appartient. Il découle des exigences propres au mandat parlementaire et a essentiellement vocation à organiser les rapports entre le Parlement et les pouvoirs ou autorités nationales et locales. Cette indépendance a donc une vocation institutionnelle et non personnelle. Elle ne fait en théorie obstacle à la mise en jeu de la responsabilité des parlementaires que dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'institution et protège la sincérité et l'autonomie de la délibération. La pratique démontre des différences sensibles entre les parlements étudiés qui tiennent à la configuration institutionnelle et à la culture parlementaire propre à chaque pays. Le degré de collaboration des pouvoirs et la nature des relations du Parlement, et ses membres, avec le gouvernement, l'institution judiciaire et les collectivités territoriales influe de manière décisive sur la conception plus ou moins extensive de ce devoir. Les parlements issus du modèle de Westminster font de la balance des pouvoirs un élément central de leur morale constitutionnelle, qui implique qu'un pouvoir doit toujours être en situation de répondre de ses actes. Le degré de collaboration est moins élevé en France ou en Allemagne. Les deux pays demeurent imprégnés par une conception plus stricte de la séparation des pouvoirs qui est le produit de leur histoire constitutionnelle marquée par des tensions toujours vives entre les pouvoirs constitués. Ces influences externes au processus délibératif détournent parfois ces garanties fonctionnelles de leur vocation originelle. Elles offrent parfois une protection personnelle au parlementaire qui n'est pas nécessairement justifiée. Cette différence d'interprétation tend toutefois à s'harmoniser vers une conception restrictive de l'indépendance du Parlement au nom de la morale constitutionnelle, particulièrement développée au Royaume-Uni, qui veut qu'un parlementaire soit toujours en situation de répondre de ses actes. La déontologie provoque assurément un assouplissement de la position traditionnelle d'indépendance des parlementaires. Des aménagements sont sans doute encore souhaitables pour concrétiser ce mouvement de réduction de l'indépendance à stricte nécessité fonctionnelle, lequel vise au rapprochement des situations juridiques des citoyens et des parlementaires dans le souci de favoriser une confiance mutuelle. La préservation du caractère représentatif du mandat implique également que les

parlementaires soient soumis à un devoir d'objectivité vis-à-vis des intérêts particuliers, indispensable pour garantir l'intégrité de la délibération.

Titre 2 : La consécration d'un devoir d'objectivité vis-à-vis des intérêts particuliers.

336. Le devoir d'objectivité découle du caractère représentatif du mandat. Représentant de la Nation tout entière, le parlementaire doit en théorie se consacrer exclusivement à la défense de l'intérêt général⁹⁵⁴. De ce fait, « *la légitimité des gouvernants repose en partie sur un impératif de mise à distance des intérêts particuliers* »⁹⁵⁵. La reconnaissance du rôle potentiel des intérêts privés dans la détermination de l'intérêt général constitue le préalable indispensable à l'encadrement de leur influence. Cependant, tous les intérêts extérieurs au mandat ne sont pas susceptibles d'interférer avec la même intensité sur le travail parlementaire. La prise en compte de l'intensité des risques déontologiques est nécessaire pour éviter d'adopter une vision trop stricte du conflit d'intérêts. Cette approche pragmatique cherche à préserver la liberté de la délibération tout en luttant contre les risques avérés de conflit d'intérêts⁹⁵⁶.

337. Dans cette optique, le terme objectivité paraît plus adapté que ceux d'*impartialité* ou de *neutralité*, qui impliqueraient que le parlementaire s'interdise absolument toute référence à ses intérêts extérieurs ou à ses opinions dans le cadre de ses fonctions⁹⁵⁷. La recherche d'une telle ascèse est une chimère en raison des conditions d'exercice du mandat parlementaire. Les élus sont soumis quotidiennement à des influences multiples : partisans, électorales, professionnelles, dont il serait bien illusoire de tenter de les en extraire absolument. Surtout, le travail parlementaire se nourrit utilement de ces influences extérieures qui permettent aux députés de rester en phase avec la société. Le terme *objectivité* choisi est à rapprocher du devoir d'impartialité des fonctionnaires. S'il n'interdit pas au parlementaire de prendre parti, ce qui fait partie intégrante de sa fonction délibérative, ce devoir d'objectivité lui impose de le faire « *sans préjugé, ni préjugement et sur la base d'éléments objectifs* »⁹⁵⁸. L'emploi du terme *objectivité* paraît plus adéquat et plus positif : il n'interdit pas l'immixtion des intérêts privés, mais en circonscrit l'influence. Un travail de distinction est nécessaire pour neutraliser les seuls

⁹⁵⁴ Voir *infra*, para. 186 et s.

⁹⁵⁵ Loïc BLONDIAUX et Yves. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 22

⁹⁵⁶ Sur les définitions retenues dans les différents parlements, voir Introduction para. 66 et s.

⁹⁵⁷ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 239.

⁹⁵⁸ Mattias GUYOMAR, « *La fonction publique face à la déontologie* », *Cah. Fonc. publ.*, 2013, n° 331, p. 13.

intérêts susceptibles de nuire à l'authenticité de la délibération (Chapitre 1). Ce contrôle prend des formes assez différentes selon les parlements. Il s'opère *a priori* par la voie des incompatibilités ou *a posteriori* grâce à des outils tels que la déclaration d'intérêts, qui servent à identifier les situations potentielles de conflits d'intérêts. La seconde approche est privilégiée dans les parlements issus du modèle de Westminster où peu d'incompatibilités sont prévues. En contrepartie, ces parlements développent un système strict de transparence des intérêts. L'approche française combine à la fois, un régime d'incompatibilités professionnelles relativement strict, mais pas toujours cohérent, avec un système déclaratif qui n'est pas pleinement exploité. Un consensus existe néanmoins sur la nécessité d'encadrer l'influence des activités de lobbying qui, par nature, font peser un risque sur l'objectivité de la délibération. Cette objectivité est aussi garantie par les moyens financiers et matériels mis à disposition des élus. Ils participent à assurer leur autonomie fonctionnelle et à préserver la dignité de la fonction. En raison de leur caractère public, la déontologie définit des règles afin que ces moyens soient utilisés conformément à une exigence de sobriété (Chapitre 2)

Chapitre 1 : Le nécessaire encadrement des intérêts particuliers susceptibles de nuire à l'authenticité de la délibération

338. L'encadrement de l'influence des intérêts privés nécessite l'établissement de règles précises qui identifient l'intérêt nuisible pour en circonscrire l'influence. Le but de ces règles est d'éviter que la puissance économique de certains individus ou de certaines entités leur permettent d'exercer une influence déterminante sur les décisions des acteurs politiques⁹⁵⁹. La méthode choisie dans les différents parlements révèle des divergences sensibles qui sont le reflet d'une vision particulière de l'intérêt général. La tolérance à l'égard des intérêts privés est fonction de la légitimité que leur confèrent les parlements à participer, de manière plus ou moins étroite, au processus délibératif. Deux visions s'affrontent sur la question du cumul d'activité en fonction de l'importance accordée au libre exercice du mandat (Section 1). Dans le cadre de notre étude, les incompatibilités professionnelles constituent une exception française qui a le mérite de l'efficacité, mais dont l'origine est circonstancielle et qui se révèle discriminante à l'égard de certaines professions. La régulation des rapports avec les intérêts privés passe surtout, en France comme dans les autres pays, par un système d'interdictions spécifiques à la lutte contre les conflits d'intérêts. (Section 2).

Section 1 : Deux visions opposées du cumul d'activités

339. L'étude de la gestion du cumul entre le mandat parlementaire et des fonctions privées est révélatrice d'un autre écart entre la pratique française, et les pratiques britanniques, canadiennes ou allemandes. Alors que la France s'en remet à un régime d'incompatibilités relativement strict (§ 1), le cumul avec les fonctions privées est largement autorisé dans les autres pays étudiés qui font prévaloir la liberté du mandat (§ 2).

⁹⁵⁹ Tiziano BALMELLI, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg, Éditions Universitaires, 2001, p. 25.

§ 1/Une exception française, les incompatibilités professionnelles

340. Dans le cadre de notre étude, les incompatibilités professionnelles sont un système spécifiquement français. Elles visent à empêcher *a priori* les risques de conflits d'intérêts entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une activité privée. Les fonctions incompatibles sont listées par le code électoral. Le système des incompatibilités professionnelles date de la III^e république et a été élaboré par strates successives. Auparavant, l'exercice du mandat parlementaire était en principe compatible avec la poursuite d'une activité privée, à de rares exceptions près⁹⁶⁰. Le recours aux incompatibilités professionnelles en France est justifié par « *l'évolution du rôle de l'État et le poids croissant de certains intérêts dans la vie collective* »⁹⁶¹. Il n'est toutefois pas anodin en démocratie dès lors « *qu'il soulève le problème entier des rapports de l'argent et des affaires avec le Parlement* » et « *intéresse [nt] le bon renom des institutions parlementaires en général et aussi, dans une certaine mesure, la réputation de l'assemblée* »⁹⁶². Le maintien de l'indépendance et de l'intégrité des parlementaires, objectif aujourd'hui assigné à la déontologie, constitue en France la principale raison d'être des incompatibilités professionnelles⁹⁶³. Elles englobent une large palette de fonctions, si bien qu'il est difficile, comme le relevait le Doyen Hauriou, « *d'établir une théorie générale des incompatibilités* »⁹⁶⁴. Les premières sont anciennes et concernent les fonctions de direction dans les entreprises nationales ou les établissements publics nationaux. Elles sont justifiées en raison du lien contractuel ou financier qui unit ses structures avec l'État (A). Ce régime s'est ensuite étendu à des fonctions économiques privées, sans nécessairement de lien avec les activités de

⁹⁶⁰ La première exception au principe de la comptabilité concernait les fonctions de gérant d'un journal. Dès 1793, la Convention avait tenté d'introduire, pour des motifs purement politiques, une incompatibilité entre la fonction parlementaire et la fonction de rédacteur d'un journal. Les décrets des 9 et 12 mars 1793 disposaient que les parlementaires qui souhaitaient continuer à assumer des fonctions de direction au sein d'un journal devaient démissionner. Le texte était surtout destiné à faire taire les critiques portées contre la Convention par certains de ses membres et notamment MARAT, directeur du journal montagnard *L'ami du Peuple*, devenu en septembre 1792 le *Journal de la République Française*, et créateur du *Moniteur patriote* (1743-1793). Les deux décrets furent finalement abrogés le 2 avril 1793. Sur ce point, voir Eugène PIERRE, *Traité*, 1902, *op. cit.*, p. 377.

⁹⁶¹ Fiche « Le statut du député », site de l'Assemblée nationale: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-statut-du-depute> Date de consultation août 2019.

⁹⁶² Joseph BARTHELEMY, « Les incompatibilités parlementaires » Rapport fait au nom de la commission du suffrage universel, Chambre des députés, 2^e séance du 29 décembre 1921, n° 3676, publié dans *RDP*, numéro spécial, janvier 1922.

⁹⁶³ Rapport déontologue 2013, p. 18.

⁹⁶⁴ Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 585.

l'État, ce qui est plus discutable (B). La question des incompatibilités s'étend enfin aux situations de cumul avec des fonctions au sein d'un organisme extra-parlementaire (C).

A. *La prohibition de certaines fonctions de direction dans les entreprises nationales ou les établissements publics nationaux*

341. L'incompatibilité la plus ancienne concerne le cumul avec des fonctions dans une entreprise industrielle bénéficiant des subventions de l'État. Elle se justifie en raison du lien contractuel ou financier qui les unit avec l'État. À partir de 1883, des lois successives désignent un certain nombre de fonctions incompatibles avec le mandat parlementaire⁹⁶⁵. Il faut attendre 1928 pour qu'un régime général d'incompatibilité soit édicté. La loi du 30 décembre 1928 unifie les dispositions préexistantes et énonce que le mandat parlementaire est incompatible avec des fonctions « *de directeur, administrateur, membre du conseil de surveillance, gérant ou représentant* » dans une société ayant des liens trop étroits avec l'État, c'est à dire, « *jouissant à titre spécial, sous forme de garanties d'intérêts, de subventions ou autres équivalents d'avantages assurés par l'État* »⁹⁶⁶. À l'origine, cette interdiction ne visait pas les parlementaires qui étaient déjà en fonction dans les sociétés visées, qui, s'ils souhaitaient conserver leur mandat, devait se soumettre à une nouvelle élection⁹⁶⁷. Mise à part cette exception, les dispositions de la loi de 1928 construisent un système raisonnable et cohérent en écartant certaines professions en raison du lien qui les unit avec l'État⁹⁶⁸. Quelle que soit son intensité, le lien de ces sociétés avec l'État constituait un risque de conflit d'intérêts qui justifiait l'interdiction du cumul.

⁹⁶⁵ La loi du 28 juin 1883 crée notamment une incompatibilité entre un mandat parlementaire et un poste d'administrateur dans une entreprise de service postal. La même année, la loi du 20 novembre 1883 interdit à un parlementaire d'accepter en cours de mandat une fonction d'administrateur d'une compagnie de chemin de fer. Ces incompatibilités sont toutefois rapidement abandonnées au profit d'une interdiction d'exercer ces fonctions en cours de mandat. Le parlementaire qui les acceptait devant démissionner et se faire réélire, pour « laver » en quelque sorte les soupçons d'interférence. Sur l'origine des incompatibilités professionnelles voir Eugène PIERRE, *Traité*, 1902 *op. cit.*, p. 372 et s.

⁹⁶⁶ Loi du 30 décembre 1928, JO du 31 décembre 1928, p. 13673.

⁹⁶⁷ Défendant le texte devant la chambre des députés, le président du Conseil se prononce contre un effet rétroactif mais dénonce ce cumul avec virulence, estimant que « quand un homme politique use de son mandat pour occuper, souvent dans des professions auxquelles il n'a pas été préparé, qu'il n'a jamais exercé, des fonctions d'administrateurs, de commissaires au compte ou de conseil appointé, je dis qu'il accomplit un acte qui va à l'encontre de son devoir parlementaire », « je dis en outre qu'il compromet son mandat, qu'il compromet l'honneur, la renommée du Parlement dont il fait partie », JO, Chambre des députés, 3^e séance du 13 décembre 1928, p. 3770.

⁹⁶⁸ Sur le caractère « raisonnable et juste » des dispositions édictées en 1928 voir Frédéric ANCEL, *Les incompatibilités parlementaires sous la Ve République*, Travaux et recherches de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, série science politique, Paris, P.U.F, 1975, p. 97.

342. Ces interdictions sont reprises dans le droit actuel. L'article L.O 145 du code électoral rend incompatible avec le mandat parlementaire les fonctions « *de président et de membre de conseil d'administration ainsi que celles de directeur général et de directeur général adjoint exercé dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux* » ainsi que « *les fonctions de conseil exercées de façon permanente auprès de ces entreprises ou établissements* ».

343. Cette interdiction vise à interdire aux parlementaires d'exercer des fonctions de direction au sein des établissements publics relevant de la tutelle de l'État. Elle a récemment été étendue aux fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration d'un établissement public local⁹⁶⁹. Depuis la loi du 11 octobre 2013, cette incompatibilité s'étend également « *aux fonctions de membre de conseil d'administration exercées dans les mêmes entreprises ou dans une autorité administrative indépendante ou une autorité publique indépendante* », sauf si le parlementaire y est nommé en cette qualité⁹⁷⁰. Cette extension met fin à des situations de cumul qui pouvait prêter à confusion d'un point de vue déontologique. Dans son ancienne rédaction, l'article L.O 145 maintenait une double exception. L'incompatibilité ne s'appliquait qu'aux parlementaires désignés, soit en cette qualité, soit du fait d'un « *mandat électoral local comme président ou membres de conseils d'administration d'entreprises nationales ou d'établissements publics nationaux en application des textes organisant ces entreprises ou établissements* »⁹⁷¹.

344. La seconde exception réduisait largement la portée de l'interdiction. De nombreux organismes publics prévoyaient dans leur règlement la présence de parlementaires en leur sein. La présidence de l'Office National des Forêts, et de Voies Navigables de France, établissements publics à caractère industriel et commercial, était systématiquement confiée à un député⁹⁷². Comme le souligne Noëlle Lenoir, l'exercice de ces fonctions éminentes par un député

⁹⁶⁹ Article 4 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.

⁹⁷⁰ De nombreux députés sont nommés dans des organismes extra-parlementaires au titre de leur prérogative de contrôle de l'action gouvernementale. Sur ce point, voir *infra* para. 363.

⁹⁷¹ La loi organique n° 88-37 du 13 janvier 1988 a étendu cette dérogation aux parlementaires désignés dans ces organismes en raison de la détention d'un mandat électoral local.

⁹⁷² Nommé par décret du président de la République, le maire d'Avallon Jean-Yves COLLET, a été député et président du conseil d'administration de l'ONF de 203 à 2017. Son prédécesseur était Hervé GAYMARD, également député.

présentait un risque de conflit avec les intérêts particuliers défendus par ces structures qui peuvent être manifestement distincts de l'intérêt général⁹⁷³. Ce cumul porte atteinte à la séparation des pouvoirs dans la mesure où ces établissements relèvent de la tutelle de l'État. L'incompatibilité a d'ailleurs été étendue aux fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration d'un établissement public local⁹⁷⁴. Aussi, la loi organique du 15 septembre 2017 vient renforcer le dispositif en précisant que « *le député ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation. Il ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité* »⁹⁷⁵.

345. Ces modifications redonnent toute leur portée aux dispositions de l'article L.O 145. Elles respectent la séparation des pouvoirs en renforçant l'impartialité du contrôle exercé sur le gouvernement tout en évitant les éventuels conflits d'intérêts publics, notamment dans le cas d'un établissement public local. Elles renforcent enfin la disponibilité et l'investissement du parlementaire en limitant sa participation à des organismes extérieurs. Si ces améliorations sont bienvenues, ce n'est pas nécessairement dans ces hypothèses que les risques de conflits d'intérêts réels sont les plus marqués. L'influence des intérêts économiques apparaît en effet bien plus pressante dans le cadre de fonctions économiques privées, surtout quand celles-ci entretiennent des liens avec l'activité de l'État.

B. Les incompatibilités avec les fonctions économiques privées

346. Le sujet des rapports entre le Parlement et les activités privées, notamment financières, est une préoccupation ancienne à laquelle la France cherche depuis longtemps à apporter une solution par la voie des incompatibilités. Si le principe du libre cumul avec des fonctions privées est, à quelques exceptions près, la règle jusqu'au début de la III^e République, les députés élaborent ensuite un premier régime d'incompatibilités par strates successives. La loi de 1928 établit un système cohérent de prohibition avec certaines fonctions exécutives en lien avec

⁹⁷³ Rapport déontologue 2013, p. 25.

⁹⁷⁴ Article 4 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.

⁹⁷⁵ Article 13 de la loi organique pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017. Ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2018 et ne s'appliquent pas aux fonctions de président ou de membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

l'État (1). La légitimité du système d'incompatibilités français est toutefois ébranlée depuis son extension à certaines professions, sans lien direct avec les activités de l'État (2). En l'état, le système d'incompatibilité semble à bout de souffle pour faire face à la diversité des situations de conflit d'intérêts (3).

- 1) La prohibition cohérente du cumul du mandat avec des fonctions privées en lien avec l'État

347. En matière économique, plusieurs lois successives ont dessiné un premier régime d'incompatibilités disparate⁹⁷⁶. Le mandat parlementaire était ainsi incompatible avec une fonction d'administrateur de services postaux ou de compagnies de chemins de fer bénéficiant d'une concession de l'État. L'article 3 de la loi du 8 juillet 1898 précise qu'en raison de la subvention accordée par l'État, « *il est interdit aux membres de la Chambre et du Sénat, sous peine de déchéance de leur mandat, de faire partie de sociétés concessionnaires* »⁹⁷⁷. Une autre incompatibilité a concerné plus tard les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneur de la Banque de France. Ces incompatibilités d'ordre économique ont d'abord été élaborées au cas par cas en raison des liens que ces sociétés entretenaient avec l'État. Il faut attendre 1928 pour voir naître un premier régime d'incompatibilités économiques unifié. La loi du 30 décembre 1928 reprend l'ensemble de ces interdictions en énonçant l'incompatibilité du mandat parlementaire avec des fonctions « *de directeur, administrateur, membre du conseil de surveillance, gérant ou représentant* » dans une société « *jouissant à titre spécial, sous forme de garanties d'intérêts, de subventions ou autres équivalents d'avantages assurés par l'État* ». Le texte crée également une incompatibilité relative visant à interdire l'acceptation en cours de mandat d'une fonction d'administrateur dans les sociétés « *ayant un objet exclusivement financier et faisant appel publiquement à l'épargne et au crédit* »⁹⁷⁸.

348. L'article L.O 146 dresse la liste des fonctions exécutives privées incompatibles avec le mandat parlementaire. Demeurent en premier lieu incompatibles avec l'exercice du mandat les fonctions exécutives exercées dans les entreprises entretenant des liens étroits avec l'État. Elle

⁹⁷⁶ Eugène PIERRE, *Traité de droit politique et parlementaire*, op. cit., p. 378-379.

⁹⁷⁷ Cette incompatibilité visait notamment les concessions de chemins de fer et de lignes aériennes.

⁹⁷⁸ Loi du 30 octobre 1928, précitée

s'applique par exemple aux fonctions de direction exercées dans une association de formation des élus locaux⁹⁷⁹ ou dans une société d'économie mixte⁹⁸⁰. Ces interdictions demeurent justifiées au nom du principe de distinction entre le contrôleur et le contrôlé, leur interprétation stricte par le Conseil constitutionnel a mis en lumière certaines lacunes du dispositif. La loi du 11 octobre 2013 vient corriger certaines de ces lacunes. Les 1° et 2° de l'article L.O 146 rendent incompatibles avec le mandat les fonctions exécutives exercées dans les sociétés qui bénéficient à titre essentiel de subventions ou de contrats octroyés par l'État ou une collectivité territoriale⁹⁸¹. Elles reprennent pour l'essentiel, l'interdiction générale édictée en 1928.

349. Si ces incompatibilités sont justifiées par le souci d'éviter que les députés tirent profit du cumul, l'interprétation stricte donnée par le Conseil constitutionnel a révélé qu'elles n'appréhendaient pas tous les risques de conflit d'intérêts. Le cas de la famille Dassault illustre les limites du dispositif préexistant. Marcel Dassault était député de l'Oise et président fondateur de Dassault Aviation. Sa situation posait objectivement un problème vis-à-vis de l'article L.O 146 dès lors que la société qui fabrique le Rafale disposait d'un contrat avec

⁹⁷⁹ CC, décision n° 2018-39 I du 29 juin 2018.

⁹⁸⁰ CC, décision n° 2015-33 I du 22 décembre 2015.

⁹⁸¹ Article L.O 146 du code électoral :

« 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 adjoint 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'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.

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'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 ;

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 mentionné aux 1° à 4° ;

7° Les sociétés d'économie mixte ;

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° ».

l'armée française. Plusieurs fois saisi, le Conseil constitutionnel considéra toutefois que M. Dassault ne se trouvait pas en situation d'incompatibilité⁹⁸². Dans la dernière décision, qui traite du fond, le Conseil considère que « *comme tout texte édictant une incompatibilité, qui a pour effet de porter atteinte à l'exercice d'un mandat électif, le dernier alinéa de l'article L.O 146 du code électoral ne saurait faire l'objet d'une interprétation extensive ; qu'en conséquence, l'incompatibilité qu'il prévoit ne peut être étendue aux personnes qui, détenant la propriété d'une partie, quelle qu'en soit l'importance, du capital d'une société exercent les droits qui y sont attachés* »⁹⁸³. En effet, M. Dassault était l'actionnaire principal, mais n'exerçait pas une fonction exécutive listée à l'article L.O 146.

350. Toutefois, le texte précisait que « *les dispositions du présent article sont applicables à toute personne qui, directement ou par personne interposée, exerce en fait la direction de l'un des établissements, sociétés ou entreprises ci-dessus visés* ». La question était de savoir si la situation de M. Dassault relevait ou non de ce dernier alinéa. Sur ce point, le Conseil a d'abord précisé que la direction de fait « *doit s'entendre d'une participation à la conduite générale de l'entreprise active, régulière et comportant prise de décisions* »⁹⁸⁴. Le Conseil constitutionnel a estimé, sans plus de précision, qu'à la vue des éléments dont il disposait, M. Dassault n'exerçait pas en fait ou par personne interposée une fonction de direction dans les sociétés visées⁹⁸⁵. L'interprétation stricte donnée par le Conseil constitutionnel révèle encore une fois la difficulté des incompatibilités parlementaires à appréhender des situations subjectives. Si la situation de cumul de M. Dassault est parfaitement légale, elle soulève néanmoins certaines interrogations dès lors qu'il est difficile de croire qu'en tant que président du Groupe Dassault Industrie, il n'exerce aucune influence sur la direction de l'entreprise.

351. La situation de M. Serge Dassault, fils et successeur de M. Marcel Dassault révèle les lacunes de l'ancien article L.O 146. En effet, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, s'il est « *interdit aux parlementaires d'exercer certaines fonctions dans les sociétés dont plus de la*

⁹⁸² CC, décisions n° 76-3 I du 20 décembre 1976, *Pouvoirs*, avril 1977, n°1 p. 216 note AVRIL et GICQUEL ; 77-4 I du 7 juin 1977.

⁹⁸³ CC, décision n° 77-5 I du 18 octobre 1977. *Pouvoirs*, janvier 1978, n° 4, p. 186, note AVRIL et GICQUEL, *RDP*, 1977, note PHILLIP.

⁹⁸⁴ *Ibid.* cons. 6.

⁹⁸⁵ Le Conseil constitutionnel réitère le même raisonnement s'agissant de M. Serge DASSAULT, fils de Marcel DASSAULT, sénateur de l'Essonne, dans sa décision n° 2004-19 I du 23 décembre 2004, *JCP, E*, 2005, p. 1167-note CAUSSAIN, DEBOISSY, et WICKER.

moitié du capital est constituée par des participations de sociétés visées il ne mentionne pas les sociétés qui, à l'instar du Groupe industriel Marcel Dassault, présidé et dirigé par M. Serge Dassault, détiennent de telles participations »⁹⁸⁶. Il en résulte qu'un parlementaire pouvait exercer une fonction exécutive au sein d'une société mère contrôlant des filiales exerçant des activités entrant dans le champ de l'article L.O 146, mais sur lesquelles il n'exerçait pas ni en droit ou en fait un pouvoir de direction⁹⁸⁷. Le législateur organique a été invité à intervenir afin d'appréhender ces situations. La loi du 11 octobre 2013 étend le champ des incompatibilités économiques. L'article L.O 146 prévoit désormais qu'un parlementaire ne peut exercer une fonction exécutive dans « *les sociétés et organismes exerçant un contrôle effectif sur une société, une entreprise ou un établissement bénéficiant d'un contrat ou de garanties de la part de l'État* »⁹⁸⁸. Cet article a été complété par 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 ajoute l'incompatibilité avec les fonctions exécutives exercées dans les sociétés d'économie mixte⁹⁸⁹. La loi du 14 septembre 2017 complète utilement le dispositif en prévoyant l'extension de l'incompatibilité prévue à l'article L.O 146 aux sociétés « *dont la l'activité consiste principalement à fournir des prestations de conseil* » aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de ce même article, c'est-à-dire aux organismes de conseil travaillant de façon substantielle pour une personne publique⁹⁹⁰. Cette réforme densifie le régime des incompatibilités sans pour autant régler la question des conflits d'intérêts. En effet, ce type de raisonnement par fonction ne prend pas en compte l'intensité concrète du lien d'intérêt. De fait, il autorise parfois des pratiques de contournement contestables. Il suffit parfois à un parlementaire en situation d'incompatibilité de changer la dénomination de ses fonctions pour les rendre compatibles sans que le risque de conflit soit nécessairement plus faible⁹⁹¹.

⁹⁸⁶ CC, décision n° 2004-19 I du 23 décembre 2004. (précitée)

⁹⁸⁷ Rapports n° 1108 et 1109 de M. Jean-Jacques URVOAS sur le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatif à la transparence de la vie publique, 2013, p. 151. Cette analyse est confirmée par la décision n° 2009-27 I du 18 mars 2009 dans laquelle le Conseil constitutionnel confirme la compatibilité des fonctions exercées par Serge DASSAULT, alors sénateur, estimant « qu'il ne résulte pas des éléments d'information dont dispose le Conseil constitutionnel que M. Dassault exerce en fait, au jour de la présente décision, directement ou par personne interposée, la direction de l'une ou de plusieurs des sociétés entrant dans le champ d'application de l'article L.O. 146 » (cons. 5).

⁹⁸⁸ Article 2 de la loi organique du 11 octobre 2013.

⁹⁸⁹ Article 4 de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014.

⁹⁹⁰ Article 13 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

⁹⁹¹ Le cas s'est présenté s'agissant de M. Olivier DASSAULT, député LR de l'Oise et fils de Serge DASSAULT. Le député a démissionné de son poste de président du Conseil de surveillance du Groupe industriel Marcel Dassault en raison d'un doute exprimé par le Bureau sur sa situation. Il conserve, cependant selon sa déclaration d'intérêts, une activité de « chargée de réflexion en stratégie » au sein du même groupe. Cette fonction, qui n'entre pas dans

352. Ces exceptions mises à part, le législateur a ainsi dessiné un régime d'incompatibilité cohérent faisant de l'intensité du lien avec l'État le critère essentiel. L'interprétation stricte donnée par le Conseil constitutionnel en réduit parfois la portée et contraint le législateur à des adaptations. Surtout, l'extension de ce système à certaines fonctions économiques privées sans lien direct avec l'État interroge. En effet, l'article L.O 146 appréhende des situations de cumul très différentes⁹⁹². L'extension des incompatibilités professionnelles à certaines professions sans lien avec l'État est plus problématique. Elle ne repose en effet sur aucun critère précis. L'inventaire des fonctions incompatibles est relativement abstrait. Il empêche d'appréhender de manière objective le risque de conflit d'intérêts. Si la règle tente de répondre au souci louable d'encadrer des abus révélés par certains scandales, ces interdictions strictes ont un effet discriminant sur certaines professions.

2) Une extension discriminante à certaines fonctions économiques privées

353. La volonté d'encadrer le cumul avec des fonctions économiques privées est relativement récente. La loi du 30 décembre 1928 ouvre une première brèche dans le système cohérent des incompatibilités parlementaires. En effet, elle instaure pour la première fois une incompatibilité relative visant à interdire « *l'acceptation, en cours de mandat, de fonctions similaires dans les sociétés ayant un objet exclusivement financier et faisant appel publiquement à l'épargne et au crédit* ». Elle vise les professions du secteur bancaire suite au scandale de la Gazette du Franc qui secoue le Parlement à l'époque⁹⁹³. C'est la première fois qu'une incompatibilité vise une profession particulière. Le mouvement va s'amplifier, construisant un régime d'incompatibilités par strates successives.

le champ de l'article L.O 146, a été jugée compatible par le Bureau (Compte rendu de la réunion du Bureau du 14 mars 2018).

⁹⁹² Les sociétés et structures mentionnées à l'article L.O 146 ont un objet très différent. Qu'y a-t-il en effet de commun entre les sociétés ayant principalement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne mentionnées au 2° de l'article et 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 mentionnées au 3° du même article ?

⁹⁹³ *La Gazette du Franc* était un journal par l'intermédiaire duquel Marthe Hanau fit fortune en vendant des titres boursiers dont la valeur n'était que fictive. Elle parvint à corrompre des parlementaires qui, non seulement vantèrent publiquement les rendements favorables promis par la banquière, mais cherchèrent également à faire taire les rumeurs quand il s'avéra que les opérations boursières étaient factices.

354. Les innovations principales sont dues à la loi organique n° 72-64 du 24 janvier 1972, qualifiée de loi « Rives Henry », du nom du député à l'origine du scandale de la garantie Foncière⁹⁹⁴. En 1971, André Rives Henry, député du 19^e arrondissement de Paris, est associé dans une société civile de placement immobilier (SCPI) qui est soupçonnée d'escroquer ses souscripteurs grâce au système de Ponzi⁹⁹⁵. Il fut condamné le 8 juillet 1971 pour corruption. Ce scandale a conduit à l'adoption de la loi organique n° 72-64 du 24 janvier 1972 qui complète l'article L.O 146. Le mandat parlementaire est désormais incompatible avec les fonctions de direction dans « *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* »⁹⁹⁶. Aux fonctions exercées dans certains établissements financiers sont ajoutées les fonctions exercées dans le domaine de l'immobilier⁹⁹⁷. Le critère du lien avec l'État est définitivement abandonné et le caractère circonstanciel de ces incompatibilités est clairement affirmé⁹⁹⁸. Les incompatibilités excluent désormais certaines professions du Parlement en réponse à un scandale qui les justifient⁹⁹⁹. Le caractère circonstanciel et discriminant de ces incompatibilités invite à s'interroger sur leur légitimité.

355. Les évolutions récentes laissent d'ailleurs présager une rationalisation du régime des incompatibilités professionnelles. La loi du 11 octobre 2013 n'a finalement pas étendu la liste des professions incompatibles. Le texte initial, voté dans les mêmes termes par les deux

⁹⁹⁴ Jean GARRIGUES, *Les scandales de la République*, op. cit., p. 237.

⁹⁹⁵ Le système de Ponzi est un montage financier frauduleux qui consiste à rémunérer les premiers souscripteurs par les fonds apportés par les nouveaux investisseurs. Elle s'écroule lorsque les nouveaux fonds sont insuffisants pour rémunérer les clients. Ce montage tient son nom de Charles PONZI qui l'a mis en place à Boston dans les années 1920.

⁹⁹⁶ 4° de l'article L.O 146 actuel.

⁹⁹⁷ Le texte voté par les deux assemblées prévoyait toutefois que l'incompatibilité pouvait être levée sur autorisation préalable délivrée par les assemblées. Ce système a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel qui a estimé que de telles autorisations étaient contraires à l'article 25 de la Constitution, qui réserve à la loi organique le soin de déterminer le régime des incompatibilités. CC, Décision n° 71-46 DC du 20 janvier 1972, cons. 3., D., 1972, p. 79 note ROBERT, RDP, 1972 p. 291 note EMERI et COTTERET, GDCC, 1975, p. 289

⁹⁹⁸ « *Lois de circonstances, disent certains : peut-être ! Mais en la matière n'en est-il pas toujours ainsi ?* » (Mme Françoise DOUAREC, députée, 25 novembre 1971 p. 1602). Pierre MAZEAUD, rapporteur du texte, souligne le lien évident entre l'actualité et les mesures proposées : « *Mes chers collègues, ayant, tout comme vous, une haute idée de mon mandat législatif, je n'ignore pas qu'à côté des problèmes techniques et juridiques, l'aspect politique du texte est déterminant* », JOAN 26 novembre 1971, p. 6101. Opposant la question préalable, Michel ROCARD poursuit : « *Ça ne changera rien. Ce projet ne fait que fournir au Gouvernement l'occasion de postures avantageuses sur sa moralité et sa rigueur politique. C'est bien un texte de circonstance, comme le disent les quelques députés qu'il pourrait un peu gêner* ».

⁹⁹⁹ Ainsi se réalise la crainte exprimée par Joseph BARTHELEMY dans son rapport de 1922 sur les incompatibilités parlementaires, précité, d'une législation de circonstance.

assemblées, prévoyait d'interdire « à tout député d'exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat », sous réserve des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques, qui demeuraient compatibles. Il prohibait également l'exercice de toute fonction de conseil pratiquée en dehors d'une profession réglementée, quand bien même cette dernière aurait été exercée préalablement au début du mandat¹⁰⁰⁰. Le Conseil constitutionnel a censuré ces deux dispositions, au motif « qu'elles excèdent 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 conflit d'intérêts »¹⁰⁰¹. Le juge constitutionnel a fait application de sa jurisprudence classique en la matière, considérant que l'édiction d'une incompatibilité doit demeurer une exception. Cette censure semblait marquer un coup d'arrêt à l'extension des incompatibilités parlementaires¹⁰⁰². Cependant, la loi confiance de 2017 a encore étendu l'incompatibilité à certaines activités de conseils, restreignant encore, certes dans un but d'intérêt général, la liberté du mandat¹⁰⁰³. La volonté du législateur de réduire les risques d'interférence entre le mandat parlementaire et la sphère privée est louable. Cependant, la méthode choisie interroge. En effet, malgré son efficacité, le régime des incompatibilités professionnelles semble aujourd'hui à bout de souffle dans la mesure où il semble incapable d'appréhender toute la diversité des situations de conflits d'intérêts.

3) Un système d'incompatibilités à bout de souffle

356. Les incompatibilités parlementaires sont un dispositif redoutablement efficace pour prévenir les conflits d'intérêts dès lors qu'elles interdisent *a priori* la détention de certains intérêts jugés conflictuels. Le dispositif manque toutefois de souplesse dans la mesure où il aboutit à soupçonner l'ensemble d'une profession sans que les risques de conflits d'intérêts soient avérés. Avec ce système, le critère du lien avec l'État est définitivement abandonné et le caractère circonstanciel de ces incompatibilités est clairement affirmé. Auditionné par le groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, l'ancien déontologue de l'Assemblée nationale, Ferdinand Mélin-Soucramanien a appelé à une clarification des articles

¹⁰⁰⁰ Voir para. V de l'art. 2 du texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale.

¹⁰⁰¹ CC, décision n° 2013-675 DC du 10 octobre 2013 cons. 53, précitée. .

¹⁰⁰² Noëlle LENOIR « La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel » *Constitutions*, 2014, n° 1, p. 7.

¹⁰⁰³ Sur les activités de conseil, voir *infra* section suivante para. 383 et s.

L.O 146 à L.O 151 estimant « *que l'on avait atteint les limites de l'intelligibilité* »¹⁰⁰⁴. La difficulté majeure provient, poursuit l'ancien déontologue de l'Assemblée nationale, de l'absence d'un principe directeur concernant ces nouvelles incompatibilités¹⁰⁰⁵. Elles ne semblent en effet justifiées que par le souci d'éviter la répétition du scandale qui a amené leur édicition. Un régime cohérent peine toutefois à se dessiner et l'on se demande même où s'arrêterait cet inventaire des professions jugées incompatibles simplement en raison de la suspicion qui pèse à leur égard.

357. Ce système présente en outre l'inconvénient majeur de ne pas prendre en considération la réalité et l'intensité du risque de conflit d'intérêts. Cela est particulièrement sensible pour les activités de conseil dont le législateur se refuse toujours à donner une définition précise. Ces activités, désormais déclarées largement incompatibles, recouvrent des professions très diverses qui ne sont pas toutes sources de conflits d'intérêts¹⁰⁰⁶. En ce sens le contrôle déontologique développé dans les autres pays présente une solution séduisante, même si elle est évidemment imparfaite pour neutraliser les seuls intérêts conflictuels. Ce contrôle demande encore à être développé en France, mais nécessite que le déontologue soit doté d'un statut et de moyens adéquats.

358. Une autre piste consisterait à inverser le principe en posant un principe général d'incompatibilité avec les fonctions privées¹⁰⁰⁷. Un tel renversement nuirait sans doute à la diversité des assemblées et conduirait mécaniquement à accentuer la professionnalisation du mandat parlementaire en obligeant les députés à faire un choix entre leur activité professionnelle et l'exercice d'un mandat électif. À la différence des fonctionnaires, les professionnels souhaitant briguer un mandat de parlementaire ne bénéficient pas d'une

¹⁰⁰⁴ « *La difficulté très concrète à laquelle se trouvent confrontés le Bureau et la délégation chargée d'examiner les incompatibilités, tient au fait que la liste des exceptions au principe général de compatibilité avec les fonctions privées un peu incompréhensible : mon jugement personnel est que l'on a atteint les limites de l'intelligibilité. Jusqu'à présent, Le Conseil constitutionnel a considéré que le dispositif des articles L.O 146 à L.O 151 du code électoral n'était pas totalement inintelligible ; je maintiens cependant que cela reste assez confus. Face à cette confusion, il faudrait sans doute remettre un peu d'ordre, en commençant pour le moins à clarifier le régime des incompatibilités, peut-être à le réécrire* », Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, audition devant le groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, Compte-rendu n°5, séance du 13 novembre 2017, p. 3.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁰⁶ Sur le cas spécifique des activités de conseil, voir para. 383 et s.

¹⁰⁰⁷ La commission JOSPIN s'est interrogée sur l'opportunité de renforcer ce régime en consacrant un principe général d'incompatibilité avec le mandat parlementaire. Voir le Rapport JOSPIN précité, proposition 31, p. 99 et s. Plusieurs amendements en ce sens ont été déposés lors de l'examen des lois transparence et confiance de 2013 et 2017.

protection équivalente à la mise en disponibilité. Même si leur activité demeure compatible, l'exercice d'un mandat électif requiert une implication et une disponibilité qui s'avèrent difficilement conciliables avec d'autres responsabilités professionnelles, du moins à temps plein. La loi du 8 août 2016 procède toutefois à un alignement bienvenu du régime des salariés sur celui des fonctionnaires. Le salarié candidat à un mandat local ou parlementaire peut bénéficier d'un congé pour participer à la campagne électorale dans la limite de 20 jours ouvrables¹⁰⁰⁸. La loi prévoit également « *qu'à l'expiration de son mandat, le salarié retrouve son précédent emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur de son intention de reprendre cet emploi. Il bénéficie de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat* »¹⁰⁰⁹.

359. Ce droit à la réintégration est toutefois limité à un seul mandat, « *sauf si la période de suspension a été, pour quelque cause que ce soit, inférieure à cinq ans* ». Le salarié bénéficie également du droit de solliciter sa réembauche dans les conditions fixées par décret¹⁰¹⁰. Il bénéficie alors en théorie d'une priorité de réembauche dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre. En tout état de cause, l'employeur conserve la faculté de refuser de réembaucher le salarié, ce qui le place de fait dans une situation plus incertaine que les fonctionnaires. Le salarié est donc contraint d'évaluer ses possibilités de réinsertion avant de se décider à se porter candidat. Surtout, il peut être légitimement tenté par la démission. Ce choix lui offre l'opportunité de « *faire carrière au Parlement* », ce qui contribue aussi à la professionnalisation du mandat qui constitue comme on l'a vu un obstacle au nécessaire renouvellement du personnel parlementaire.

360. L'Assemblée nationale s'est d'ailleurs saisie du problème dans le cadre de ses conférences de réforme. La seconde feuille de route du groupe de travail sur le statut du député et leurs moyens de travail était intitulée « *Suspension et reprise de la carrière professionnelle des députés* »¹⁰¹¹. La question se pose avec une acuité nouvelle suite au renouvellement profond de l'Assemblée nationale après les élections de juin 2017. Le rapport final contient des données

¹⁰⁰⁸ Art. L. 3142-79 modifié par la loi 2016-1088 du 8 août 2016, art. 16.

¹⁰⁰⁹ Art. L. 3142-84 modifié par la loi 2016-1088 du 8 août 2016, art. 16.

¹⁰¹⁰ Décret n° 2016-1555 du 18 novembre 2016 relatif aux congés autres que les congés payés.

¹⁰¹¹ Le groupe de travail a étudié cette problématique de mars à juin 2018.

inédites sur les activités professionnelles des députés fournies par la Haute Autorité, grâce à l'exploitation des déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XV^e législature¹⁰¹². On y apprend notamment que près des trois quarts des députés déclarent une ou plusieurs activités professionnelles au cours des cinq années précédant le mandat et que ces activités sont majoritairement (à 63 %) exercées dans le secteur privé. Les nouveaux députés étant bien insérés professionnellement, il importe que le mandat paralyse le moins possible la poursuite de leur carrière. D'autre part, le renouvellement opéré en juin 2017 a écarté de l'Assemblée de nombreux députés dont certains avaient peu de contact avec le monde professionnel. L'étude révèle que parmi les députés qui ne déclarent aucune activité antérieure, 71 % sont des députés sortants¹⁰¹³. Le débat autour de la limitation du cumul des mandats dans le temps oblige en contrepartie le Parlement à réfléchir à l'avenir professionnel de ses membres pour conserver son attractivité. Au terme de plusieurs mois d'auditions, le rapport de la seconde conférence des réformes formule plusieurs propositions destinées à sécuriser le parcours professionnel des députés¹⁰¹⁴. Il suggère par exemple d'appliquer au député le dispositif de droit individuel à la formation et de validation des acquis de l'expérience prévu pour les élus locaux¹⁰¹⁵, ou encore de sensibiliser davantage les députés à leur reconversion en fin de mandat en ayant recours à des sociétés *d'outplacement* et à des bilans de compétences¹⁰¹⁶. Les députés pourraient ainsi anticiper avant le terme du mandat leur reprise professionnelle. Ces propositions ont été reprises par le Bureau de l'Assemblée nationale dans la réunion du 6 mars 2019 et attendent d'être mises en œuvre¹⁰¹⁷.

361. Une autre proposition, émise par Guy Carcassonne, consisterait à prévoir « *l'intégration automatique des parlementaires qui en font la demande à la fonction publique de catégorie*

¹⁰¹² Voir la contribution de la HATVP à la feuille de route du groupe de travail et le compte-rendu de l'audition de ses membres, in *Pour une nouvelle assemblée nationale*, Rapport de la deuxième conférence des réformes, juin 2018, p. 47.

¹⁰¹³ *Pour une nouvelle assemblée nationale*, Deuxième rapport du groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, juin 2018, p. 42.

¹⁰¹⁴ *Pour une nouvelle assemblée nationale*, Rapport de la deuxième conférence des réformes, juin 2018, p. 32-53.

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, proposition n° 4, p. 19. L'article L 2123-12-1 du CGCT issu de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat instaure pour les élus municipaux un droit individuel à la formation d'une durée de 20 h, financé par une cotisation obligatoire d'1 % sur leur indemnité. Ce droit à la formation est géré par la Caisse des dépôts et est cumulable sur l'ensemble du mandat. Elle existe également dans les autres collectivités territoriales. Sur ce point, voir not. Laurent DERBOULLES, « De la libre formation des élus locaux », *AJDA*, 2000, p. 773-783 ; Michel VERPEAUX, « La loi du 31 mars 2015 ne constitue pas un nouveau statut pour les élus locaux », *JCP A*, 2015 n° 27, p. 30-34.

¹⁰¹⁶ *Pour une nouvelle assemblée nationale*, Rapport de la deuxième conférence des réformes, juin 2018, p. 15-16.

¹⁰¹⁷ Compte-rendu de la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 mars 2019.

A »¹⁰¹⁸. Cette mesure, qui ne concernerait qu'un nombre restreint d'élus, aurait le mérite de valoriser l'expérience acquise au cours du mandat et faciliterait leur réinsertion. Malgré leur rigidité, les dispositions actuelles ne découragent pas pour autant un nombre important de parlementaires français à exercer une activité professionnelle. Selon les données fournies par le Projet Arcadie, 143 députés sur 577 et 87 sénateurs sur 348 continuent d'exercer une activité professionnelle dans le secteur privé¹⁰¹⁹. La part des députés ayant un autre emploi est à peu près équivalente dans les autres parlements ou aucune restriction n'est prévue. L'effet paralysant des incompatibilités est donc à relativiser. Le groupe de travail sur le statut des députés s'est d'ailleurs prononcé en faveur d'un assouplissement du système des incompatibilités professionnelles sans toutefois en déterminer les modalités¹⁰²⁰.

362. Une dernière solution consisterait à introduire un plafonnement des rémunérations externes. Ce principe est déjà à l'œuvre aux États-Unis. Aucun membre du Congrès ne peut gagner plus de 27.495 \$ (24.700 €) par année civile provenant de ses activités extérieures¹⁰²¹. Cette restriction s'applique principalement aux revenus du travail et parfois aux revenus du patrimoine lorsque ceux-ci sont réguliers¹⁰²². La possible importation de cette solution doit être abordée en prenant en compte le niveau de rémunération des membres du Congrès, qui est bien supérieur à celui des parlementaires français ou britanniques¹⁰²³. Elle présente en outre l'inconvénient d'introduire une nouvelle discrimination fondée sur l'argent sans distinguer le

¹⁰¹⁸ Christophe DE NANTOIS, entretien avec Guy Carcassonne, août 2006, relaté dans *Le député, op. cit.*, p. 294.

¹⁰¹⁹ Source : Contribution de la HATVP à la feuille de route du groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, deuxième rapport du groupe de travail (précité), p. 42 et données issues du Projet Arcadie, plateforme de centralisation des données sur les parlementaires français www.projetarcadie.com

¹⁰²⁰ La proposition n° 3 suggère de « revoir les règles d'incompatibilités pour encourager le maintien d'une activité professionnelle tout en prévenant les conflits d'intérêts ». Le rapport considère « qu'il serait utile de procéder à une évaluation globale d'une législation constituée par strates, souvent dans l'urgence, et de voir dans quelle mesure il serait possible de la faire évoluer pour concilier des objectifs parfois antagonistes ». (*Pour une nouvelle assemblée nationale*, deuxième rapport du groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, juin 2018, p. 18). Cette proposition a reçu un accueil très mitigé lors de la conférence des réformes du 20 juin 2018. Les députés français jugent encore le maintien d'une activité professionnelle compatible avec les exigences du mandat et la lutte contre les conflits d'intérêts et considèrent souvent les incompatibilités comme un dispositif efficient. Des solutions crédibles ont pourtant été développés chez nos voisins pour concilier des objectifs qui peuvent paraître antagonistes mais qui peuvent être traités de manière pragmatique, notamment en renforçant les moyens des autorités de déontologie. Cf. « Pour une nouvelle assemblée nationale », deuxième rapport du groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, juin 2018, p. 18.

¹⁰²¹ Congrès des États-Unis, *House Ethics Manual*, p. 224.

¹⁰²² Le code de conduite distingue les rémunérations « hors indemnité parlementaire », c'est-à-dire les salaires traitement, honoraires effectivement perçus en rétribution d'une activité exercée, à laquelle la limitation s'applique, et exclut les revenus du capital ou de placement à condition qu'ils ne participent pas à la production d'un revenu pour le parlementaire ou parfois l'un de ses proches. Voir *House of Ethics Manual*, pp. 224-225.

¹⁰²³ La majorité des membres du Congrès perçoivent une rémunération égale à 174.000 \$ (156 000 €), ce qui représente une indemnité de 13 000 € soit près du double de celle perçue par les députés à l'Assemblée nationale.

type de profession. De plus, elle appréhende les conflits d'intérêts sous un angle strictement financier, ce qui n'est pourtant pas leur seule dimension. En France, le groupe de travail sur le statut du député s'est prononcé pour une telle limitation qui nécessite une habilitation constitutionnelle dans la mesure où elle porte manifestement atteinte à la liberté de l'élu. Le groupe de travail paraît envisager cette réforme comme un complément utile aux incompatibilités professionnelles qui permettrait d'assurer une meilleure implication des parlementaires¹⁰²⁴. Il propose de fixer le plafond à 50 % de l'indemnité parlementaire, soit 3.600 € brut. En pratique, la réforme aurait un impact très limité. En effet, sous la XIV^e législature, près d'un tiers des parlementaires (333 sur 925) ne perçoivent aucun revenu annexe et 53 % perçoivent une rémunération inférieure à 1.000 € par mois pour une seule activité annexe¹⁰²⁵. Seuls 8,5 % des parlementaires déclaraient des revenus supérieurs à 50.000 € soit approximativement le seuil proposé par le groupe de travail. La priorité semble davantage être le renforcement du contrôle *a posteriori* du déontologue pour lutter plus efficacement contre les conflits d'intérêts dans le cadre des activités compatibles. Pour l'heure, ce contrôle s'exerce principalement à propos du cumul avec des fonctions dans les organismes extra-parlementaires, pour lesquelles peu d'incompatibilités sont prévues.

C. Le cumul avec les fonctions dans les organismes extra-parlementaires

363. En vertu de prescriptions légales et anciennement réglementaires, de nombreux parlementaires siègent au titre de leur mandat dans des organismes d'intérêt général, qualifiés « d'organismes extra-parlementaires »¹⁰²⁶. La représentation du Parlement dans ces organismes est une tradition qui remonte en fait au début de la III^e République¹⁰²⁷. Le recours fréquent à ce type de commission est toutefois relativement récent. Plus de la moitié des organismes existants

¹⁰²⁴ « *Pour une nouvelle Assemblée nationale* », premier rapport de la conférence des réformes, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰²⁵ Contribution de la HATVP à la feuille de route « suspension et reprise de la carrière professionnelle des députés » (précité), p. 49.

¹⁰²⁶ Ils sont nommés par le président de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 26 du RAN..

¹⁰²⁷ Olivier CHABORD, « La représentation du Parlement dans les organismes extra-parlementaires », *Pouvoirs*, 1981, n° 17, p. 169-188. Eugène PIERRE mentionne déjà les organismes extra-parlementaires dans son traité et les définit comme « une commission consultative ayant des pouvoirs déterminés, et la loi peut décider qu'un ou plusieurs membres des chambres élus par leurs collègues entreront de plein droit dans ces commissions ». Eugène PIERRE, *Traité*, *op. cit.*, p. 117.

a été créé dans les quinze dernières années¹⁰²⁸. Ces organismes extérieurs au Parlement exercent diverses compétences consultatives ou décisionnelles auprès du Gouvernement¹⁰²⁹.

364. Ces OEP sont très divers. Il peut s'agir de collèges des autorités administratives indépendantes ou des conseils d'administration des entreprises ou d'établissements publics. Cette présence est traditionnellement justifiée par la fonction de contrôle et d'évaluation exercée par le Parlement. Ces organismes font régulièrement l'objet de critiques en raison de leur nombre et de leur composition. À l'heure actuelle, près de 200 OEP comptent en leur sein un ou plusieurs parlementaires¹⁰³⁰. En 2012, l'ancien déontologue, Jean Gicquel, appelait à une forte rationalisation de ces organismes¹⁰³¹. Il relevait que « *si, du point de vue des principes, il n'est guère envisageable d'exfiltrer les parlementaires desdits organismes, en revanche, il importe d'encadrer leur présence. À dire vrai, celle-ci est sujette à caution* »¹⁰³². La question avait déjà été soulevée dans le rapport du groupe d'étude sénatorial sur la prévention des conflits d'intérêts¹⁰³³. Si la présence de parlementaires dans certains OEP peut s'avérer nécessaire au titre de leurs prérogatives constitutionnelles de contrôle et d'évaluation, une surreprésentation des parlementaires peut, selon Jean Gicquel, affecter la séparation des pouvoirs et limiter l'efficacité et la disponibilité des élus dans l'exercice de leurs prérogatives traditionnelles¹⁰³⁴. En effet, la possibilité auparavant laissée au Gouvernement d'y nommer un parlementaire par voie réglementaire apparaissait peut compatible avec la séparation des pouvoirs. La loi du 15 septembre 2017 met fin à cette situation. Elle modifie l'article L.O 145 du code électoral qui prévoit désormais qu'un parlementaire « *ne peut être désigné en cette qualité dans une*

¹⁰²⁸ Seul un tiers des organismes existants ont été institués avant 1958. Leur rythme de création s'est fortement accéléré à partir des années 70 et a connu un pic au milieu des années 2000 avec près de 39 nouveaux organismes créés entre 2004 et 2006. Source : *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport n° 518 (2010-2011) du groupe de travail du Sénat sur les conflits d'intérêts, présidé par M. Jean-Jacques HYEST (cité après « Rapport Hiest »), p. 98.

¹⁰²⁹ Selon les données fournies par l'Assemblée nationale au début de la XV^e législature, il existe à l'heure actuelle près de 259 organismes extra-parlementaires. Un tableau de ces organismes est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/organismes-extra-parlementaire>

¹⁰³⁰ Rapport du déontologue M. Jean GICQUEL au Bureau de l'Assemblée nationale, 22 février 2012, (cité après, « rapport déontologue 2012 »), p. 19. Sur ce point et l'analyse du premier rapport, voir Olivier DORD, « Les prémices d'une "culture de déontologie" », *op. cit.*

¹⁰³¹ Rapport Déontologue 2012, p. 19

¹⁰³² *Ibid.*

¹⁰³³ Rapport Hiest, p. 97-100.

¹⁰³⁴ *Ibid.* Ainsi, le rapport d'activité du Sénat pour l'année 2010 constate que « la participation [des parlementaires] à ces travaux constitue [...] une obligation supplémentaire qui peut parfois être difficile à concilier avec l'exercice du mandat parlementaire ». Rapport p. 113.

institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation »¹⁰³⁵. Son application est toutefois différée au 1^{er} juillet 2018.

365. La solution à ce type de conflit se trouve sans doute dans la rationalisation de ces organismes, en conditionnant leur maintien ou leur création à un contrôle plus strict¹⁰³⁶. Les données les plus récentes montrent que certains de ces organismes se réunissent peu voire pas du tout¹⁰³⁷. Avant 2013, les modalités de participation et le régime des indemnités perçues par les parlementaires membres d'un OEP étaient assez flous, ce qui ternissait l'image de ces organismes. Jean Gicquel, premier déontologue de l'Assemblée nationale préconise dans son rapport que les modalités de participation des parlementaires au sein de ces structures fassent l'objet d'une publication. Les choses ont évolué favorablement depuis le début de XV^e législature. Une liste des députés appartenant à un ou plusieurs OEP est désormais consultable sur le site de l'Assemblée nationale. La même chose est prévue au Sénat.

366. Le déontologue préconise également à l'époque que l'octroi d'indemnités soit limité au seul défraiement des dépenses engagées en vue de la participation aux réunions des OEP¹⁰³⁸. En pratique, la grande majorité de ces organismes ne prévoyait aucune indemnité pour les membres siégeant en qualité de parlementaire. Seuls certains d'entre eux prévoient, dans leurs règlements intérieurs, des indemnités forfaitaires au titre de la participation effective des parlementaires aux séances de l'OEP auquel ils appartiennent sous la forme, par exemple, de jetons de présence. Ces indemnités sont parfois considérées comme des salaires perçus et sont, à ce titre, soumises à l'impôt sur le revenu. Il en est ainsi des indemnités dont bénéficient les membres de la Commission nationale du débat public¹⁰³⁹. D'autres organismes comme la CNIL allouent quant à eux des indemnités de vacation à leur commissaire en fonction de leur

¹⁰³⁵ Philippe BACHSCHMIDT, « À chaque pouvoir sa conception de la séparation des pouvoirs », *Constitutions*, 2017, p. 399.

¹⁰³⁶ Rapport déontologue 2012, p. 18.

¹⁰³⁷ Le nombre de réunions est en effet très disparate : l'Observatoire de la laïcité a tenu 89 réunions en 2017/2018 quand le Conseil du tourisme, le Conseil national des professions du spectacle, la commission nationale de la viéodprotection et 10 autres OEP n'en n'ont tenu aucune. Source : Projet Arcadie, *Rapport sur l'activité réelle des députés*, mars 2019, p. 29.

¹⁰³⁸ Rapport HYEST, p. 90.

¹⁰³⁹ Article 14 du décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public, complété par l'arrêté du 22 décembre 2005 relatif aux frais et indemnités des membres de la Commission nationale du débat public et des commissions particulières.

participation ou séances, de la remise d'un rapport ou d'un déplacement à l'étranger¹⁰⁴⁰. La loi du 11 octobre 2013 met fin à ce système en complétant l'article L.O 145 pour préciser désormais qu'« *un député désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité* »¹⁰⁴¹. Toutefois, cette interdiction n'est entrée en vigueur que le 19 juin 2017 et ne semblait pas totalement respectée¹⁰⁴². La loi confiance de 2017 a introduit un dispositif plus contraignant qui permet aux assemblées de sanctionner la violation de cette interdiction. Elle ne semble toutefois pas concerner les situations de cumul dans les organismes extra-parlementaires, mais seulement les mandats locaux ou les fonctions exercées dans un organisme public¹⁰⁴³.

367. Pourtant, les sanctions précédentes, même associées à la transparence ne sont pas toujours suffisantes pour éviter les conflits d'intérêts. Les députés ne font pas toujours état de leur participation au sein des OEP dans leurs déclarations d'intérêts¹⁰⁴⁴. Ce cumul est considéré comme une fonction inhérente au mandat et non comme une activité extérieure. Dans le silence des textes, le déontologue de l'Assemblée nationale est régulièrement saisi par les députés sur la compatibilité de ces fonctions¹⁰⁴⁵. La loi du 11 octobre 2013 a seulement étendu l'incompatibilité prévue à l'article L.O 145 à la présidence des autorités administratives

¹⁰⁴⁰ Décret n° 99-487 du 11 juin 1999 relatif aux indemnités susceptibles d'être allouées aux membres de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, complété par un arrêté du 11 juin 1999 fixant les taux des indemnités susceptibles d'être allouées aux membres de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

¹⁰⁴¹ Article 2, V de la loi du 11 octobre 2013.

¹⁰⁴² Ainsi, selon le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Yaël BRAUN-PIVET, « la presse se fait fréquemment l'écho de rétributions perçues en contrepartie d'activités publiques officielles, y compris lorsque celles-ci sont exercées en qualité de membre du Parlement ». C'est pourquoi la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique avait déjà modifié l'article L.O 145 du code électoral afin d'y ajouter un alinéa final indiquant qu'« un député désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité ».

¹⁰⁴³ Article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement « le parlementaire titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière.

Chaque assemblée veille, dans les conditions déterminées par son règlement, à la mise en œuvre de ces règles et à la sanction de leur violation, ainsi qu'aux modalités suivant lesquelles son président défère les faits correspondants au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière. »

¹⁰⁴⁴ Cette mention aurait pourtant toute sa place dans le 4° des déclarations actuelles qui concerne « les participations aux organes dirigeant des organismes publics ou privées ».

¹⁰⁴⁵ Dans son rapport 2016, le déontologue indique avoir été saisi à plusieurs reprises d'une demande d'avis sur la participation à un organisme extra-parlementaire. Il a par exemple conseillé à un député siégeant dans un organisme spécialisé dans les questions d'importation de se faire omettre du Barreau, le député ayant exercé dans des domaines en lien avec l'activité de l'organisme concerné. Le déontologue a également été consulté par un député qui souhaitait prendre la présidence d'un OEP spécialisé dans un domaine professionnel où exerçait son conjoint. Il a estimé que dans la mesure où la profession du conjoint était clairement indiquée dans la déclaration d'intérêts, et que celle-ci ne lui conférait pas un rôle décisionnaire, il s'agissait d'avantage d'une proximité d'intérêts que d'un véritable conflit. (Rapport déontologue, 2016, p. 42.).

indépendantes et des autorités publiques indépendantes¹⁰⁴⁶. Cette extension vient mettre fin à des situations qui pouvaient légitimement prêter à confusion. Le cas le plus emblématique était celui d'Alex Türk qui fut sénateur et président de la CNIL entre 2004 et 2011. Outre le risque avéré de conflit d'intérêts qu'elle soulève lorsque le Parlement est amené à délibérer sur une question relevant de la compétence de l'autorité concernée, l'exercice d'une telle fonction implique un investissement conséquent qui peut conduire à délaisser le mandat parlementaire. Le sénateur concerné a d'ailleurs lui-même reconnu lors d'une audition à l'Assemblée en qualité de président de la CNIL que cette fonction devait être exercée à temps plein¹⁰⁴⁷. En l'absence de données sur la présence des parlementaires, il est difficile d'estimer le temps consacré aux OEP. L'intérêt des élus pour ces organismes est d'ailleurs très variable. Certains sont membres de quatre voire cinq organismes différents quand d'autres n'y siègent pas du tout¹⁰⁴⁸.

368. La question du cumul dans les organismes extra-parlementaires fait l'objet de beaucoup moins d'attention dans les autres pays étudiés. De nombreux parlementaires britanniques, canadiens ou allemands sont membres de divers organismes extra-parlementaires au titre de leur mandat, tant au niveau local que national¹⁰⁴⁹. En l'absence de prescriptions légales claires sur ce point, la pratique tend à montrer que les parlementaires des autres pays étudiés sont fortement incités à pratiquer le cumul dans des organismes d'intérêts généraux pour favoriser leur insertion dans la société. Ce cumul avec des fonctions qui, la plupart du temps, ne sont pas exécutives, semble moins susceptible d'engendrer un conflit d'intérêts. Celles-ci ne sont pas rémunérées et sont exercées au titre de la mission de contrôle. Il s'avère toutefois qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, ces activités ne sont pas nécessairement déclarées dans la mesure où elles ne sont pas rémunérées¹⁰⁵⁰. Les conflits avec des activités privées sont principalement abordés dans ces pays sous un angle financier¹⁰⁵¹. En raisonnant ainsi et non en

¹⁰⁴⁶ Article 2 de la loi organique du 11 octobre 2013.

¹⁰⁴⁷ Alex TÜRK a d'ailleurs admis, aux dires du député Sébastien HUYGHE, commissaire de la CNIL, avoir été moins présent au Sénat pendant ses années de présidence de la CNIL. Ses interventions en séance publique entre 2004 et 2011 ont été rares et que la quasi-totalité, que ce soit en commission ou en séance, ont trait à la CNIL et aux sujets traités très directement par la CNIL. Source : Samuel LE GOFF, *La prévention et le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire français*, op. cit., p. 70.

¹⁰⁴⁸ Source : données de l'Assemblée nationale disponibles en ligne et Rapport du Projet Arcadie sur l'activité réelle des députés (précité), p. 29.

¹⁰⁴⁹ Sur ce point, cf. *infra*, para. 376.

¹⁰⁵⁰ Les régimes déclaratifs allemands et britanniques prennent surtout en compte les intérêts financiers. Les déclarations d'activités bénévoles annexes sont laissées à la discrétion des parlementaires. Sur ce point voir *infra*, partie 2. para 710 et s.

¹⁰⁵¹ Voir partie 2, para. 707.

termes d'influence globale sur la fonction, les parlements étrangers font prévaloir la liberté du mandat sur le risque de conflit d'intérêts.

§ 2/Un cumul avec les activités professionnelles largement autorisé dans les autres pays

369. La pratique est radicalement différente au Royaume-Uni, en Allemagne ou au Canada. Le cumul du mandat avec une activité privée est largement autorisé, voire encouragé. Il n'existe en principe aucune incompatibilité. Le système est largement déclaratif et les éventuels conflits d'intérêts avec une activité privée sont réglés au cas par cas de manière dynamique. Ce système fait prévaloir la liberté du mandat parlementaire (A). Le cumul d'activité est largement pratiqué en Allemagne et au Royaume-Uni en contrepartie d'une appréhension dynamique des conflits d'intérêts qui commence à se développer en France (B).

A. Un cumul justifié par la prévalence de la liberté parlementaire

370. Au Royaume-Uni, la Chambre des Communes n'ignore pas la possible pression des intérêts privés sur la délibération¹⁰⁵². Une grande liberté est toutefois laissée aux membres qui souhaitent poursuivre une activité professionnelle avec, en contrepartie, l'obligation de déclarer scrupuleusement cette activité. La liberté du parlementaire est l'un des grands principes du mandat représentatif qui est particulièrement mis en exergue au Royaume-Uni¹⁰⁵³. La seconde explication serait religieuse. Les pays à majorité protestante comme l'Allemagne et l'Angleterre protègent la liberté de conscience parce qu'elle est une composante essentielle de la philosophie luthérienne¹⁰⁵⁴. L'introduction d'un système d'incompatibilités professionnelles n'a d'ailleurs jamais été sérieusement envisagée en Allemagne ou au Royaume-Uni, même si la question revient régulièrement¹⁰⁵⁵. En 1995, les auditions et les sondages effectués par le

¹⁰⁵² Lord Bernard WEATHERILL, alors *Speaker*, a pu décrire la Chambre des Communes comme « *un endroit sous pression* » : « *Surely this place is about pressures* », Commons Hansard, 12 novembre 1984, col. 407.

¹⁰⁵³ Sur les justifications contemporaines de la liberté parlementaire au Royaume-Uni, voir David JUDGE « Representation in Westminster in the 1990s: The ghost of Edmund Burke », *The Journal of Legislative Studies*, 1999, n° 1, pp. 12-34.

¹⁰⁵⁴ Klaus VON BEYME, *The Legislator: German Parliament as a Centre of Political Decision-making*, Ashgate, 1998 p. 82.

¹⁰⁵⁵ En 1975, la commission SALMON préconisait seulement que les parlementaires « évitent toute activité en contradiction avec les principes de la Chambres des Communes » sans que ces principes soient formalisés dans un

comité Nolan ont révélé qu'une très large majorité de la doctrine comme de la population était favorable à une limitation des activités annexes¹⁰⁵⁶. Cependant, le comité s'est fermement opposé à un système d'incompatibilités. Le rapport considère « *que les membres du Parlement doivent demeurer libres d'être rémunérés pour un emploi extérieur au Parlement [...] il est important que la Chambre puisse continuer de compter des membres d'horizons professionnels divers* »¹⁰⁵⁷. Le cumul y est perçu comme un moyen d'assurer la diversité et la compétence des membres du Parlement¹⁰⁵⁸. Si la classe politique demeure divisée, une large majorité de la population britannique est plutôt en faveur du non-cumul avec une activité professionnelle¹⁰⁵⁹. La question fait d'ailleurs à nouveau débat au Royaume-Uni. Le dernier rapport annuel du CSPL publié en juin 2018 porte sur les activités et les intérêts extérieurs des députés¹⁰⁶⁰. Le comité préconise d'instaurer une incompatibilité avec les fonctions de « stratège parlementaire » (*Parliamentary strategist*), conseiller ou consultant dans le domaine parlementaire ou la communication politique¹⁰⁶¹. Il s'agit d'exceptions extrêmement rares. De manière plus générale, le comité suggère que l'exercice d'une activité professionnelle demeure dans des limites raisonnables¹⁰⁶². Il propose d'intégrer ce principe dans le code de conduite et de permettre au commissaire à l'éthique de déclencher une enquête lorsqu'il a des raisons de croire que l'activité professionnelle d'un député entrave l'exercice de son mandat¹⁰⁶³. Cette suggestion constitue une légère atténuation de la liberté du député dans la mesure où la prévalence du mandat sur l'activité professionnelle annexe serait désormais clairement affirmée dans le code de conduite. Le comité propose surtout de renforcer les obligations déclaratives des députés et affirmer clairement que l'ensemble des intérêts potentiellement conflictuels, qu'ils soient financiers ou non, doit être convenablement déclaré¹⁰⁶⁴.

code de conduite. Voir Lord S.B. SALMON, *Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life, 1974-1976 report*. H.M. Stationery Off, London, Cm 6524.

¹⁰⁵⁶ Rapport NOLAN (précité), p. 17.

¹⁰⁵⁷ *Idem*, p. 19.

¹⁰⁵⁸ Rapport CSPL 2002, *Standards on conduct in the House of Commons*, 8th Report, Cm 5653.

¹⁰⁵⁹ CSPL, *MPs' Outside interest*, 19th report, juillet 2018, cite ensuite « Rapport CSPL 2018 » p. 32. Dans un sondage cité par le CSPL réalisé par le British Election Study Survey, 75% des personnes interrogées estiment que le mandat de député devrait être exercé à plein temps.

¹⁰⁶⁰ Rapport CSPL 2018, p. 31

¹⁰⁶¹ *Idem*, p. 11, recommandation 10.

¹⁰⁶² *Idem*, p. 40.

¹⁰⁶³ *Ibid*. Le comité propose la rédaction suivante : « Any outside activity undertaken by a MP, whether remunerated or unremunerated, should be within reasonable limits and should not prevent them from fully carrying out their range of duties » (« Toute activité professionnelle conservée par un député, qu'elle soit rémunérée ou non, doit être exercée dans des limites raisonnables et ne doit pas l'empêcher d'accomplir convenablement l'ensemble de ses devoirs et responsabilités »).

¹⁰⁶⁴ Sur les obligations déclaratives des députés britanniques voir partie 2 para. 686.

371. La situation est similaire au Québec où le code de déontologie pose le principe de la liberté du cumul avec une activité professionnelle. Certaines exceptions sont toutefois prévues en tenant compte de la spécificité de certaines fonctions. Ainsi la fonction de président de l'Assemblée nationale est incompatible avec la fonction d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une association à caractère professionnel, commercial, industriel ou financier¹⁰⁶⁵. Il est également interdit à tous les députés d'exercer des fonctions de lobbysme telles qu'elles sont définies par la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbysme¹⁰⁶⁶. La détermination de ce type d'incompatibilités relève de la compétence du *commissaire au lobbysme*. Toute autre activité est compatible avec le mandat à la condition d'être dûment déclarée au commissaire à l'éthique.

372. La préoccupation est la même en Allemagne, où le cumul avec une activité privée est largement encouragé. Aucune incompatibilité professionnelle n'est prévue. Le député doit simplement indiquer dans sa déclaration d'intérêts les activités exercées préalablement et celles qu'il entend continuer à exercer en parallèle du mandat en mentionnant les éventuels revenus¹⁰⁶⁷. Le Règlement du *Bundestag* précise seulement que « l'exercice du mandat doit être le centre de l'activité du député »¹⁰⁶⁸. Sous cette réserve, toutes les activités parallèles, professionnelles ou non sont autorisées.

373. L'absence d'incompatibilités est ici encore justifiée par la nécessité de garantir la diversité du personnel parlementaire. Elle revêt une signification plus forte en Allemagne qui accorde une attention particulière à l'indépendance des députés¹⁰⁶⁹. Le fait d'autoriser le cumul

¹⁰⁶⁵ Article 13 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec.

¹⁰⁶⁶ Au sens de cette loi, « Constituent des activités de lobbysme toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions relativement

1° à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action ;

2° à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation ;

3° à l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement ;

4° à la nomination d'un administrateur public au sens de la loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30), ou à celle d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi.

Le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique est assimilé à une activité de lobbysme ».

¹⁰⁶⁷ Sur les obligations déclaratives voir partie 2 para. 696 et s.

¹⁰⁶⁸ Article 44 du Règlement du *Bundestag*

¹⁰⁶⁹ *BVerfG*, 118, 277 du 4 juillet 2007.

est considéré comme une garantie essentielle de cette indépendance. Dans les deux pays, la liberté parlementaire prévaut sur la prévention des conflits d'intérêts. Ce même principe de liberté prévaut également au Canada où le code de déontologie des sénateurs fédéraux invite ces derniers à continuer à exercer une activité parallèle « *au nom du bien public* »¹⁰⁷⁰. L'objectif est ici de garantir l'insertion du parlementaire au plus proche des préoccupations des électeurs.¹⁰⁷¹.

374. Le cumul est justifié en Allemagne par le caractère temporaire du mandat parlementaire. La Cour constitutionnelle fédérale a souligné que l'obligation pour un député de placer le mandat au centre de son activité « *ne saurait être assimilée à une relation d'emploi du type de celle prévue par le droit du travail et de la fonction publique, et n'est pas soumise à la supervision d'une autorité publique ou d'un tribunal judiciaire* »¹⁰⁷². Le mandat est une fonction détachée de la structure de l'État, mais enracinée dans la société. Chaque député est libre, en principe, de décider de la manière dont il entend l'exercer et ne doit rendre des comptes qu'aux électeurs. La cour considère néanmoins que l'exercice du mandat « *doit être le cœur de l'activité des députés* »¹⁰⁷³.

375. Cette grande liberté a pour revers, une plus grande rigueur des obligations déclaratives imposées aux députés, qui sera abordée plus loin. L'ensemble des activités annexes ainsi que les revenus afférents doivent être déclarés. La transparence constitue la contrepartie de la liberté accordée aux parlementaires. En France, si le système de déclaration d'intérêts consolidé depuis la création de la Haute Autorité pour la transparence demeure encore perfectible, il invite néanmoins à reconsidérer la place des incompatibilités professionnelles dans notre droit. En effet la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi sur la transparence de la vie publique censurant l'interdiction pour un parlementaire de commencer une activité qui n'était pas la

¹⁰⁷⁰ Il s'agit du premier principe déontologique énoncé par le code régissant les conflits d'intérêts des législateurs fédéraux : « Vu que le service parlementaire est un mandat d'intérêt public, le Sénat reconnaît et déclare qu'on s'attend à ce que les sénateurs : a) continuent à faire partie intégrante de leurs communautés et régions et y poursuivent leurs activités tout en servant, au mieux de leurs moyens, l'intérêt public et les personnes qu'ils représentent ».

¹⁰⁷¹ Selon le site internet du *Bundestag*, « il est nécessaire d'entretenir un contact avec le monde professionnel et d'en créer de nouveaux pendant le mandat dans l'optique de la réinsertion post-parlementaire ».

¹⁰⁷² Cour constitutionnelle fédérale, décision 2 BVerfG1/06 du 4 juillet 2007, para. 211 à 213. Dans cette affaire, les députés allemands exerçant des activités annexes dans des domaines divers avaient saisi la Cour afin qu'elle apprécie la compatibilité à la loi fondamentale des obligations déclaratives prévues par la loi sur les députés.

¹⁰⁷³ *Ibid.* Cette disposition a été reprise dans l'article 44 du Règlement, précité, ce qui illustre l'influence de la Cour constitutionnelle en matière de cumul d'activité.

sienne au début de son mandat a montré les limites de ce système essentiellement répressif¹⁰⁷⁴. Le contrôle *a posteriori* des situations de conflits d'intérêts commence à se développer en France, mais est encore largement perfectible. Les demandes de conseil adressées au déontologue sont encore trop rares et concernent majoritairement le cumul avec une fonction dans un organisme extra-parlementaire¹⁰⁷⁵. Des marges de manœuvre existent pourtant dans d'autres domaines comme les activités de conseil ou les relations avec les représentants d'intérêts dans lesquels le déontologue français a certainement un rôle à jouer¹⁰⁷⁶. L'absence d'incompatibilité et la souplesse du contrôle effectué par les déontologues étrangers incitent largement les députés au cumul.

B. Un cumul largement pratiqué

376. Par principe, le mandat doit être l'activité principale du député, mais aucun seuil horaire maximal n'est prévu pour les activités annexes¹⁰⁷⁷. Environ 70 % des députés allemands et britanniques exercent une activité rémunérée. De nombreux membres aussi bien au Royaume-Uni qu'en Allemagne exercent également des activités bénévoles qui n'ont pas nécessairement à être déclarées.¹⁰⁷⁸ Seuls les intérêts financiers sont pris en compte dans le registre, ce qui tranche singulièrement avec le système français où les activités bénévoles doivent aussi être déclarées¹⁰⁷⁹. Les systèmes allemands et britanniques maintiennent ainsi une grande opacité sur les activités annexes exercées par les membres du Parlement.

377. Ce manque de transparence s'avère problématique dans la mesure où le cumul est largement pratiqué dans les deux pays. Au Royaume-Uni, le registre d'intérêt consulté en juillet 2018 révèle que 119 députés (18,5 %) continuent d'exercer une activité professionnelle parallèle¹⁰⁸⁰. Cette proportion demeure très similaire à la France, où 22 % des députés de la

¹⁰⁷⁴ Noëlle LENOIR, « La déontologie à l'aune de la jurisprudence du conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁷⁵ Rapport déontologue 2016 pp. 41- 43.

¹⁰⁷⁶ Sur la compétence du déontologue français en matière de conflit d'intérêts dans le cadre des activités compatibles, *cf.* partie 2, para. 816

¹⁰⁷⁷ Le site du Bundestag précise simplement que « par principe, tous les députés élus doivent être à même de s'acquitter efficacement de leurs multiples tâches ».

¹⁰⁷⁸ Griffith and Ryle on Parliament, *op. cit.* p. 81.

¹⁰⁷⁹ Les activités bénévoles ne font l'objet d'aucune déclaration en Allemagne et ne figurent que dans la rubrique « divers » dans les déclarations d'intérêts au Royaume-Uni. Sur le système de déclaration d'intérêts, voir partie 2 para. 710-711.

¹⁰⁸⁰ Les données complètes ont été publiées dans le dernier rapport du CSPL 2018 (précité), pp. 28-29.

XV^e législature déclarent conserver au moins une activité professionnelle¹⁰⁸¹. Le rythme imposé par l'exercice du mandat parlementaire constitue donc un frein naturel à la poursuite d'une activité professionnelle bien davantage que les incompatibilités. Comme en France, la plupart des activités conservées par les députés britanniques sont celles dites « aménageables », souvent exercées en libéral. Sur un total de 631 membres, 33 députés exercent une activité de conseil (5 %), 28 une activité de direction, et 28 de conseiller en entreprise (*Adviser/Advisory Board Member*)¹⁰⁸². Ces députés déclarent un revenu annexe moyen de £2.300 (2571 €) par mois pour environ 18,5 heures de travail mensuelles¹⁰⁸³. Ces chiffres ne prennent pas en compte les activités extérieures non rémunérées qui ne sont pas nécessairement déclarées. Un certain nombre de députés britanniques (84 sur 631) déclarent également des activités occasionnelles et 27 d'entre-eux déclarent à la fois des activités occasionnelles et régulières. Il s'agit majoritairement d'interventions dans les médias ou dans des conférences, ou encore de travaux d'écriture. Enfin, près d'un cinquième des députés déclarent être occasionnellement rémunérés pour répondre à des sondages¹⁰⁸⁴. Le montant moyen des rémunérations extérieures est légèrement plus élevé à l'Assemblée nationale en France, où il s'élève à 3 709 € par mois¹⁰⁸⁵. Les députés français qui conservent une activité professionnelle y consacrent en général davantage de temps, et y sont mieux rémunérés que leurs homologues britanniques¹⁰⁸⁶.

378. En Allemagne, la très grande majorité des députés occupe un emploi parallèle qui n'est pas nécessairement rémunéré¹⁰⁸⁷. Dans son rapport d'évaluation pour l'Allemagne, le GRECO souligne que « *selon une étude récente réalisée sur la base des données publiées par le site internet du Bundestag, au cours de la 17^e législature (2009 à 2013), 469 députés (72 %) sur 598 participaient aux activités d'organismes tels que des associations, fédérations et autres fondations, 356 (54,7 %) occupaient des fonctions au sein d'une entité ou d'une institution de droit public (par exemple en qualité de conseiller régional), 219 (33, %) occupaient un fauteuil*

¹⁰⁸¹ *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, Contribution de la HATVP remise au groupe de travail sur les députés et leurs moyens de travail, in Deuxième rapport du groupe de travail (précité), p. 47.

¹⁰⁸² CSPL, Rapport 2018 précité, p. 28.

¹⁰⁸³ *Ibid.*

¹⁰⁸⁴ *Idem*, pp. 29-30.

¹⁰⁸⁵ Contribution de la HATVP remise au groupe de travail sur les députés et leurs moyens de travail, in Deuxième rapport du groupe de travail (précité), p. 47.

¹⁰⁸⁶ Cet écart est d'autant plus significatif que les données de la Haute Autorité ne prennent pas en compte les très hauts revenus (> 200 000 € annuels) perçus par une minorité de députés français. L'organisation transparency International tient un décompte des revenus perçus et des activités conservées par les parlementaires à l'adresse suivante : <https://www.integritywatch.fr/>

¹⁰⁸⁷ L'Allemagne fait la distinction entre revenus annexes et activités annexes. Toutes les activités, rémunérées ou non, doivent être déclarées.

dans un conseil d'administration et 210 (32,3 %) exerçaient une activité rémunérée en plus de leur mandat parlementaire, par exemple en qualité d'avocat (pour 70 d'entre eux) ou d'agriculteur »¹⁰⁸⁸.

379. L'absence d'incompatibilité ne signifie pas que les parlements étrangers ne sont pas attentifs aux risques de conflits d'intérêts. Au contraire, cette grande liberté de cumul a pour corollaire un régime d'interdictions destiné à appréhender les conflits d'intérêts de manière dynamique. La principale interdiction dans les systèmes anglo-saxons concerne la défense d'intérêts rémunérés, mais sa mise en œuvre est parfois délicate en l'absence de définition précise de ce type d'activité¹⁰⁸⁹.

380. En pratique, la situation professionnelle des parlementaires français et de ses homologues demeure très proche. Le cumul d'activité est pratiqué dans tous les parlements étudiés dans des proportions similaires, qu'il existe ou non un régime d'incompatibilités. Ce constat invite à reconsidérer leur importance et leur impact dans le système français. Le groupe de travail de l'Assemblée nationale s'est prononcé pour un assouplissement des incompatibilités professionnelles afin de faciliter le retour à l'emploi des députés¹⁰⁹⁰. L'introduction d'un régime d'incompatibilités est d'ailleurs peu suggérée en Allemagne et au Royaume-Uni. À la suite de l'Affaire Rifkin, du nom du président d'un comité de la Chambre des Communes sanctionné pour des activités de lobbying, le *Committee on Standards* a lancé une consultation sur la possibilité d'introduire un système d'incompatibilités pour les présidents de commission¹⁰⁹¹. Le comité a considéré le système déclaratif actuel comme satisfaisant, estimant « *qu'une incompatibilité générale pouvait restreindre la possibilité pour les députés d'acquérir une expertise et de la mettre au service de la commission* »¹⁰⁹². Une résolution visant à interdire les activités de direction et les activités de conseil a été débattue en février 2015 sans toutefois être adoptée¹⁰⁹³. La seule véritable interdiction concerne les activités de conseil rémunérées (*lobbying rules*), qui seront abordées plus loin¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁸⁸ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, rapport d'évaluation pour l'Allemagne (précité), p. 21 para 64.

¹⁰⁸⁹ Sur la prohibition de la défense d'intérêts rémunérés à la Chambre des Communes, cf. *infra* section suivante.

¹⁰⁹⁰ Sur ce point, voir *supra* section préc.

¹⁰⁹¹ *House of Commons Committee on Standards Interests of Committee Chairs: a consultation Eighth Report of Session 2013–14*, Cm 997, 14 janvier 2014, p. 20.

¹⁰⁹² *Idem*, p. 21: « *A ban on external interests could restrict Members' abilities to retain relevant expertise and use it in service of the committee* ».

¹⁰⁹³ HC Deb, 25 février 2015, cols 381-426.

¹⁰⁹⁴ Voir para. 402 et s.

381. Ce *statu quo* qui préserve la liberté du député n'apparaît pas pleinement satisfaisant aux yeux du commissaire à l'éthique de la Chambre des Communes qui appelle régulièrement à une clarification des activités interdites. En définitive, chacun des deux systèmes présente des inconvénients. Le cumul total semble suspect sans une transparence adéquate des activités externes. L'incompatibilité a le mérite d'être redoutablement efficace. Une difficulté majeure, et difficilement surmontable au regard de la variété des profils qui composent les assemblées, reste d'inscrire dans le marbre de la loi les professions jugées à risques. Ce faisant, les incompatibilités préjugent de la possibilité d'un conflit d'intérêts et stigmatisent de fait certaines professions. Elles peinent à appréhender les situations subjectives et ne prennent pas en compte la réalité du comportement et des actes effectivement accomplis susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts¹⁰⁹⁵. Il importe sans doute de trouver un point d'équilibre entre le régime des incompatibilités et le contrôle *a posteriori* qui permette à la fois d'ouvrir davantage les assemblées à la société civile et de préserver la faculté pour un parlementaire de conserver une activité. Un consensus semble se dégager pour encadrer, voire interdire, le cumul avec une activité de lobbying ou plus largement de défense d'intérêts rémunérés, même si le périmètre de ces activités varie selon les parlements. Des interdictions ciblées paraissent en effet plus efficaces que des incompatibilités générales pour appréhender la diversité des situations de conflits d'intérêts. Les règles de non-cumul ne sont du reste pas les seuls outils déontologiques de lutte contre les conflits d'intérêts dans la sphère publique. Les assemblées prévoient des dispositions internes pour lutter spécifiquement contre les conflits d'intérêts en cours de mandat.

¹⁰⁹⁵ Samuel LE GOFF, *Le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire français, op. cit.*, p. 59.

Section 2 : Les interdictions spécifiques à la lutte contre les conflits d'intérêts en cours de mandat

382. Les incompatibilités professionnelles sont une manière spécifiquement française et relativement radicale de prévenir les conflits d'intérêts. D'autres solutions plus pragmatiques sont mises en œuvre pour réguler les rapports entre les parlementaires et les intérêts privés. Ces dispositifs se concentrent sur les intérêts dont l'influence potentielle peut remettre en cause la sincérité et l'authenticité de la délibération. Ces solutions se traduisent par la mise en place d'interdictions plus ciblées et d'un contrôle strict effectué en interne par les structures de direction du Parlement et par les organes de déontologie. Tous les parlements étudiés portent une attention particulière aux activités de défense d'intérêts (§ 1). D'autres prohibitions, spécifiques au mandat parlementaire, visent à neutraliser les possibles interférences entre l'exercice du mandat et les intérêts personnels des parlementaires (§ 2).

§1/Une attention particulière portée aux activités de défense d'intérêts

383. Le droit parlementaire et électoral porte une attention particulière aux activités de défense d'intérêts rémunérées, en raison de leur nature particulière. Celle-ci s'apparentent en effet plus directement à de la défense d'intérêts. D'autre part, ces activités sont le plus souvent aménageables et peuvent être conciliées avec l'exercice du mandat, ce qui les rend particulièrement attractives pour les parlementaires. Ces activités de conseils sont les seules dont l'incompatibilité avec le mandat fait véritablement consensus. Leur encadrement a pour but de garantir que les parlementaires privilégient la défense de l'intérêt général et demeurent à l'abri de l'influence néfaste d'intérêts professionnels privés. Elles concernent notamment les activités d'avocat et de conseil (A), et plus largement le lobbying (B).

A. Certaines interdictions spécifiques pour les parlementaires avocats et les activités de conseil

384. Les activités de conseil et la situation des parlementaires avocats font l'objet de dispositions particulières dans plusieurs parlements pour répondre à certaines polémiques. La France et l'Allemagne disposent à cet égard de régimes stricts d'interdiction (1) tandis que les systèmes de Westminster se montrent plus souples et pragmatiques, toujours dans le souci de préserver la liberté du mandat (2).

1) Un strict encadrement du cumul avec les activités de conseil en France

385. En France, l'article L.O 146-1 du code électoral adopté par la loi organique de 1995 interdit à un parlementaire de commencer une activité de conseil qui n'était pas la sienne au début de son mandat¹⁰⁹⁶. À l'origine, l'article comportait une restriction pour les parlementaires « membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé »¹⁰⁹⁷. Cette exception a été supprimée par la loi du 15 septembre 2017¹⁰⁹⁸. Toutes les activités de conseil sont désormais concernées, y compris les professions réglementées.

386. Cette disposition cherche d'abord à neutraliser les fonctions de conseil en entreprise qui s'apparentent plus directement à du lobbying. Il semble tout à fait normal qu'un avocat puisse continuer à exercer ses activités lorsqu'il accède à un mandat parlementaire. Il semble en revanche plus contestable qu'un parlementaire puisse commencer à exercer en cours de mandat, dès lors qu'il apparaît que le mandat pourrait être utilisé pour favoriser le développement de ses activités. Plusieurs cas ont d'ailleurs attiré l'attention de l'opinion publique. Un certain nombre

¹⁰⁹⁶ Créé par l'article 3 de la loi n° 95-63 du 19 janvier 1995 relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel. Cette loi est l'aboutissement d'un processus de réflexion initié à l'Assemblée nationale par le président Philippe SEGUIN en 1994 sur les rapports entre la politique et l'argent. Voir le rapport du groupe de travail : Philippe SEGUIN, *Groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent*, Paris, Assemblée nationale, 1994.

¹⁰⁹⁷ Cette exception concernait en premier lieu les notaires, les experts-comptables, les géomètres-experts, les architectes, les administrateurs et mandataires judiciaires, les huissiers de justice, les pharmaciens ou les médecins plutôt que les avocats.

¹⁰⁹⁸ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, article 8

de parlementaires ont ainsi prêté serment au cours des dix dernières années¹⁰⁹⁹. Cette possibilité a même été un temps facilitée par le décret dit « passerelle » qui permettait à un ancien ministre ou à un ancien parlementaire d'accéder à la profession d'avocat sans examen préalable sous réserve d'être titulaire d'un master de droit et de justifier d'au moins huit années d'exercice de responsabilités publiques les faisant directement participer à l'élaboration de la loi¹¹⁰⁰. Accusé d'offrir un passe-droit vers la profession aux anciens ministres et parlementaires, le décret, entré en vigueur quelques semaines avant l'élection présidentielle de 2012, a finalement été abrogé quelques mois plus tard¹¹⁰¹. Le décret a suscité de vives critiques alors que les anciens hauts fonctionnaires, au titre de la validation des acquis de l'expérience, et même les assistants parlementaires continuent de bénéficier d'un accès facilité¹¹⁰². L'accès à la profession d'avocat n'est pas illégitime pour un parlementaire qui a pu acquérir une réelle expérience juridique au cours de son mandat et les conditions posées par l'ancien décret évitaient les candidatures fantaisistes¹¹⁰³.

387. Le cumul peut néanmoins conduire à des situations de conflits d'intérêts notamment lorsque le parlementaire représente un client dont les intérêts sont en discussion au Parlement. De la même manière, un ancien parlementaire peut avoir accès à certains documents et à un réseau de contacts dont il peut tirer profit dans l'exercice de la profession d'avocat. Il existe déjà certaines règles visant à encadrer les activités des parlementaires-avocats. L'article L.O 149 leur interdit de plaider dans une affaire où est partie une personne publique ou une personne ayant des liens financiers avec l'État. Il leur est également interdit de plaider dans des affaires « *à l'occasion desquelles des poursuites pénales sont engagées devant les juridictions répressives pour crime ou délit contre la Nation, l'État et la paix publique ou en matière de presse ou d'atteinte au crédit ou à l'épargne* »¹¹⁰⁴.

¹⁰⁹⁹ Les évaluations fournies par la presse fixent à une cinquantaine le nombre de parlementaires ayant utilisé cette possibilité, dont un ancien président de groupe parlementaire en 2010, ce qui a à l'époque provoqué certaines remarques acerbes. Voir Martin HIRSCH, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Stock, 2010, p. 38.

¹¹⁰⁰ Décret n° 2012-441 du 3 avril 2012 relatif aux conditions particulières d'accès à la profession d'avocat.

¹¹⁰¹ 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.

¹¹⁰² Le dispositif est maintenu pour les assistants parlementaires.

¹¹⁰³ Le décret posait comme condition d'être titulaire d'une maîtrise de droit et de justifier « de huit ans au moins d'exercice de responsabilités publiques les faisant directement participer à l'élaboration de la loi ». Cette facilité était certes taillée sur mesure pour les ministres et les parlementaires mais ne concernait qu'un nombre restreint d'entre eux dans la mesure où elle nécessite d'accomplir au moins deux mandats parlementaires.

¹¹⁰⁴ Article L.O 149 du code électoral .

388. En Allemagne, les membres du *Bundestag* qui interviennent en qualité d'avocat dans un litige impliquant la République fédérale, une collectivité ou une fondation publique sont simplement tenus d'en faire la déclaration au président¹¹⁰⁵. Rien n'interdit donc à un parlementaire avocat d'intervenir dans un débat en lien avec les intérêts d'un client qu'il défend.

389. Les règles actuellement en vigueur en France et en Allemagne appréhendent encore mal les risques de conflits d'intérêts entre le mandat et une activité de conseil. En France, l'interprétation stricte donnée par le Conseil constitutionnel de l'interdiction posée à l'article 146-1 est particulièrement révélatrice. En 2011, M. Jean-Charles Taugourdeau, député de Maine-et-Loire, avait souhaité créer en cours de mandat une société de conseil en horticulture. Si les risques de conflits d'intérêts sont, même en apparence, très faibles, le Conseil constitutionnel a conclu à l'incompatibilité sur le fondement de l'article L.O 146-1¹¹⁰⁶. Cette interprétation semble pour le moins rigide. Elle montre la difficulté de saisir les activités couvertes par la notion de conseil, qui n'est pas définie par la loi. Surtout, l'office du juge constitutionnel consiste à interpréter de manière stricte les dispositions de la loi. La France se distingue sur ce point des autres pays étudiés par son approche légaliste. Le législateur pose une interdiction générale et relativement imprécise que le Conseil constitutionnel est chargé d'appliquer de manière stricte. À l'inverse, les dispositions britanniques ou canadiennes relevant du code de déontologie sont plus souples. L'autorité de déontologie dispose d'une marge d'appréciation pour juger du caractère conflictuel de l'activité en cause. Cette approche pragmatique restreint le caractère discriminant des incompatibilités en neutralisant au cas par cas, en fonction de leur nature et de leur intensité, les seules activités à risques. Le Parlement français est encore réticent à généraliser ce type d'approche.

390. La tendance actuelle est plutôt en faveur d'une interdiction générale des activités de conseil, qui a le mérite de la simplicité. Le projet de loi organique pour la transparence de la vie publique prévoyait de rendre incompatible toute fonction de conseil avec le mandat parlementaire¹¹⁰⁷. Cette interdiction générale a finalement été supprimée en séance à l'Assemblée nationale.

¹¹⁰⁵ Article 2 des règles de conduite du *Bundestag*.

¹¹⁰⁶ CC, décision 2011-29 I du 12 juillet 2011.

¹¹⁰⁷ L'Article 2 du projet de loi sur la transparence de la vie publique dans sa version initiale prévoit la création d'un article L.O 146 ainsi rédigé : « l'exercice d'une fonction de conseil est incompatible avec le mandat de député ».

391. Cependant, la loi organique du 15 septembre 2017 a encore étendu la liste des incompatibilités. L'article L.O 146-3 du code électoral interdit désormais aux parlementaires d'exercer l'activité de représentant d'intérêts à titre individuel ou au sein des personnes morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendus publics par la HATVP. Cet ajout relève de la précision tant il semble évident au regard de la rigidité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que ce type d'activité peut s'assimiler à une activité de conseil et entraine déjà dans le champ des incompatibilités. La loi étend également le champ de l'interdiction. Il est désormais interdit à un parlementaire de poursuivre une activité de conseil lorsque celle-ci a débuté dans les douze mois précédant le premier jour de son mandat¹¹⁰⁸. La liste des activités de conseil concernées est également étendue. L'article L.O 146-1 précise que l'activité de conseil est interdite auprès des sociétés mentionnées à l'article L.O 146 relatif aux sociétés de droit privé entretenant un lien avec l'État ou auprès des sociétés publiques étrangères. L'incompatibilité s'étend enfin aux personnes exerçant le contrôle d'une société de conseil¹¹⁰⁹. Par cohérence, un nouvel article L.O 146-2 interdit également aux parlementaires de détenir le contrôle d'une société de conseil visée à l'article L.O 146 s'il en a acquis le contrôle dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction. Le régime des incompatibilités est une nouvelle fois actualisé par la loi du 15 septembre 2017.

392. La définition de ce type d'activité demeure encore incertaine. Une interdiction générale entretient la suspicion sur l'ensemble de ces activités alors que toutes ne relèvent pas, tant s'en faut, de la défense d'intérêts rémunérée. Là encore, ces solutions purement répressives témoignent de la difficulté qu'a le législateur français à adopter une approche concrète des situations de conflits d'intérêts. Une solution intermédiaire pourrait consister à obliger les parlementaires à préciser le nom de leurs clients dans leur déclaration d'intérêts, et à exercer un contrôle au cas par cas qui serait confié au déontologue comme c'est le cas au Royaume-Uni

¹¹⁰⁸ Article L.O-146-3 du code électoral créé par l'article 10 de la loi de 15 septembre 2017.

¹¹⁰⁹ Il s'agit des 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 les sociétés, entreprises ou organismes dont l'activité consiste principalement à fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés par l'article L.O 146 du code électoral.

2) Des régimes d'encadrement plus concret au Royaume-Uni et au Canada

393. L'encadrement du cumul avec une activité de conseil est très ancien au Royaume-Uni. En 1695, l'exclusion du *Speaker* de la Chambre des Communes, Sir John Trevor, aboutit au vote de la première résolution réprimant la corruption des députés¹¹¹⁰. La résolution du 2 mai 1695, toujours en vigueur, prohibe « *le fait d'offrir de l'argent ou tout autre avantage à tout membre du Parlement en contrepartie de la promotion de toute affaire pendante* ». Sans être encore explicite, on retrouve plus tard une référence à la notion de conflit d'intérêts dans une résolution du *Speaker* de 1811. Le *Speaker* Abbot donne pour la première fois une définition d'un intérêt privé susceptible d'empêcher un parlementaire de prendre part au vote : « *cet intérêt doit être direct, de nature financière, et appartenir individuellement aux députés dont le vote est contesté, et non être partagé avec l'ensemble des sujets de Sa Majesté, ou concerner une politique publique* »¹¹¹¹.

394. Elle est complétée plus tard par une résolution de 1858 relative à la rétribution des membres, qui énonce « *qu'il est contraire aux usages et à la dignité du Parlement qu'un de ses membres propose, promeuve ou défende devant la chambre toute procédure ou mesure pour laquelle il est susceptible de recevoir une rémunération ou une récompense* »¹¹¹². Cette interdiction fut réintégré en des termes différents par une nouvelle résolution de 1947, mais le principe demeure le même : un député ne peut user de sa position pour favoriser des intérêts extérieurs au Parlement en échange d'une rémunération¹¹¹³. Avant même l'édiction d'un code de conduite, la Chambre des Communes prévoyait déjà des règles relatives à la lutte contre les

¹¹¹⁰ Sir John TRAVOR (1637-1777) a été *Speaker* de la Chambre des Communes de 1685 à 1687 et de la 1689 à 1695. Le 7 mars 1695, il est reconnu coupable d'avoir accepté un paiement de 1 000 guinéas (environ 1,6 million de livres aujourd'hui) de la part de la ville de Londres en l'échange de son soutien au *London Orphans Bill* de 1694. La chambre le déclara coupable de « *high crime and misdemeanour* » (incrimination spécifique réprimant la conduite des agents publics) et prononça son exclusion le 16 mars 1695.

¹¹¹¹ Ruling of Mr. Speaker Abbot, 17 juin 1811: « This interest must be a direct pecuniary interest, and separately belonging to the persons whose votes were questioned, and not in common with the rest of his Majesty's subjects, or on a matter of state policy ».

¹¹¹² Résolution du 22 juin 1858, "rewards to members": « It is contrary to the usage and derogatory to the dignity of this House, that any of its Members should bring forward, promote or advocate, in this House, any proceeding or measure in which he may have acted or been concerned for or in consideration of any pecuniary fee or reward ».

¹¹¹³ Résolution du 15 juillet 1947, version d'origine : « It is inconsistent with the dignity of the House, with the duty of a Member to his constituents, and with the maintenance of the privilege of freedom of speech, for any Member of this House to enter into any contractual agreement with an outside body, controlling or limiting the Member's complete independence and freedom of action in Parliament or stipulating that he shall act in any way as the representative of such outside body in regard to any matters to be transacted in Parliament; the duty of a Member being to his constituents and to the country as a whole, rather than to any particular section ».

conflits d'intérêts qui étaient fondées sur la nécessité de préserver l'intégrité et la dignité des fonctions.

395. Malgré leur apparente rigueur, ces règles n'empêchaient pas les abus. En effet, si le texte de la résolution de 1947 interdit effectivement à un parlementaire d'agir à la Chambre pour le compte d'un organisme privé contre rémunération, elle ne lui interdisait pas de prodiguer des conseils aux mêmes organismes contre rémunération. Le texte dessine ainsi la limite entre les activités qui relèvent du conseil et qui sont autorisées, même à titre onéreux, et celles qui relèvent de la véritable influence¹¹¹⁴. Le flou de ces dispositions a d'ailleurs permis à de nombreux parlementaires d'occuper un emploi de conseiller dans diverses structures privées sans que ce cumul entre dans le champ de la résolution de 1947¹¹¹⁵.

396. Le cas le plus fréquent concernait les parlementaires qui occupaient un poste de direction dans une société et qui, une fois élu, continuent à agir en tant que consultants¹¹¹⁶. Ce type d'emploi, qui pouvait s'apparenter en fait à du lobbying, était très fréquent avant l'interdiction édictée en 1995. Ces activités annexes étaient déclarées aux registres et les parlementaires n'étaient pas inquiétés tant qu'il n'en faisait pas publiquement état en séance¹¹¹⁷. En l'absence de véritables règles, les parlementaires britanniques étaient bien plus sensibles à la corruption. L'échec de l'ancien système de régulation s'explique pour une large part du fait de la prolifération des groupes de pression. Même s'ils ne constituent pas un phénomène nouveau, ils se sont considérablement professionnalisés et structurés depuis les années quatre-vingt, ce qui multiplie d'autant les risques pour les parlementaires¹¹¹⁸. Le développement des activités de lobbying a donc un impact profond sur le développement de règles éthiques et sur les relations qu'entretiennent les parlementaires avec les intérêts économiques. Ces situations

¹¹¹⁴ Dans le but d'entraver le moins possible la liberté des parlementaires, le code de conduite distingue le *pay advice*, qui s'apparente à du conseil désintéressé et est autorisé, et le *pay advocacy* qui est considéré comme du lobbying et dont la pratique est encadrée. Cette distinction est source de nombreuses difficultés pratiques et a finalement été précisée en 2015 dans le code de conduite qui définit désormais les activités et comportements qui relèvent du lobbying. Voir rapport NOLAN, p. 25, et *infra* para. 402 et s.

¹¹¹⁵ Voir *Griffith and Ryle on Parliament, op. cit.*, p. 61.

¹¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹¹⁷ Il existe toutefois des obligations déclaratives orales préalables au débat. Sur ce point voir partie 2 para. 719 et s.. L'opacité était aussi renforcée par l'absence de contrôle réel des déclarations d'intérêts avec 1995 et la nomination d'un commissaire à l'éthique.

¹¹¹⁸ Sur l'historique des scandales en la matière au Royaume-Uni à partir de 1994, voir Geoffrey LOCK, « The Hamilton affair », in Oonagh GAY et Patricia LEOPOLD (dir.), *Conduct unbecoming: the regulation of parliamentary behaviour, op. cit.*, p. 29-59.

où les parlementaires étaient également rémunérés en tant que consultants privés sont clairement à l'origine de la crise de confiance qui a secoué le Royaume-Uni en 1994¹¹¹⁹.

397. En juillet 1994, le *Sunday Times* révèle que deux députés du parti conservateur, Graham Riddick et David Tredinnick, étaient prêts à accepter des pots-de-vin en l'échange de questions posées au gouvernement¹¹²⁰. C'est le début du scandale du « *cash for questions* ». Trois mois plus tard, le même journal révèle qu'un lobbyiste londonien Yan Greer rémunère fréquemment deux parlementaires, Neil Hamilton et Tim Smith, pour des questions posées à la Chambre des Communes pour le compte du milliardaire égyptien Mohammed Al Fayed. Tim Smith reconnaît immédiatement avoir posé des questions contre une rémunération reçue directement de M. Al Fayed, mais Neil Hamilton continue de clamer son innocence. Ce scandale « fondateur » entraîne l'adoption du code de conduite et la nomination du premier commissaire à l'éthique britannique¹¹²¹.

398. Le comité Nolan a un temps envisagé de proposer une interdiction générale des activités de conseil¹¹²². Il avait toutefois conclu qu'une telle interdiction serait impraticable « *car elle obligerait près d'un tiers des parlementaires à renoncer à des contrats établis tout à fait légalement et aurait un impact significatif sur leurs revenus* »¹¹²³. L'interdiction de défense d'intérêts rémunérés s'applique toutefois de manière large aux activités de lobbying comme aux activités d'avocat. La Chambre des Communes décide d'interdire la défense d'intérêts rémunérée et de soumettre l'acceptation de fonctions de conseil en qualité de parlementaire à une obligation de déclaration écrite au commissaire à l'éthique sous la forme d'un contrat de service qui précise notamment le niveau de la rémunération perçue¹¹²⁴. De l'avis même du CSPL, ces nouvelles règles ont permis de mettre un terme aux problèmes soulevés par le *paid advocacy*¹¹²⁵. L'obligation de fournir une copie du contrat conclu avec une société de conseil a eu un effet dissuasif, le nombre de ces contrats a baissé de près de deux tiers entre mars 1996 et octobre 1997. Cependant, l'interprétation du terme relativement large de « *provision of*

¹¹¹⁹ Rapport NOLAN, *op. cit.*, p. 21.

¹¹²⁰ Geoffrey LOCK, « The Hamilton affair » (précité), p. 29.

¹¹²¹ Sur la généalogie des scandales et leur impact dans le processus de réforme en matière de déontologie, voir partie 2, para. 588 et s.

¹¹²¹ Sur la réforme, voir, partie 2, para. 588 et s.

¹¹²² Rapport NOLAN, p. 29.

¹¹²³ *Ibid.*

¹¹²⁴ Cette règle est restée en vigueur jusqu'à la réforme du code de conduite de 2015. Voir *infra*, p. 267.

¹¹²⁴ Rapport NOLAN, p. 2.

¹¹²⁵ CSPL, *Standards of conduct in the house of commons*, 8th report, 2002, *op. cit.*, p. 8.

service » était sujette à controverse. Les commissaires successifs en ont donné une définition plus ou moins stricte¹¹²⁶. Cette disposition a finalement été abrogée dans le nouveau code de conduite de 2015 et remplacée par des règles plus strictes concernant la prohibition des activités de lobbying.

399. Selon le code de conduite réformé en 2015, aucun député ne peut intervenir dans une procédure parlementaire en lien avec des intérêts qu’il défend en qualité d’avocat rémunéré lorsque sa participation est susceptible de lui procurer un avantage exclusif¹¹²⁷. Les contours de cette règle sont toutefois mal définis, ce qui rend son application souvent délicate¹¹²⁸. La distinction faite à l’origine par le code de conduite entre les activités qui relèvent du conseil « *provision of services* » et du lobbying « *paid advocacy* » n’était pas forcément évidente à saisir. Cette formulation a été remplacée par l’expression plus explicite de « *lobbying and reward for consideration* » lors de la première révision du code de conduite en 2002¹¹²⁹. La défense d’intérêts rémunérée n’est caractérisée que lorsque l’activité en question est susceptible de procurer au parlementaire « *un avantage exclusif* »¹¹³⁰. Les députés ne peuvent en aucun cas être rémunérés pour s’exprimer devant la Chambre, prendre part à un vote ou poser une question à un ministre¹¹³¹. Ils ne peuvent ainsi tenter d’initier un projet de loi, en approchant un ministre

¹¹²⁶ Elizabeth FILKIN, commissaire à l’éthique entre 1999 et 2002 était partisane d’une définition particulièrement large qui englobait l’ensemble des activités de conseil dans le domaine parlementaire, y compris lorsqu’un député sollicitait lui-même les services d’une société de relations publiques pour l’organisation de conférences données en son nom et non pour le compte de la société. Cette controverse autour de la notion de *paid advocacy* est relatée in Oonagh GAY et Patrice LEOPOLD (éds.), *Conduct unbecoming: the regulation of parliamentary behavior*, Londres, Royaume-Uni, Politico’s, 2004, p. 113. C’est l’une des raisons du départ précipité d’Elizabeth FILKIN en 2002 (sur cette affaire voir partie 2 para.. 794).

¹¹²⁷ *Ibid.*

¹¹²⁷ Sur la règle du *paid advocacy*, voir notamment Oonagh GAY et Patricia LEOPOLD, *Conduct unbecoming: the regulation of parliamentary behaviour*, *op. cit.*, p. 108-115.

¹¹²⁸ *Griffith and Ryle in Parliament*, *op. cit.*, p. 93.

¹¹²⁹ Select Committee on Standards and Privileges, 9th report, *A New Code of Conduct and Guide to the Rules Report together with the Proceedings of the Committee* HC 763, Session 2001-2002. Voir aussi la proposition de guide révisé en annexe 2 qui fait référence au terme de « *lobbying for reward and consideration* ».

¹¹³⁰ L’encadrement du *paid advocacy* est introduit par la résolution du 6 novembre 1995, amendée le 14 mai 2002 : “It is inconsistent with the dignity of the House, with the duty of a Member to his constituents, and with the maintenance of the privilege of freedom of speech, for any Member of this House to enter into any contractual agreement with an outside body, controlling or limiting the Member's complete independence and freedom of action in Parliament or stipulating that he shall act in any way as the representative of such outside body in regard to any matters to be transacted in Parliament; the duty of a Member being to his constituents and to the country as a whole, rather than to any particular section thereof: and that in particular no Members of the House shall, in consideration of any remuneration, fee, payment, or reward or benefit in kind, direct or indirect, which the Member or any member of his or her family has received is receiving or expects to receive—

(i) Advocate or initiate any cause or matter on behalf of any outside body or individual, or

(ii) urge any other Member of either House of Parliament, including Ministers, to do so,

by means of any speech, Question, Motion, introduction of a Bill or Amendment to a Motion or a Bill or any approach, whether oral or in writing, to Ministers or servants of the Crown.”

¹¹³¹ Code de conduite de la Chambre des Communes, para 11 : « No Member shall act as a paid advocate in any proceeding of the House ».

ou tenter d'influencer le débat, par le biais de questions, d'amendements ou d'interventions effectuées contre rémunération.¹¹³² En revanche, les députés peuvent toujours passer des contrats de service avec des sociétés de relations publiques afin d'offrir leur expertise sur des sujets généraux. Le code de conduite précise que « *les règles sur le lobbying n'empêchent pas un député de détenir un intérêt extérieur rémunéré en tant qu'administrateur, consultant ou conseiller, ou à un autre titre, que cet intérêt soit ou non lié à la qualité de membre de la Chambre* ». ¹¹³³ La différence entre lobbying et expertise est ténue. La défense d'intérêts rémunérés est prohibée, car assimilée à du lobbying quand le conseil rémunéré pour tout type de société est autorisé à la condition qu'il soit convenablement déclaré au registre.

400. Les doutes sur l'effectivité de cette règle sont renforcés par la faiblesse du contrôle. Le code de conduite précise en effet qu'il n'appartient pas au président de la Chambre de sanctionner la méconnaissance cette règle, par exemple, en interdisant à un parlementaire dont les intérêts déclarés font apparaître un possible conflit d'intérêts de participer à un débat ou à un vote¹¹³⁴. De tels soupçons peuvent en théorie être soulevés par un autre membre au cours de la séance et inscrits au procès-verbal, mais cela ne s'est jamais produit. Le contrôle revient au commissaire à l'éthique qui peut effectuer un croisement des interventions des députés avec leur déclaration d'intérêts, une éventuelle sanction ne pouvant intervenir qu'*a posteriori*. Cette solution pragmatique, certes difficile à mettre en œuvre, présente toutefois l'avantage d'éviter d'avoir recours à une extension des incompatibilités aux avocats, qui aurait pour effet de discréditer l'ensemble de la profession.

401. La Chambre des Communes opère désormais une distinction claire entre les activités de conseil, qui sont tolérées dès lors qu'elles sont convenablement déclarées, et les activités du député qui s'apparentent à du lobbying et sont prohibées, comme dans l'ensemble des parlements étudiés. Les risques liés aux lobbyings ne proviennent pas seulement des activités extérieures. Des interdictions s'appliquent également directement aux représentants d'intérêts afin de limiter leur influence sur la délibération.

B. Les règles déontologiques applicables à l'activité des représentants d'intérêts

¹¹³² Guide relatif à l'application du code de conduite, Chapitre 3 « Lobbying for reward or consideration ».

¹¹³³ « The lobbying rules do not prevent a Member holding a paid outside interest as a director, consultant, or adviser, or in any other capacity, whether or not such interests are related to membership of the House ». Certains députés occupent, par exemple, un poste de consultant parlementaire pour la télévision.

¹¹³⁴ Sur les règles de déport et d'abstention, voir partie 2 para. 719 et s.

402. L'encadrement du lobbying fait aujourd'hui l'objet d'une attention particulière en raison de la méfiance que cette activité inspire à l'opinion publique et des risques potentiels de conflits d'intérêts qu'elle peut engendrer. Le lobbying convenablement exercé et encadré peut toutefois être bénéfique pour les parlementaires qui peuvent par ce biais être sensibilisés à des problématiques diverses par des acteurs de terrain ou leurs représentants. L'enjeu essentiel des législations sur le lobbying est de trouver un équilibre entre la participation légitime des représentants d'intérêts à la décision publique et le nécessaire encadrement de leur influence auprès des parlementaires. Les parlements édictent des règles visant à encadrer les relations des parlementaires avec les représentants d'intérêts (1), et d'autres visant à circonscrire l'influence que ceux-ci peuvent exercer dans des structures telles que les groupes d'étude ou les clubs parlementaires (2).

1) Les interdictions prévues en interne à l'égard des représentants d'intérêts.

403. La constitution de groupes d'intérêts au sein du Parlement est très fortement encadrée, voire dans certains cas, prohibées. Le système français est plus strict. Cette interdiction a été ajoutée en 1958, à une époque où l'influence des groupes de pression était déjà manifeste¹¹³⁵. L'activité des représentants d'intérêts s'est ensuite considérablement développée à partir des années quatre-vingt avec le développement de l'économie de marché. Malgré de réelles améliorations, la France est encore en retard sur la question du lobbying par rapport à ses voisins européens¹¹³⁶. La défense d'intérêts rémunérée est prohibée avec la même rigueur, mais la participation des représentants d'intérêts y est mieux acceptée.

404. La notion de groupe d'intérêts peut être définie au sens large comme « *une entité qui a comme objectif de représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public* »¹¹³⁷, et dans un sens plus étroit, comme « *une organisation constituée qui souhaite*

¹¹³⁵ Jean FOYER cite à ce propos l'exemple du refus du général DE GAULLE de convoquer une session extraordinaire consacrée aux problèmes agricoles car cette demande était faite sous la pression des organisations agricoles. DE GAULLE fonda son refus sur l'interdiction du mandat impératif. L'exemple est cité par Jean FOYER, *Le député dans la société française, op. cit.*, p.73.

¹¹³⁶ Selon Pascal JAN, « contrairement aux États-Unis ou la Grande-Bretagne, notre démocratie parlementaire est traditionnellement rétive à de telles incursions d'intérêts privés dans l'élaboration de la loi ». Pascal JAN, « Le droit parlementaire à l'épreuve du lobbying », *LPA*, 2013, n° 73, p. 4.

¹¹³⁷ Emiliano GROSSMAN et Sabine SAURUGGER, *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, A. Colin, DL, 2012, p. 9.

influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à ses intérêts »¹¹³⁸. Les moyens d'action de ces groupes d'intérêts sont multiples, ce qui rend les définitions du lobbying très variables. Toute immixtion des intérêts privés ne doit d'ailleurs pas être regardée comme une tentative d'influence néfaste. En France, la loi Sapin II intègre pour la première fois une définition du lobbying qui retient comme critère principal l'activité régulière d'influence sur la décision publique¹¹³⁹. Au Royaume-Uni, le *lobbying Act* de 2015 définit le lobbying comme « *une activité commerciale régulière qui consiste à communiquer oralement ou par écrit à des titulaires de charges publiques* ». Les activités d'influence bénévoles ou accessoires ne sont, dans les deux cas, pas concernées¹¹⁴⁰.

405. La place croissante du lobbying au sein des institutions oblige ces dernières à fixer une nouvelle règle d'encadrement. L'un des buts essentiels de la déontologie est de définir une sorte d'éthique des relations entre le monde économique et les parlementaires. L'enjeu fondamental consiste « *à trouver un équilibre entre le respect d'exigences fortes que sont la transparence et l'intérêt général tout en faisant en sorte que les élus ne soient pas coupés des réalités économiques et sociales* »¹¹⁴¹. La variété des réglementations dans le domaine témoigne aussi du fait que les institutions tentent d'apporter une réponse spécifique en fonction du contexte national.

406. La légitimation du lobbying passe par l'adoption de règles capables d'en limiter les excès. La frontière est donc tenue entre une intervention qui relève de l'information et de l'expertise, et celle qui se rapproche du trafic d'influence. En effet, toute activité de lobbying

¹¹³⁸ Gregory HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 15.

¹¹³⁹ Article 18-1 de la loi du 11 octobre 2013 créé par l'article 25 (V) de la loi du 9 décembre 2016 : « Sont des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire ». La loi énumère ensuite les personnes susceptibles d'être influencées. Elle mentionne notamment « un député, un sénateur, un collaborateur du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires ».

¹¹⁴⁰ En France le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts dispose que les personnes concernées par le registre sont « celles mentionnées au premier alinéa de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 susvisée, dont un dirigeant, un employé ou un membre consacre plus de la moitié de son temps à une activité qui consiste à procéder à des interventions à son initiative auprès des personnes désignées aux 1° à 7° du même article en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques, notamment une ou plusieurs mesures législatives ou réglementaires, ou dont un dirigeant, un employé ou un membre entre en communication, à son initiative, au moins dix fois au cours des douze derniers mois avec les mêmes personnes ».

¹¹⁴¹ Assemblée nationale, Compte-rendu des auditions du groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts, jeudi 9 décembre 2010, séance de 9 heures, Compte-rendu n° 1.

demeure par essence intéressée. Le lobbying auprès des assemblées parlementaires s'avère utile pour apporter des informations aux parlementaires. Il importe toujours d'observer une certaine vigilance de principe à l'égard du lobbying. Il ne faut pas faire abstraction de la nature première du lobbying qui est de représenter et de faire valoir des intérêts particuliers. La vocation première du lobbying n'est pas de fournir une expertise, mais bien d'influencer la décision publique.

407. Ce travail d'encadrement du lobbying est à l'œuvre dans les parlements étudiés depuis quelques années. Il se manifeste principalement par la soumission des représentants d'intérêts à des obligations déclaratives, et parfois par des interdictions spécifiques¹¹⁴². Conformément à une vision qui interdit *a priori* toute immixtion d'intérêts particuliers dans la formation de l'intérêt général, le sixième alinéa de l'article 5 du Règlement du Sénat interdit la constitution de « *groupes tendant à défendre des intérêts particuliers, locaux ou professionnels* », tandis que le premier alinéa de l'article 23 du Règlement de l'Assemblée nationale interdit la constitution, sous quelque forme que ce soit, de « *groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels (...) entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif* ».

408. Une législation encadrant l'activité des représentants d'intérêts a ensuite progressivement vu le jour. Le Sénat dispose depuis 2009 d'un registre public et d'un code de conduite applicable aux représentants d'intérêt¹¹⁴³. L'inscription au registre, qui reste facultative, permet aux lobbyistes qui s'engagent à respecter le code de conduite de bénéficier d'un droit d'accès au Sénat¹¹⁴⁴. L'article 1 du code détaille les modalités du registre et les informations requises¹¹⁴⁵. Aucune distinction n'est opérée selon la nature des représentants d'intérêts qu'il s'agisse d'associations, d'entreprises, ou de particuliers. L'activité de représentation d'intérêts n'est elle-même pas définie et le droit d'inscription ne répond à aucun

¹¹⁴² Les obligations de transparence qui pèsent sur les représentants d'intérêts sont abordées dans la partie 2 para. 760 et s.

¹¹⁴³ Décision du Bureau du Sénat du 7 octobre 2009.

¹¹⁴⁴ Article XII *bis* de l'instruction générale du Bureau du Sénat suite à sa modification par les deux arrêtés du Bureau du 31 mai 2017.

¹¹⁴⁵ La liste des représentants d'intérêts au Sénat comporte les informations suivantes :

- leur nom et leurs coordonnées,
- le nom et les coordonnées de leur employeur,
- leur domaine d'intervention,
- s'ils y figurent, les références de leur inscription au répertoire numérique national des représentants d'intérêts,
- ainsi que, le cas échéant, le nom des clients pour le compte desquels ils exercent leur activité.

Cette liste est rendue publique sur le site internet du Sénat. Article 1 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat (Arrêté n° 2017-106 en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2017).

critère précis. Les informations du registre doivent également être indiquées par les représentants d'intérêts dans leurs contacts avec les sénateurs et les membres du personnel du Sénat¹¹⁴⁶. Le code de conduite prévoit également d'autres obligations déontologiques. L'article 3 exige notamment que les représentants d'intérêts « *exercent leur activité avec dignité et probité* ». Ils doivent par exemple s'abstenir de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact, des dons cadeaux ou avantages d'une valeur supérieure à 150 €.

409. Le Palais Bourbon a lui aussi disposé entre 2009 et 2017 de son propre registre facultatif. L'enregistrement, à la différence du Sénat, ne donnait accès qu'à certaines salles, mais pas aux lieux stratégiques de prise de décision¹¹⁴⁷. Autre différence majeure, les représentants d'intérêts ne respectant pas le code de déontologie édicté par le Bureau pouvaient être exclus du registre et perdre leur autorisation d'accès¹¹⁴⁸. Ce code interdit notamment aux représentants d'intérêts d'effectuer toute démarche publicitaire ou commerciale dans les locaux de l'Assemblée nationale et « *de présenter l'inscription au registre des représentants d'intérêts comme une reconnaissance officielle ou un lien quelconque avec l'Assemblée nationale de nature à induire leurs interlocuteurs en erreur* ». ¹¹⁴⁹ Le code interdit également aux représentants d'intérêts d'utiliser le logo de l'Assemblée nationale dans leur communication ou encore de conditionner la prise de parole dans des événements ou colloques organisés à l'Assemblée nationale au versement d'une participation financière¹¹⁵⁰. Cette réglementation a ensuite été consacrée par la résolution du 28 novembre 2014 qui inscrit le registre dans le Règlement et habilite le déontologue à faire toute remarque sur les informations qu'il contient¹¹⁵¹.

410. Ce dispositif, d'enregistrement facultatif placé sous la responsabilité de la délégation aux représentants d'intérêts et aux groupes d'étude n'a pas véritablement eu le temps d'exister. En effet, à la différence du Sénat, l'Assemblée nationale se réfère désormais au registre de transparence établi par la HATVP. Les représentants d'intérêts restent néanmoins soumis aux

¹¹⁴⁶ Article 2 du code de conduite des représentants d'intérêts au Sénat.

https://www.senat.fr/role/groupes_interet.html

¹¹⁴⁷ Arrêté du Bureau du 8 juillet 2009 ; *RTD civ.*, 2010, p. 62. note DEUMIER.

¹¹⁴⁸ Article 13 du code de déontologie applicable aux représentants d'intérêts dans sa version issue de l'arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 13 juillet 2016. Cette possibilité a été utilisée une fois.

¹¹⁴⁹ Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, dans sa version du 13 juillet 2016, disponible sur la page « représentants d'intérêts » de l'Assemblée nationale et du Sénat.

¹¹⁵⁰ Ces règles ont été modifiées suite au rapport du premier déontologue Jean GICQUEL qui dénonçait « l'omniprésence des sociétés de relations publiques dans l'organisation des colloques » et appelait l'Assemblée à reprendre la main sur le dispositif (rapport déontologue 2012, p. 9).

¹¹⁵¹ Article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, « il est tenu un registre public des représentants d'intérêts sous l'autorité du Bureau. Le déontologue est habilité à faire toute remarque sur les informations contenues dans ce registre ». Ce registre a été supprimé suite à l'adoption de la loi du 9 décembre 2016 qui crée un répertoire commun.

dispositions du code qui les concerne. La loi Sapin 2 du 9 décembre 2016 précise que « *les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts dans leurs relations avec les assemblées parlementaires sont, en vertu de l'article 18-4 de la loi du 11 octobre 2013, déterminées et mises en œuvre dans le respect des conditions fixées à l'article 4 quinquies de l'ordonnance du 17 novembre 1958* »¹¹⁵². Selon cet article, le bureau de chaque assemblée détermine les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les membres de l'assemblée, leurs collaborateurs ou les agents des services de cette assemblée. Le Conseil constitutionnel, soucieux de préserver l'autonomie du Parlement en la matière, a maintenu la possibilité d'édicter un registre propre aux deux assemblées¹¹⁵³. À l'Assemblée nationale, le déontologue demeure compétent pour assurer le respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts¹¹⁵⁴. L'ancienne version du code de conduite des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale prévoit que le non-respect de ses principes peut entraîner la suspension ou la radiation du registre. Le nouveau dispositif de sanction n'a pour l'heure pas été précisé. Le Sénat conserve lui un registre interne¹¹⁵⁵. Les représentants d'intérêts souhaitant travailler avec le Sénat sont donc soumis à une double obligation d'enregistrement dont on ne saisit pas bien l'intérêt pratique. Le contrôle est confié au comité de déontologie qui peut être saisi en cas de manquement par tout sénateur ou tout membre du personnel du Sénat¹¹⁵⁶. Le président du Sénat peut adresser des mises en demeure, mais aucune procédure d'exclusion du registre n'est prévue.

411. D'autres assemblées privilégient un dispositif interne qui est essentiellement déclaratif. En Allemagne, une liste publique des groupements souhaitant s'exprimer ou défendre leurs intérêts devant le *Bundestag* ou le gouvernement est établie annuellement et publiée au journal

¹¹⁵² Article 18-4 de la loi du 11 octobre 2013 dans sa rédaction issue de l'article 25 (V) de la loi du 9 décembre 2016.

¹¹⁵³ Selon le Conseil constitutionnel, l'édiction d'un registre commun administré par la Haute Autorité « ne saurait, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, interdire aux assemblées parlementaires de déterminer, au sein des représentants d'intérêts, des règles spécifiques à certaines catégories d'entre eux, ou de prendre des mesures individuelles à leur égard ». CC, décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, cons. 26. Cette réserve n'a pas été émise directement sur le fondement de la séparation des pouvoirs mais pour résoudre, de manière relativement artificielle, la contradiction avec la loi du 11 octobre 2013 qui consacre l'autonomie du Parlement en la matière.

¹¹⁵⁴ Article 80-5 du RAN issue de la résolution n°1882 modifiant le Règlement entrée en vigueur le 6 juillet 2019. « Le déontologue s'assure du respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, établi par le Bureau. Il peut, à cet effet, être saisi par un député, un collaborateur du président, un collaborateur d'un député ou d'un groupe parlementaire ainsi que par un agent fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de cette mission ».

¹¹⁵⁵ Les deux arrêtés du Bureau du Sénat adoptés lors de sa réunion du 31 mai 2017 fixent les modalités de ce nouveau système.

¹¹⁵⁶ Chapitre XXII *bis* de l'IGB du Sénat.

officiel¹¹⁵⁷. L'enregistrement constitue une obligation pour que ces groupements obtiennent un droit d'accès et soient entendus devant une commission parlementaire. Les commissions ne peuvent auditionner un groupe qui ne s'est pas préalablement enregistré. Les informations requises sont très similaires à celles exigées par le registre sénatorial en France¹¹⁵⁸. En revanche, cette inscription ne confère pas de droit un accès permanent au *Bundestag* ou le droit d'être entendu, dont la délivrance relève du président du *Bundestag* ou de la commission concernée.

412. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure l'influence de ces nouveaux acteurs entre en contradiction avec la vocation première des assemblées parlementaires qui est de définir l'intérêt général au travers de la législation¹¹⁵⁹. En France, le décret relatif au registre définit une action de représentation d'intérêts comme « *le fait procéder à des interventions à son initiative auprès des personnes désignées aux 1° à 7° du même article en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques, notamment une ou plusieurs mesures législatives ou réglementaires* »¹¹⁶⁰. Le décret aménage également certaines exceptions qui permettent de définir avec précision les actions entrant dans le cadre du registre¹¹⁶¹. Ces actions doivent être menées à l'initiative du représentant d'intérêts, ce qui exclut la participation à des auditions ou à des consultations à la demande des pouvoirs publics. Les lois sur le lobbying au Canada prévoient des exceptions similaires¹¹⁶².

¹¹⁵⁷ Annexe 2 du Règlement du *Bundestag*. Ce registre existe depuis 1972 au *Bundestag*.

¹¹⁵⁸ Les entités souhaitant s'enregistrer doivent fournir les renseignements suivants :

- Nom et siège du groupement,
- Composition du directoire et du conseil d'administration,
- Sphère d'intérêts du groupement,
- Nombre de membres,
- Noms des représentants,
- Adresse de son bureau au siège du *Bundestag* et du gouvernement fédéral.

¹¹⁵⁹ Sur ce point, voir introduction para. 55.

¹¹⁶⁰ Article 1 du décret précité. À l'origine, le projet de décret contenait une définition plus large qui s'étendait aux contributions directes ou indirectes, « aux processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation d'une décision publique, notamment d'une mesure législative ou d'un acte réglementaire ». Cette extension à l'application ou à l'interprétation d'une décision publique a été critiquée par la HATVP dans son avis sur le projet de décret ne figure pas dans la version finale du texte (HATVP, délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, p. 2).

¹¹⁶¹ L'article 1 du décret précise que « ne constitue pas une entrée en communication au sens de l'alinéa précédent le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, ainsi que le fait de présenter un recours administratif ou d'effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage ».

¹¹⁶² La loi canadienne sur le lobbying précise que « sont exclus du champ des communications les observations devant le Parlement ou dans le cadre d'une procédure dont l'existence peut être connue du public, les communications portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application d'une loi ou d'un règlement et les communications en réponse à une demande qui se limite à une demande de renseignement ».

413. Le Québec et le Canada ont également adopté un code de déontologie des lobbyistes de niveau législatif qui régleme les relations entre les représentants d'intérêts et les institutions publiques. Au Québec, le code est structuré autour de quatre principes : le respect des institutions, l'honnêteté, l'intégrité, et le professionnalisme¹¹⁶³. Le non-respect de ces principes peut entraîner des sanctions, prises par le commissaire au lobbying, institution indépendante chargée de l'administration du registre et du respect du code. Le système est semblable au niveau fédéral.

414. Ces principes déontologiques se conjuguent avec une obligation de transparence au travers d'un registre des représentants souvent plus complet que celui mis en place avec la loi Sapin II. Aucune restriction d'accès au Parlement n'est édictée pour les lobbyistes dument enregistrés. Cette absence de restrictions d'accès au Parlement s'explique par l'importance accordée à liberté d'accès aux institutions publiques dans les pays de *Common law*¹¹⁶⁴. En revanche, l'accent est mis sur des codes de déontologie très complets. Le système canadien est sans doute le plus abouti. Une loi fédérale du 13 septembre 1988 définit avec précision la notion de lobbying, qui consiste « à communiquer oralement ou par écrit avec un titulaire d'une charge publique œuvrant au sein d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale en vue d'influencer sa prise de décision »¹¹⁶⁵. La loi répertorie différents types de lobbyistes. Elle distingue, comme c'est le cas également au Royaume-Uni, le « lobbyiste-conseil » (*consultant lobbyist*) du lobbyiste salarié, d'une personne morale ou d'une organisation à but lucratif, lesquels n'ont pas les mêmes obligations¹¹⁶⁶. Cette distinction a l'avantage de n'inclure dans le champ du lobbying que les seules activités de conseil qui s'apparentent effectivement à de l'influence sur la décision publique. Surtout, la loi crée une nouvelle autorité indépendante, le commissariat au lobbying. Le rôle du commissariat est

¹¹⁶³ Code de déontologie des lobbyistes, adoptée par la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. L'ensemble de ces instruments sont consultables sur le site du commissaire au lobbying, à Québec et au niveau fédéral.

¹¹⁶⁴ La loi fédérale sur le lobbying repose sur quatre principes fondamentaux : l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État ; la légitimité du lobbysme auprès des titulaires d'une charge publique ; l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbysme ; l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

¹¹⁶⁵ Au sens de la loi canadienne, un titulaire de charge publique est « un agent ou employé de Sa Majesté du chef du Canada. » La présente définition s'applique notamment aux sénateurs et députés fédéraux ainsi qu'à leur personnel.

¹¹⁶⁶ Le lobbyiste conseil est défini par la loi comme « personne engagée pour communiquer au nom d'un client. Il peut s'agir d'un particulier ou d'un lobbyiste professionnel rémunéré, dont les services ont été retenus pour communiquer avec un titulaire de charge publique au nom d'un client, ou organiser une rencontre entre un client et un titulaire de charge publique ».

d'administrer le registre et de s'assurer du respect de leurs obligations par les lobbyistes¹¹⁶⁷. Il existe un commissariat au niveau fédéral et dans chaque province.

415. Le Royaume-Uni emprunte un chemin similaire depuis le vote du *Lobbying Act* de 2014 qui crée un registre obligatoire pour le lobbyiste-conseil¹¹⁶⁸. Ce registre est également administré par un *Registrar*, personnalité indépendante, équivalent des commissaires canadien et québécois. La loi lui confère la faculté d'imposer une amende aux représentants qui ne fourniraient pas d'informations sincères et à jour après l'avoir mis en demeure de respecter ses obligations¹¹⁶⁹.

416. La France ne connaît pas d'institution spécialisée de ce type. Depuis la loi Sapin 2, la régulation du lobbying auprès des responsables publics est confiée à la HATVP, chargée d'administrer un registre commun dont les modalités sont abordées dans la seconde partie¹¹⁷⁰. Des doutes subsistent, exprimés par la Haute Autorité elle-même, sur l'efficacité de ce registre. Les informations exigées par le décret d'application sont en effet bien moins complètes que ce qui est requis chez nos voisins. Alors que le Canada et le Royaume-Uni ont opté pour la spécialisation et la centralisation, le dispositif de contrôle français demeure morcelé entre les organes de déontologie parlementaire et la HATVP. Les pratiques sont sensiblement différentes selon les parlements, en fonction de leur propension à admettre la participation des intérêts privés à la décision publique. L'influence des représentants d'intérêts se manifeste aussi par la multiplication des clubs et des groupes d'études parlementaires dont l'activité souvent opaque s'apparente parfois à du lobbying.

¹¹⁶⁷ Commissariat au lobbying du Canada, <https://lobbycanada.gc.ca>.

¹¹⁶⁸ *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* 2014.

¹¹⁶⁹ Sections 12 à 15 du *Lobbying Act* : l'amende encourue ne peut excéder £7 500.

¹¹⁷⁰ Sur ce registre, voir partie 2 para 762 et s.

2) L'encadrement souhaitable de l'activité des clubs et groupes d'étude parlementaires

417. En France, l'origine des groupes d'étude remonte vraisemblablement à la III^e République. Il existait alors au sein des assemblées des groupes consacrés aux parlementaires médecins, ou encore aux ports de guerre. Le comité de déontologie du Sénat, les définit comme « *des associations ou structures informelles réunissant principalement des parlementaires, destinées à les informer sur les enjeux liés à un domaine ou secteur particulier et le plus souvent financées par des sociétés de relations publiques, des entreprises ou des associations professionnelles*. Ces structures font le lien entre le Parlement et « *le monde professionnel ou associatif* »¹¹⁷¹. La définition retenue reconnaît implicitement que ces structures présentent un risque de conflit d'intérêts du fait de leur financement par des entités privées.

418. L'Assemblée nationale comprend sous la XV^e législature, cent cinq groupes d'étude quand, le Sénat n'en compte qu'une vingtaine¹¹⁷². Les sujets d'étude sont très divers : la ruralité, l'intégration des personnes handicapées ou la châtaigneraie. La seule exigence prévue pour assurer la conformité de ces groupes avec le Règlement est de recevoir l'agrément du Bureau. Or, sans faire preuve d'un excès de suspicion, leur activité est loin d'être transparente. Les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat ne fournissent que la liste des groupes et de leurs membres. Il n'est fait mention d'aucun compte-rendu de réunion ni d'un quelconque rapport produit. Lors de sa réunion du 6 juin 2018, le Bureau de l'Assemblée nationale a toutefois décidé que les groupes d'étude peuvent mettre en ligne leurs agendas, les noms et qualités des personnes auditionnées par leurs groupes ainsi que les comptes-rendus de leurs travaux¹¹⁷³. Il ne s'agit pas d'une obligation, mais cela peut contribuer à accroître la visibilité de ces groupes. La présentation faite sur le site de l'Assemblée nationale demeure très vague¹¹⁷⁴. L'absence de

¹¹⁷¹ Comité de déontologie du Sénat, Avis n° CDP/2015-2 sur les clubs parlementaires, 2 décembre 2015.

¹¹⁷² Les noms des groupes d'étude sont disponibles sur la page dédiée des sites de l'Assemblée nationale et du Sénat. Pour l'Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/les-groupes-d-etudes>. Pour le Sénat : <https://www.senat.fr/groupe-etude/etulst.html>

¹¹⁷³ Compte-rendu de la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 juin 2018. Aucun groupe d'étude n'a pour l'heure publié des informations sur ses activités.

¹¹⁷⁴ Le site précise simplement que « bénéficiant d'une grande souplesse de fonctionnement, les groupes d'étude développent des activités très diverses : auditions de membres du gouvernement, de responsables de l'administration, de personnalités du secteur concerné (dirigeants d'entreprises, représentants de fédérations professionnelles ou de syndicats, responsables d'associations, etc.), visites de sites ou d'entreprises, participation à des manifestations extérieures à l'Assemblée (colloques, salons professionnels, etc.) ».

transparence autour de l'activité de ces groupes est généralement justifiée par le fait qu'ils n'ont pas vocation à intervenir directement sur le processus législatif, à la différence des commissions¹¹⁷⁵. Cet argument ne fournit qu'une justification partielle dans la mesure où les lobbyistes n'ont pas non plus vocation à intervenir directement dans le processus législatif et sont pourtant soumis à un devoir de transparence.

419. Ces groupes reçoivent un soutien matériel et humain du Parlement (secrétariat, salles de réunion), mais ne bénéficient d'aucun crédit de fonctionnement. Leur rôle exact demande à être précisé. Leur expertise est sans doute utile au travail parlementaire, mais pourrait être plus visible. Si les risques de détournement de leur vocation initiale apparaissent limités eu égard à la faiblesse de leurs moyens, ce flou peut alimenter des doutes sur les relations qu'ils entretiennent avec les professionnels de leur spécialité. La création des groupes d'étude est ainsi accueillie de manière très positive par les acteurs du secteur concerné qui y voient surtout un moyen de relayer leurs préoccupations au sein de l'Assemblée¹¹⁷⁶. Une transparence raisonnable sur l'activité de ces groupes permettrait de lever les ambiguïtés¹¹⁷⁷. Selon la Haute Autorité, « *il serait souhaitable que la page internet consacrée à chaque groupe d'étude puisse également recenser les auditions et déplacements auxquels le groupe d'études procède. Il serait utile que ces auditions soient annoncées à l'avance et puissent être accessibles aux acteurs intéressés (parlementaires, collaborateurs et représentants d'intérêts)* »¹¹⁷⁸.

420. Les groupes d'étude constituent parfois « *un faux nez* » des clubs parlementaires, dont l'activité s'apparente directement à du lobbying¹¹⁷⁹. Saisi à titre consultatif de la question, le

¹¹⁷⁵ On notera que cela ne fournit qu'une justification partielle dans la mesure où les lobbyistes n'ont pas non plus vocation à intervenir directement dans le processus législatif et sont pourtant soumis à un devoir de transparence. Cf. partie 2 para 759 et s.

¹¹⁷⁶ Pour la HATVP, « les groupes d'étude sont souvent le relais des représentants d'intérêts auprès des parlementaires. Une simple lecture de leur dénomination permet généralement de les rapprocher d'un secteur d'activité ou d'une filière professionnelle » HATVP, Rapport au président de l'Assemblée nationale sur les clubs parlementaires, 2016, p. 80.

¹¹⁷⁷ Au Sénat, le président du groupe d'étude sur la vigne et le vin (jusqu'en 2017), Gérard CESAR, ancien sénateur de la Gironde est aussi l'ancien président de la première cave coopérative de France en termes de production viticole, sans qu'il en soit fait mention sur la page dédiée au groupe. Certains présidents de groupes d'étude prennent parfois des positions très tranchées dans les débats les concernant. Voir par exemple la tribune de M. Jean-Noël CARDOUX, sénateur du Loiret et président du groupe d'études Chasse et Pêche du Sénat contre l'interdiction de la chasse le dimanche, relayée sur le site de plusieurs syndicats et association de chasseurs. Le sénateur a également déposé un amendement visant à introduire un délit d'entrave à la chasse passible de 30 000 euros d'amendes et d'un an d'emprisonnement. Le groupe d'étude a aussi été très actif lors de l'examen du projet de loi relatif à la création de l'office français de la biodiversité qui a été renommé, suite à l'intervention des sénateurs, « office de la biodiversité et de la chasse » par la loi du 24 juillet 2019, publiée au JO du 26 juillet 2019.

¹¹⁷⁸ Rapport de la HATVP sur les clubs parlementaires, précité, p.10.

¹¹⁷⁹ *Ibid.* p.10.

comité de déontologie du Sénat recommande d'ailleurs un « *strict cloisonnement* » entre les groupes d'étude et les clubs parlementaires¹¹⁸⁰. Il n'existe pas de définition claire de ces structures qui ne bénéficient pas d'une existence légale. Les clubs parlementaires sont le produit du développement des activités des représentants d'intérêts à partir des années 1980-1990¹¹⁸¹. Leur rôle d'influenceur des pouvoirs publics est clairement affirmé. La HATVP relève sans ambiguïté que « *le point commun de toutes ces structures est de mettre en relation des parlementaires et des représentants d'intérêts* »¹¹⁸². Dans son rapport annuel 2016, le déontologue de l'Assemblée nationale donne une définition plus précise. Ces clubs sont « *des entités animées par des sociétés de relations publiques ou des grands groupes industriels, afin de sensibiliser les responsables publics sur des sujets particuliers* »¹¹⁸³. De leur côté, les sociétés de relations publiques qui en sont à l'origine définissent ces clubs comme des « *outils de débats, de rencontres et de communication* » qui ont pour but « *d'apporter une continuité aux relations établies entre les sphères publiques et économiques* » et de « *permettre la confrontation des points de vue* »¹¹⁸⁴.

421. Ce rôle de sensibilisation vise normalement à fournir aux parlementaires des données objectives sur un domaine particulier. Cependant, le fait que ces clubs soient gérés par des entités privées peut parfois soulever des interrogations quant à l'objectivité de l'expertise fournie. Ces risques ont été très tôt perçus. Dans son premier rapport, le déontologue de l'Assemblée nationale pointait « *l'omniprésence des sociétés de relations publiques, bénéficiant du prestige des lieux, et dont le financement altérerait l'objectivité des débats* »¹¹⁸⁵. Dans sa lettre de mission adressée à la HATVP, le président de l'Assemblée nationale reconnaît d'ailleurs que ces pratiques « *ne manquent pas de soulever la question d'un possible conflit d'intérêts avec le mandat parlementaire* »¹¹⁸⁶.

422. Consulté dans le cadre de cette mission, le déontologue de l'Assemblée nationale estime que l'existence des clubs parlementaires n'est pas en soi critiquable dès lors qu'ils participent

¹¹⁸⁰ Comité de déontologie du Sénat, Avis n° CDP/2015-2 précité.

¹¹⁸¹ Sur l'historique du lobbying auprès des parlementaires, voir partie 2 para. 621.

¹¹⁸² Rapport de la HATVP précité, p. 10.

¹¹⁸³ Rapport déontologue 2016, p. 60.

¹¹⁸⁴ Rapport de la HATVP précité, p. 61.

¹¹⁸⁴ *Idem.* p. 11.

¹¹⁸⁵ Rapport déontologue 2012, p. 10.

¹¹⁸⁶ Lettre de mission du président Claude BARTOLONE, 13 octobre 2015, Rapport HATVP, précité p. 59.

à l'information du député¹¹⁸⁷. Il reconnaît toutefois que les députés doivent être particulièrement vigilants à leur égard. En effet, le code de déontologie indique que « *les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé* »¹¹⁸⁸. Il convient donc de porter une attention particulière aux risques de conflits d'intérêts que peut engendrer la participation de ces structures privées au débat démocratique.

423. Le principal problème concerne l'opacité du financement de ces structures. Dans la grande majorité des cas, ces clubs dits « parlementaires » sont financés par des sociétés de relations publiques qui servent d'intermédiaire entre le monde économique et les parlementaires. Jusqu'à une date très récente, leurs activités n'étaient pas ou peu régulées. Le rapport de la HATVP relève que « *de manière générale, il en ressort que les mesures d'encadrement actuelles demeurent très lacunaires, voire sont inexistantes* »¹¹⁸⁹. Les sociétés de relations publiques pouvaient ainsi organiser des colloques ou des conférences parrainées par un parlementaire dans l'enceinte même du Parlement. En 2012, ce type de manifestations représentent une part significative des événements organisés dans les salles de réception de l'Assemblée nationale¹¹⁹⁰. Comme le relève Jean Gicquel dans son rapport remis au Bureau de l'Assemblée nationale, « *une telle mise à disposition des salles ne va pas sans créer une confusion pour les participants ou le public de ces colloques. La mention "sous le haut patronage" de tel ou tel député contribue à accroître cette confusion* »¹¹⁹¹. Un autre problème est que le financement de ces manifestations pouvait être assuré par le biais d'une participation financière demandée aux organismes intervenants. Ce système fortement inégalitaire contraignait les intervenants à « monnayer leur intervention »¹¹⁹². Les sociétés organisatrices profitaient du caractère apparemment officiel de l'événement et de la présence des parlementaires pour exiger des contributions importantes¹¹⁹³.

¹¹⁸⁷ Rapport déontologue 2016, p. 60.

¹¹⁸⁸ Article premier du code de déontologie des membres de l'Assemblée nationale.

¹¹⁸⁹ Rapport de la HATVP, précité p. 17.

¹¹⁹⁰ Rapport déontologue 2012, p. 9.

¹¹⁹¹ *Ibid.* L'assemblée facture des frais de mise à disposition oscillant entre 1 500 et 3 600 €. En ajoutant les frais des sociétés organisatrices, l'organisation d'un colloque à l'Assemblée nationale est évaluée à 50 000 €.

¹¹⁹² Le rapport sénatorial sur la prévention des conflits d'intérêts relevait ainsi, sans ambiguïté, que « ceux qui payent le plus sont ceux qui disposent du temps de parole le plus long, si bien qu'en réalité la présence des parlementaires dans ces colloques est monnayée par l'entité organisatrice auprès des acteurs d'un secteur (ce qui s'apparente, dans certains cas, à un véritable "racket") ». Rapport HYEST, *op. cit.*, p. 95.

¹¹⁹³ Rapport de la HATVP, précité p. 53.

424. Ces pratiques sont désormais proscrites. Par une décision du 13 juillet 2016, le Bureau de l'Assemblée nationale a ajouté au code de déontologie des députés l'interdiction d'utiliser des locaux ou des moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés¹¹⁹⁴. Les deux assemblées ont également interdit que les interventions dans le cadre des manifestations organisées par des représentants d'intérêts soient conditionnées à une participation financière¹¹⁹⁵. Les représentants d'intérêts et les structures qu'ils animent ne peuvent pas non plus faire usage du logo de l'Assemblée nationale ou de l'adjectif « parlementaire » dans le cadre des manifestations qu'ils organisent¹¹⁹⁶. Les représentants d'intérêts ont également l'obligation d'informer les parlementaires sur le coût des invitations afin que ceux-ci se conforment aux obligations déclaratives prévues par le code de conduite¹¹⁹⁷.

425. Selon la HATVP, ces interdictions n'ont pas totalement réglé le problème. Le rapport souligne que « *les colloques pour lesquels une participation financière est demandée aux intervenants se sont déplacés en dehors des murs des assemblées, notamment dans des lieux se situant à proximité de ces derniers. S'agissant des colloques organisés dans les assemblées par des sociétés de relations publiques, leur financement dépend toujours de leurs partenaires privés qui se trouvent ainsi naturellement en position de force quand il s'agit de déterminer les thématiques abordées et les intervenants à sélectionner. Si la prise de parole n'est plus directement liée au versement d'une contribution financière, elle ne saurait être pour autant totalement indépendante des financeurs de l'événement* »¹¹⁹⁸. La Haute Autorité recommande que le Parlement s'implique davantage dans l'organisation des colloques qu'il accueille. Les assemblées pourraient par exemple avoir recours à un prestataire extérieur ou conditionner la location d'une salle à la présentation d'un cahier des charges de l'événement¹¹⁹⁹.

¹¹⁹⁴ Compte-rendu de la réunion du Bureau du 13 juillet 2016, Article 1^{er} du code de déontologie des députés : « les députés [...] s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés ».

¹¹⁹⁵ Article 11 du code de conduite des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale et 4 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat.

¹¹⁹⁶ Compte-rendu de la réunion du Bureau du 13 juillet 2016 et article 32 *bis* de l'instruction générale du Bureau. Le logo de l'Assemblée nationale ne peut en aucun cas être utilisé par les représentants d'intérêts ou « pour promouvoir des réunions, colloques ou manifestations militantes, organisés par un député dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, dans lesquels des personnalités extérieures à l'Assemblée seraient amenées à s'exprimer en qualité d'intervenants ».

¹¹⁹⁷ Les députés et sénateurs doivent en effet déclarer à l'organe chargé de la déontologie, tous dons ou avantages perçus d'une valeur supérieure à 150 €. Sur ce point voir para 732 et s.

¹¹⁹⁸ Rapport de la HATVP, précité p. 80.

¹¹⁹⁹ *Ibid.*

426. Au Royaume-Uni, les clubs parlementaires existent et sont dénommés « *All party Parliamentary Groups* ». Ils sont exclusivement composés de membres issus des deux chambres et interviennent, comme en France, sur des sujets très divers¹²⁰⁰. La préoccupation de la Chambre des Communes à leur égard est ancienne. Une résolution de 1984 encadre leur activité¹²⁰¹. Comme en France, ces entités font l'objet de critiques régulières sur leurs modalités de financement et leurs facilités d'accès au Parlement¹²⁰². La plupart sont ouvertement soutenues par des sociétés de relations publiques. Il a fallu attendre une résolution du 15 juillet 2013 pour que la Chambre des Communes abolisse le système des « *APPG passes* », qui permettait aux organisateurs – non-parlementaires – des groupes de bénéficier d'un accès au Parlement.¹²⁰³ Ceux-ci demeurent libres d'utiliser le logo et le nom du Parlement dans tous leurs supports de communication, à la condition d'y ajouter clairement la mention « *APPG* » et de faire la transparence sur les activités¹²⁰⁴. La Chambre des Communes tient un registre détaillé de ces groupes, auquel l'inscription est obligatoire pour utiliser le logo et les salles du Parlement¹²⁰⁵.

427. Les autres systèmes étrangers reposent aussi sur la transparence et font prévaloir la liberté des représentants d'intérêts. Il existe au *Bundestag* des « conseils consultatifs parlementaires » (*Parlamentarische Beiräte*), qui sont plus proches des groupes d'étude que des clubs parlementaires. Ils sont composés uniquement de parlementaires et bénéficient d'une présentation officielle sur le site internet du *Bundestag*. Un agenda des manifestations et des rapports thématiques y sont publiés. Les parlementaires sont tenus de faire état de leur

¹²⁰⁰ Au Royaume-Uni, ces groupes sont répertoriés dans un registre spécifique et ont une existence quasi officielle dès lors qu'ils se conforment à des obligations de transparence. Voir la page consacrée aux *All-Party Parliamentary Groups (APPGs)* sur le site de la chambre des Communes. <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/apg/>.

¹²⁰⁰ À noter qu'il existe différentes sous-catégories, comme les *county groups*, l'équivalent des groupes d'amitié français, mais aussi des « *Associate Parliamentary groups* » qui peuvent accueillir des personnalités issues de la société civile. Dans son rapport consacré à ces structures, le *committee on standards* recommande l'abolition de cette catégorie. House of Commons Committee on Standards, *Party Parliamentary Groups*, Sixth Report of Session 2013–14 HC 357 p. 22.

¹²⁰¹ Résolution du 31 octobre 1984, *Common Hansard*, collum, 1362 - 1370.

¹²⁰² *Griffith and Ryle on Parliament, op. cit.*, p. 98.

¹²⁰³ Sur ce registre, cf. partie 2 para. 760 et s.

¹²⁰⁴ House of Commons, *Guide to the Rules on All-Party Groups*, March 2012, para 115. Dans son rapport de 2015, le *Committee on Standards* a jugé qu'une interdiction générale était « disproportionnée » et que la transparence était suffisante pour éviter toute confusion avec les organes officiels du Parlement. L'inscription au registre est obligatoire pour pouvoir utiliser le logo du Parlement. De l'aveu même du comité, il n'est pas certain que cela empêche les confusions mais il fait prévaloir la liberté des représentants d'intérêts. Voir *All Party Parliamentary Groups*, Sixth Report of Session, 2013–14, p. 32.

¹²⁰⁵ <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/apg/> (consulté en août 2019). Le registre contient des informations sur l'objet des groupes, leurs membres et les modalités de financement.

participation à ces groupes dans leur déclaration d'intérêts. Il existe également en Allemagne des fondations politiques (*Stiftungen*) dont l'influence est considérable¹²⁰⁶. Ces structures, indépendantes du Parlement, sont étroitement liées aux partis politiques. Elles ont plusieurs missions : la formation politique, l'aide à la recherche, l'octroi de bourses d'études et l'entretien des archives¹²⁰⁷. Elles bénéficient de très larges ressources publiques. Si elles ne s'apparentent pas à des groupes de pression, dans la mesure où elles ne représentent pas des intérêts privés, leur existence démontre toutefois le poids des partis dans la vie parlementaire allemande. Surtout, l'importance des moyens financiers accordés à ces fondations « *n'exclut pas, loin de là, les risques de collusion avec le monde des affaires qui voit dans ces fondations, un moyen indirect d'influencer les partis* »¹²⁰⁸.

428. La transparence sur le financement et les activités des clubs est beaucoup plus poussée au Royaume-Uni. Les interdictions françaises portant sur l'utilisation des moyens parlementaires vont dans la bonne direction. La loi Sapin 2 renforce significativement les obligations des représentants d'intérêts et des clubs parlementaires en créant un registre commun des représentants d'intérêts¹²⁰⁹. Là encore, les progrès sont notables, bien que la nature des informations exigées par le registre laisse planer un doute sur son efficacité¹²¹⁰. D'autres interdictions plus spécifiques sont appliquées aux parlementaires dans leurs relations avec des intérêts extérieurs au mandat.

§ 2/Les autres prohibitions spécifiques au mandat

429. La loi, ou les assemblées en vertu de leur pouvoir disciplinaire, prévoient des interdictions spécifiques destinées à lutter contre les conflits d'intérêts. Ces restrictions concernent en premier lieu l'usage de la qualité de parlementaire dans le cadre d'une activité privée (A). Mais les risques de conflits d'intérêts ne s'éteignent pas avec la fin du mandat. Un parlementaire peut légitimement être tenté de faire valoir l'expérience acquise dans le domaine privé, ce qui pose la question de l'encadrement des activités post-mandat. Ce point constitue

¹²⁰⁶ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 300.

¹²⁰⁷ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 300

¹²⁰⁸ Tiziano BALMELLI, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption, op. cit.*, p. 257.

¹²⁰⁹ Ce registre est plus spécifiquement abordé dans la partie 2 para 760 et s.

¹²¹⁰ Cf. partie 2 para 760

encore dans certains parlements, et notamment en France, un angle mort de la lutte contre les conflits d'intérêts (B).

A. Les restrictions liées à la mention de la qualité de parlementaire et à l'utilisation des moyens des assemblées dans le cadre d'une activité privée

430. La première interdiction, la plus ancienne, prohibe l'utilisation de la qualité de parlementaire à des fins privées. Cette interdiction vise à ce que le parlementaire ne tire pas publiquement un avantage de sa position à des fins privées. En France, cette interdiction est ancienne¹²¹¹. Elle fut édictée pour la première fois dans la loi de 1884 sur les incompatibilités, qui interdisait à un parlementaire « *faire figurer ou laisser figurer son nom avec sa qualité de membre de l'une ou l'autre chambre dans des annonces, affiches ou réclames faisant appel au crédit public par l'émission de valeurs mobilières en vue de créer, d'exploiter ou de développer des entreprises industrielles, commerciales ou financières* »¹²¹². Elle fut ensuite reprise dans la loi de 1928.

431. Aujourd'hui, l'article L.O 150 du code électoral « *interdit à tout député de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale* ». La méconnaissance de cette interdiction entraîne la saisine du Conseil constitutionnel qui peut déclarer le parlementaire concerné démissionnaire d'office¹²¹³. On retrouve une interdiction similaire en Allemagne. Le Règlement du *Bundestag* précise que « *toute référence à la qualité de membre du Bundestag dans des affaires professionnelles ou commerciales est interdite* »¹²¹⁴. L'interdiction est une nouvelle fois limitée aux seuls organismes à but lucratif, mais apparaît tout aussi naïve qu'en France, qui plus est en l'absence d'incompatibilité. Le but de cette disposition est toujours d'empêcher un parlementaire d'utiliser son mandat électif à des fins personnelles dès lors que l'on présume

¹²¹¹ En 1859, une proposition, restée sans suite, a souhaité interdire aux députés de faire état de leur qualité lorsqu'ils signaient des articles de presse. L'idée était de préserver « la dignité du corps législatif » à une époque où les polémiques de presse étaient particulièrement violentes. Voir Eugène PIERRE, *Traité*, 1902, *op. cit.*, p. 360.

¹²¹² JO Sénat, Séance du 20 octobre 1884, p. 1507.

¹²¹³ Article L.O 151-3 du code électoral.

¹²¹⁴ Article 5 de l'Annexe 1 du Règlement du *Bundestag*.

qu'il en tirera un bénéfice. L'interdiction ne vaut que pour des sociétés ou entreprises à but lucratif et ne sanctionne donc *a priori* que les conflits d'intérêts financiers¹²¹⁵.

432. Un conflit d'intérêts peut intervenir lorsqu'un parlementaire apporte son soutien à un organisme à but non lucratif, mais qui est néanmoins susceptible de lui procurer un avantage personnel, financier ou matériel. En France, plusieurs situations litigieuses au regard de cet article ont fait polémiques sans toutefois aboutir à une saisine du Conseil constitutionnel¹²¹⁶. Le Bureau de l'Assemblée nationale a également eu à statuer sur un cas d'utilisation des moyens par un député pour promouvoir des intérêts privés. En l'espèce, un député avait publié sur son compte twitter une photo le montrant à la buvette de l'Assemblée nationale, entouré de pompes offertes par l'entreprise des Sirops Monin et livrées par ses soins. Saisie, la déontologue y a vu une atteinte à l'article 5 du code de déontologie qui interdit aux députés « d'utiliser les moyens et les locaux de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés »¹²¹⁷. La déontologue a d'abord demandé au député de retirer le tweet litigieux, ce qui l'a refusé de faire. Le député ne s'étant pas conformé à cette recommandation, la déontologue a décidé de saisir le Président d'un manquement à l'article 5 sur le fondement de l'article 80-4 du Règlement¹²¹⁸. Lors de sa réunion du 15 janvier 2020, le Bureau de l'Assemblée nationale a pour la première fois décidé de ne pas suivre le raisonnement de la déontologue. Selon le compte-rendu, Le Bureau a décidé qu'en l'absence de conflit d'intérêts, il n'y avait pas lieu à statuer¹²¹⁹. Cette justification sommaire appelle plusieurs remarques. D'abord, la formulation étonne. En décidant de ne pas sanctionner le député, le Bureau effectivement, statué. Plus problématique, elle laisse entendre que la situation du député n'a pas fait l'objet d'une délibération, ce qui peut sembler étrange pour un organe collégial tel que le Bureau. Ensuite, le Bureau semble faire de

¹²¹⁵ Cette interdiction ancienne a pris un relief particulier dans le cadre du scandale de la Garantie foncière où le nom du député RIVES-HENRY constituait un gage de crédibilité destiné à rassurer les investisseurs potentiels.

¹²¹⁶ En 1990, Bernard TAPIE, député des Bouches-du-Rhône, lance une campagne promotionnelle pour l'introduction en bourse de sa société, Bernard-Tapie-Finance, où il fait figurer sur les affiches publicitaires sa qualité de député des Bouches-du-Rhône et de membre de la commission des Finances. Le Bureau de l'Assemblée nationale et le Garde des Sceaux refusèrent de saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article L.O 150 du code électoral. Une requête en ce sens déposée par un électeur a été jugée non-recevable (décision n° 89-10 I du 1^{er} février 1990). Le Conseil fut néanmoins saisi sur le fondement de l'article L.O 146. Il rendit une décision de compatibilité, estimant que la société Bernard-Tapie-Finance n'avait pas un objet exclusivement financier. (CC, décision n° 89-9 I du 6 mars 1990 cons. 4, RFDC, 1990, n°2 p. 317, note PHILIP)

¹²¹⁷ Article 5 du code de déontologie des députés à l'Assemblée nationale, en vigueur en novembre 2019 au moment des faits

¹²¹⁸ « Lorsqu'il constate un manquement aux règles définies dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président. Il fait au député toutes les recommandations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses obligations. Si le député conteste avoir manqué à ses obligations ou estime ne pas devoir suivre les recommandations du déontologue, celui-ci saisit le Président, qui saisit le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement.

¹²¹⁹ Compte rendu de la décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 15 janvier 2020

l'existence d'un conflit d'intérêts, une condition préalable et nécessaire à la caractérisation d'un manquement à l'article 5 du code. Or, le texte ne pose nullement cette condition. Peu importe que le député ait tiré un bénéfice personnel d'une telle publicité, ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce. L'article 5 interdit tout simplement que les moyens et les locaux de l'Assemblée puissent servir de support publicitaire à une entreprise privée. Dans ce cadre, l'infraction paraît caractérisée, le tweet en question et la polémique qu'il a engendrée ayant été abondamment relayés. Ce cas montre les limites d'un système déontologique dans lequel le pouvoir de décision réside dans un organe politique dominé par la majorité. En l'espèce, le manque de transparence empêche de savoir ce qui s'est réellement joué. Il n'en demeure pas moins qu'en l'espèce, le Bureau interprète les dispositions du code avec une certaine souplesse.

433. Si une telle publicité à des fins commerciales peut dans bien des cas apparaître déplacée, son interdiction peut sembler désuète alors que la transparence sur les activités annexes des parlementaires est désormais la règle¹²²⁰. Le fait qu'une personne exerce un mandat électif est aujourd'hui de notoriété publique. Un parlementaire peut tirer profit de sa qualité dans son milieu professionnel sans nécessairement avoir à en faire mention. Cette disposition pourrait toutefois être utilement complétée, voire remplacée par l'intervention du déontologue. Il serait envisageable d'inclure dans les déclarations de niveau déontologique l'obligation de déclarer toute mention de la qualité de député à des fins publicitaires en soutien à des entités autres que celles visées à l'article L.O 150. Le déontologue apprécierait alors si une telle mention est compatible avec les principes édictés par le code de conduite¹²²¹. Cette solution est d'ailleurs à l'œuvre depuis le début de la XV^e législature. Trois cas d'infraction présumée aux dispositions de l'article L.O 150 ont été étudiés par le Bureau de l'Assemblée suite à un signalement du déontologue¹²²². Le code de déontologie, et notamment son article 1 qui interdit également au

¹²²⁰ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 147.

¹²²¹ Ce contrôle commence lentement à être opéré sur le fondement de l'article 1 du code de déontologie. Cf. note suivante. Voir également partie 2 sur les pouvoirs du déontologue sur la prévention des conflits d'intérêts para. 814 et s.

¹²²² Le premier cas étudié par le Bureau lors de sa réunion du 27 septembre 2017 est celui de la députée Pascale FONTENEL-PERSONNE. Il lui était reproché d'avoir laissé figurer sa qualité de député dans une brochure de sa société de transport qui proposait des visites de l'Assemblée nationale facturées 119 €. Pour la première fois, le Bureau de l'Assemblée a autorisé la publication du rapport de la déontologue (disponible dans le compte-rendu de la réunion du Bureau du 27 septembre 2017). La déontologue Agnès ROBLOT-TROIZIER estime que le manquement imputé à l'article 1 du code de déontologie qui interdit au député de favoriser ses intérêts personnels dans le cadre de son mandat est largement dû à une négligence et n'était pas intentionnel. Le Bureau a néanmoins estimé que cette négligence justifiait un rappel à l'ordre en application de l'article 79 du Règlement. Sur une éventuelle violation de l'article L.O 150, le déontologue estime que « la députée n'a pas laissé figurer son nom suivi de sa qualité sur le site commercial de sa société ». Il juge par conséquent que les dispositions de l'article L.O 150 n'ont

député de favoriser ses intérêts personnels dans l'exercice de son mandat constitue la nouvelle base juridique pour traiter ce type de situation. L'articulation entre ces deux dispositifs apparaît d'ailleurs peu claire dès lors que le fait de laisser figurer sa qualité de député dans une publicité commerciale peut être assimilé à une situation de conflit d'intérêts au sein de l'article 1 du code de conduite des députés ou à l'article 91 bis du Règlement du Sénat¹²²³.

434. La voie déontologique est également privilégiée au Royaume-Uni, où il n'est a priori pas interdit de faire mention de sa qualité de député, y compris dans le cadre d'une relation commerciale. La version originale du code de conduite adopté en 1995 prévoyait que tout membre souhaitant conclure un contrat incluant la fourniture de prestations directement liées à sa qualité de député doit en fournir une copie au commissaire, mentionnant les revenus perçus supérieurs à 5 000 £¹²²⁴. Il revenait ensuite au commissaire d'apprécier au cas par cas, en fonction de la nature du contrat, si la participation du député est susceptible de porter atteinte à la dignité et à la réputation du Parlement. L'agrément n'est toutefois pas nécessaire dans le cadre d'activités médiatiques si les gains perçus n'excèdent pas 1 % de l'indemnité parlementaire¹²²⁵. Cette disposition a finalement été supprimée lors de la révision du code en 2015. Le commissaire à l'éthique a estimé que la disposition n'apportait pas la preuve de son efficacité à lutter contre les conflits d'intérêts¹²²⁶. Les députés sont désormais tenus d'indiquer leurs éventuelles activités de conseil, notamment auprès des médias, directement dans leur déclaration d'intérêts¹²²⁷.

pas été méconnues. Le Bureau n'a donc pas saisi le Conseil constitutionnel. Deux autres cas ont été étudiés par le Bureau lors sa réunion du 8 novembre 2017. Le premier concerne une vidéo dans laquelle le député François RUFFIN fait la publicité du journal *Fakir* dont il est le rédacteur en chef. Le second concerne le député Thierry ROBERT, pour avoir proposé sur sa page *Facebook* des annonces de vente de biens immobiliers en lien avec les sociétés qu'il possède. Les deux députés se sont vus infliger un rappel à l'ordre simple lors de la réunion du Bureau du 8 novembre 2017.

¹²²³ Cet article est le pendant de l'article 1 du code de déontologie des députés, il impose aux sénateurs de faire prévaloir en toutes circonstances l'intérêt général sur tout intérêt privé.

¹²²⁴ Résolution du 6 novembre 1995, amendée le 14 mai 2002 et le 9 février 2009, Agreements for the Provision of Services : « (1) With effect from Wednesday 15 November 1995, any Member proposing to enter into an agreement which involves the provision of services in his capacity as a Member of Parliament shall conclude such an agreement only if it conforms to the Resolution of the House of 6 November 1995 relating to Conduct of Members; and a full copy of any such agreement including the fees or benefits payable in bands of: up to £5,000, £5,001– £10,000, and thereafter in bands of £5,000, shall be deposited with the Parliamentary Commissioner for Standards at the same time as it is registered in the Register of Members' Financial Interests and made available for inspection and reproduction by the public ».

¹²²⁵Chambre des Communes , *Guide d'application du code de conduite*, 2015, p. 50.

¹²²⁶ Committee on Standards and Privileges, *Proposed Revisions to the Guide to the Rules relating to the conduct of Members* Third Report of Session 2012–13 , EV 10.

¹²²⁷ Cf. partie 2 para. 706.

435. L'emploi de députés comme commentateurs politiques est assez courant au Royaume-Uni. Cette pratique confère a priori aux médias une plus grande crédibilité et est susceptible d'apporter une véritable expertise. Ce cumul pose toutefois de réelles questions quant à l'objectivité des commentaires dès lors que le député demeure un acteur politique de premier plan. Cependant, cet exemple montre que la liberté parlementaire prévaut dans un pays où l'on considère que la transparence est suffisamment informative pour éviter tout risque d'influence sur le citoyen. La règle est donc bien plus souple au Royaume-Uni. Toute collaboration extérieure en qualité de député est autorisée, à la condition qu'elle soit déclarée au registre. La seule interdiction prévue concerne la défense d'intérêts rémunérés pour le compte de sociétés à but lucratif, qui s'apparente directement à du lobbying. Cette interdiction prévaut également, dans les parlements issus du modèle de Westminster après la fin du mandat, là où aucune règle n'est prévue en la matière en France ou en Allemagne.

B. Le traitement différencié des risques de conflit d'intérêts post-mandat.

436. Les activités exercées ou les liens tissés constituent autant d'intérêts susceptibles de peser sur la conscience de l'élu dès la fin de son mandat. Le parlementaire, qui a été au cœur de la machine parlementaire pendant une ou plusieurs législatures s'est naturellement forgé un réseau de contacts et une expertise dans de nombreux domaines. Ces intérêts acquis grâce au mandat sont susceptibles d'intéresser les représentants d'intérêts qui souhaiteraient disposer d'informations ou d'un accès facilité aux responsables publics. La fin du mandat ne supprime donc pas les risques de conflits d'intérêts. Ces intérêts continuent de peser sur la conscience du parlementaire qui peut être tenté, ou se voir proposer de tirer profit de son expérience parlementaire dans le cadre d'une activité privée. Cette pratique dite du pantouflage désigne traditionnellement « *le départ, temporaire ou définitif, d'un agent public dans le secteur privé en payant au besoin une somme d'argent (la pantoufle, dans le jargon de l'école polytechnique) correspondant aux frais engagés par l'État dans sa formation* »¹²²⁸. Elle s'est considérablement développée à compter des années 1980 *en raison de la privatisation de l'économie et des alternances politiques*¹²²⁹. Cette pratique n'est évidemment pas condamnable en soi. Après quelques années passées à servir l'intérêt général, un agent public ou un parlementaire peut légitimement souhaiter poursuivre sa carrière professionnelle dans le secteur privé. Il n'est en

¹²²⁸ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique, op. cit.*, p. 226.

¹²²⁹ *Ibid.*

revanche pas souhaitable pour l'image et l'intégrité des fonctions préalablement exercées que cette reconversion soit motivée par d'autres considérations. Ce comportement peut s'avérer « *dangereux pour l'État, car il fait rétrospectivement douter de la probité de l'agent public lorsqu'il était en fonction* »¹²³⁰.

437. Cet encadrement des départs vers le secteur privé concerne aussi les responsables politiques. Plusieurs cas, notamment au niveau européen, n'ont pas manqué de soulever des critiques¹²³¹. En France cependant, ces règles ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires et aux ministres. Le code pénal prévoit un délit de pantouflage qui s'apparente à l'infraction de prise illégale d'intérêts commise par une personne ayant exercé une fonction publique avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions¹²³². La loi du 11 octobre 2013 a étendu ce délit aux ministres, aux anciens responsables d'exécutifs locaux, mais pas aux titulaires d'un mandat électif national. Cette différence peut surprendre dans la mesure où l'article 432-12, qui réprime la prise illégale d'intérêts dans l'exercice des fonctions, mentionne bien les titulaires d'un mandat électif public. En l'absence de données sur les activités post-mandat exercées par les élus, le risque de conflit d'intérêts apparaît sous-évalué. La loi reconnaît que des risques existent pour les ministres, les fonctionnaires et les élus locaux et l'on voit mal pourquoi il n'en serait pas de même pour les parlementaires, voire pour leurs collaborateurs. Ce risque apparaît de plus en plus prégnant à l'heure où, en particulier sous la XV^e législature, de

¹²³⁰ Emmanuel DREYER, « Pantouflage ou service - présidentiel - commandé ? », *D.*, 2012, p. 2782.

¹²³¹ Par exemple l'embauche en 2016 par *Goldman Sachs*, dans le strict respect des règles prévues, de l'ancien président de la commission européenne, José-Manuel BAROSO, six mois après son départ, a suscité de nombreuses critiques.

¹²³² Article 432-13 du code pénal :

« Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.

Est punie des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30% de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa.

Pour l'application des deux premiers alinéas, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé.

Ces dispositions sont applicables aux agents des établissements publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État ou les collectivités publiques détiennent directement ou indirectement plus de 50% du capital et des exploitants publics prévus par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

L'infraction n'est pas constituée par la seule participation au capital de sociétés cotées en bourse ou lorsque les capitaux sont reçus par dévolution successorale ».

nombreux députés se réclament de la société civile et aspirent pour beaucoup à développer ou à reprendre une activité professionnelle à la fin de leur mandat. La France fait cependant exception sur ce point. Aucun contrôle des activités post mandat n'est prévu pour un parlementaire français, qui peut donc s'engager dans une activité de lobbying dès la fin de son mandat.

438. Cette situation tranche avec le dispositif prévu à l'égard des fonctionnaires, des ministres et de certains élus locaux. Dans la fonction publique, le contrôle est assuré par la HATVP, laquelle absorbe la commission de la déontologie de la fonction publique à compter de février 2020¹²³³. Son contrôle est toutefois plus large que la seule prise illégale d'intérêts¹²³⁴. La commission apprécie « la compatibilité de toute activité lucrative privée avec les fonctions exercées dans les trois années précédentes »¹²³⁵. Sa saisine est obligatoire. L'avis de la commission s'impose à l'administration et lie l'agent qui peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire s'il ne le respecte pas¹²³⁶. La compétence à l'égard des ministres et des présidents d'exécutifs locaux est confiée à la HATVP. La Haute Autorité rend un avis public dans lequel elle évalue les risques pénaux et déontologiques engendrés par l'exercice des fonctions projetées¹²³⁷. Cette procédure pourrait être adaptée, en prévoyant par exemple que, dans un certain délai, un ancien parlementaire souhaitant s'engager dans une activité privée pourrait être tenu d'en faire la déclaration à l'organe chargé de la déontologie de l'Assemblée à laquelle il appartenait et qui donnerait un avis sur sa compatibilité avec les activités exercées au cours du

¹²³³ Article 25 *octies* du statut général des fonctionnaires du 13 juillet 1983 dans sa version à venir au 1 février 2020.

¹²³⁴ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique, op. cit.*, p. 229.

¹²³⁵ Le fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions ou, le cas échéant, l'autorité dont il relève dans son corps ou dans son cadre d'emploi d'origine, saisit à titre préalable la commission afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

¹²³⁶ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique, op. cit.*, p. 227.

¹²³⁷ La loi Sapin II confie à la HATVP la mission de contrôler le pantouflage des anciens ministres, anciens présidents d'un exécutif local ainsi que des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes. Les nouvelles activités entreprises doivent être déclarées à la Haute Autorité pendant une période de trois ans sur le modèle du régime prévu pour les fonctionnaires. La Haute Autorité évalue si l'activité envisagée pose des difficultés au sens de l'article 432-13 du code pénal mais également déontologique. Elle vérifie notamment que les activités envisagées ne portent pas atteinte à la dignité, à la probité et à l'intégrité des fonctions antérieures et si elles ne placent pas le responsable public dans une situation de conflit d'intérêts au regard des sujets qu'il a eu à traiter dans le cadre de ses fonctions antérieures. La HATVP a rendu 26 avis « pantouflage » depuis 2017 qui font l'objet d'une publication sur son site internet. <https://www.hatvp.fr/espace-juridique/#deliberations>.

La procédure telle qu'elle est prévue ne semble pouvoir s'appliquer aux parlementaires, le délit de prise illégale d'intérêts ne leur étant pas applicable. Ceux-ci n'exercent pas de fonctions de surveillance et de contrôle au sens des articles 432-12 et 432-13 du code pénal. Le contrôle reviendrait sans doute aux autorités de déontologie parlementaire selon des modalités qui restent à définir.

mandat¹²³⁸. En pratique, la question est loin d'être anodine, les parlementaires conservent traditionnellement un droit d'accès au Parlement après la fin de leur mandat susceptible d'intéresser des sociétés de relations publiques.

439. Des règles sont d'ailleurs prévues dans les autres parlements. À Bruxelles, l'accès des anciens députés européens au Parlement est encadré dans un souci d'éviter toute activité de lobbysme déguisé. Le Règlement précise « *que les anciens députés qui s'engagent à titre professionnel dans des activités de lobbying ou de représentation qui sont en rapport direct avec le processus législatif ne bénéficient pas de ces facilités pendant toute la durée de cet engagement* »¹²³⁹. Au Royaume-Uni, suite à une requête de l'association de la presse parlementaire sur le fondement du *Freedom of Information Act*, la Chambre publie régulièrement une liste des anciens *MPs* bénéficiant d'un badge d'accès au Parlement¹²⁴⁰. Les règles concernant les activités post mandat ont également été durcies. Depuis 2015, le code de conduite prévoit les règles concernant les activités de lobbying qui s'appliquent au député sur une période de six mois après la fin du mandat¹²⁴¹. Dans son dernier rapport, le CSPL propose qu'un ancien député qui souhaite poursuivre une activité au contact de responsables publics soit dans l'obligation d'en faire la déclaration à la Chambre pendant une période de deux ans comme cela est prévu pour les anciens ministres.¹²⁴² La Chambre des Communes peut également décider de retirer son droit d'accès au Parlement à un ancien député qui aurait violé ces règles¹²⁴³.

¹²³⁸ Lors de leur audition pour le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur le statut des députés et leurs moyens de travail, les membres de la HATVP se sont prononcés en faveur d'un dispositif spécifique pour les parlementaires. Cf. audition de la HATVP par le groupe de travail sur le statut des députés des membres de la Haute Autorité, 22 mai 2018. Cette audition n'a pas fait l'objet d'un compte-rendu mais est disponible sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale.

¹²³⁹ Article 6 du code de conduite des députés au Parlement européen.

¹²⁴⁰<https://www.parliament.uk/site-information/foi/transparency-publications/hoc-transparency-publications/former-mp-passes/> (Consulté en aout 2019) 451 anciens *MPs* bénéficient actuellement de facilités au Parlement. En 2015, la publication de la liste a révélé que deux députés, Jack STRAW et Sir Malcolm RIFKIND bénéficiaient toujours de cette facilité d'accès alors même qu'ils ont fait l'objet d'une enquête pour des soupçons de lobbying. Ils ont été piégés en caméra cachée par des journalistes se faisant passer pour des lobbyistes qui leur proposaient de l'argent en échange d'un accès facilité au Parlement. Ils ont toutefois été dédouanés par le *Committee on standards*. Cf. *Committee on Standards*, Sir Malcolm RIFKIND and Mr. Jack STRAW, First Report of Session 2015-16, HC 472.

¹²⁴¹ Guide d'application du code de conduite, 2015, chapitre 3, para. 20 : « Former Members must abide by the restrictions of the lobbying rules for six months after their departure from the House in respect of any approach they make to Ministers, other Members or public officials. Former Members may not use their privileged parliamentary pass for the purposes of lobbying on the parliamentary estate ».

¹²⁴² CSPL, Rapport 2018, p. 19.

¹²⁴³ Cette sanction a été prononcée en 2010 à l'égard de plusieurs anciens députés, sanctionnés pour s'être livrés à des activités de lobbying en cours de mandat mais qui n'étaient plus en fonction au moment où la Chambre a rendu ses conclusions. *Standards and Privileges Committee*, « Ninth Report: Sir John BUTTERFILL, Mr Stephen BYERS, Ms Patricia HEWITT, Mr Geoff HOON, Mr Richard CABORN and Mr Adam INGRAM ». 7 décembre 2010, HC 654.

440. Avec ces dispositions, le Royaume-Uni se rapproche des systèmes canadiens et québécois, qui sont de loin les plus stricts. Le contrôle des départs de l'ensemble des titulaires de charges publiques, dont les parlementaires, relève de la compétence du commissaire au lobbying. Nommé par l'Assemblée, ce commissaire, déjà évoqué, a pour mission de surveiller et de contrôler l'ensemble des activités liées au lobbying. Les règles d'après mandat sont détaillées dans un guide disponible sur le site¹²⁴⁴. Il est ainsi interdit à un député d'exercer une activité de lobbying en lien avec les fonctions précédentes dans les deux ans suivant la fin du mandat¹²⁴⁵. Dans le cadre de cette activité, un ancien député a l'interdiction, sans limites de temps, « *de divulguer des renseignements confidentiels et de donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public et obtenus dans le cadre de sa fonction antérieure* », et « *de tirer un avantage indu de la charge qu'il occupait antérieurement ou d'agir relativement à une procédure, une négociation ou une opération particulière à laquelle il a participé dans le cadre de ses fonctions* »¹²⁴⁶. Les deux interdictions ciblent principalement la divulgation d'informations confidentielles, et l'équivalent de la prise illégale d'intérêts. Elles n'interdisent pas à un député d'exercer des activités de lobbying, dans le cadre desquelles il est alors soumis à la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et au code de déontologie des lobbyistes. En cas de doute sur la compatibilité de l'activité, le commissaire diligente une enquête de façon indépendante. La loi prévoit que tout titulaire de charge publique ne respectant pas les règles énoncées « *commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$* »¹²⁴⁷. Au Québec, la sanction peut être prononcée par le commissaire et est directement exécutoire. La personne visée dispose de la faculté de faire appel de la décision devant le procureur général¹²⁴⁸. La plus grande conscience de la légitimité, mais aussi des risques que représente le lobbying, explique cette rigueur. Le Parlement français reste très en retard sur ce point par rapport à ces homologues. La prise en compte grandissante des activités de lobbying va sans doute conduire le Parlement français à adopter ce type de règles qui pourraient s'inspirer

¹²⁴⁴ <http://www.commissairelobby.qc.ca> qui reprend les interdictions prévues aux articles 27 à 32 de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying.

¹²⁴⁵ Une activité de lobbyisme consiste « en une communication orale ou écrite visant à influencer la prise de décision de titulaires de charges publiques œuvrant au sein de ministères ou d'organismes du gouvernement du Québec ainsi que des municipalités et des organismes qui en relèvent ».

¹²⁴⁶ Extrait du Guide d'après-mandat disponible sur le site du commissaire au lobbyisme : <https://www.commissairelobby.qc.ca/titulaire-dune-charge-publique/son-role-et-ses-responsabilites/regles-dapres-mandat/>

¹²⁴⁷ Article 61 de la loi sur l'éthique en matière de lobbying.

¹²⁴⁸ *Idem*. Article 58.

des dispositions applicables aux ministres. Au-delà de la prévention des conflits d'intérêts, cela participerait à protéger l'image du Parlement et de ses membres.

Conclusion du Chapitre 1

441. La comparaison des modalités d'encadrement des relations des parlementaires avec des intérêts privés fait apparaître de fortes divergences. L'association d'intérêts privés au processus délibératif est davantage tolérée dans les modèles de Westminster et en Allemagne au nom d'une conception « égalitaire » de l'intérêt général qui admet la concurrence des intérêts publics et privés dans la détermination de la législation. Elle se traduit par une plus grande liberté de cumul entre le mandat et une activité professionnelle. Cette absence d'incompatibilités est justifiée par la volonté de concevoir le mandat parlementaire non comme une profession, mais comme une fonction temporaire. *A contrario*, la conception transcendantale de l'intérêt général imprime encore durablement les relations entre le pouvoir politique et les intérêts économiques privés en France. Le régime d'encadrement des conflits d'intérêts reste centré sur une logique essentiellement préventive par le biais des incompatibilités. En pratique, ce régime n'interdit pas aux parlementaires français de cumuler leur mandat avec une activité professionnelle dans des proportions semblables à leurs homologues étrangers. Ces situations de cumul sont régulées par la répression de l'influence purement intéressée, mais surtout par la transparence des intérêts admissibles¹²⁴⁹. La France en est à un stade moins avancé. Cette conception est doucement en train de changer. La légitimité des intérêts privés à participer à la détermination de l'intérêt général est désormais manifeste. Les modalités de cette participation ne sont en revanche pas encore très bien définies. La France rechigne clairement à faire toute la transparence sur les relations entre le pouvoir politique et les intérêts privés dans la mesure où cela aboutirait à admettre leur influence. Cette reconnaissance ne traduirait pourtant pas l'impuissance ou la soumission du pouvoir politique. Au contraire, celle-ci permettrait de porter un nouveau regard sur le cumul d'activités ou le rôle des représentants d'intérêts qui n'ont en soi rien de répréhensibles. L'expérience acquise dans un cadre professionnel et l'influence raisonnable et contrôlée des représentants d'intérêts peuvent avoir un effet bénéfique sur le travail parlementaire. L'influence des intérêts privés est de plus en plus encadrée. Ces acteurs acquièrent également une existence légale, preuve de leur reconnaissance. Un autre moyen d'éviter que les parlementaires soient soumis à de trop fortes pressions, notamment financières,

¹²⁴⁹ Cf. partie 2 para. 696 et s.

est de leur accorder des moyens suffisants qui garantissent leur autonomie fonctionnelle et assurent la dignité du mandat, sans pour autant apparaître comme des avantages injustifiés.

Chapitre 2 : Les moyens financiers, matériels et humains, garanties de l'autonomie fonctionnelle et de la dignité des parlementaires

442. L'indépendance fonctionnelle est intimement liée à l'autonomie financière et matérielle. Cette question intéresse directement la déontologie parlementaire. En effet, le Parlement doit fournir aux parlementaires les moyens nécessaires à l'exécution de leur mandat. Les représentants de la Nation doivent, à ce titre, ne dépendre que de la sphère publique pour obtenir ces moyens. Cependant, le fait que ces ressources soient en grande partie publiques impose aux élus un devoir d'exemplarité et de sobriété dans leur utilisation. Le parlementaire doit recevoir les ressources financières nécessaires à l'exercice de sa fonction (Section 1). D'un point de vue déontologique, ces ressources contribuent à mettre les élus à l'abri d'éventuelles pressions extérieures et assurent la dignité du mandat. Les assemblées retenues dans notre étude fournissent également aux députés des prestations matérielles et des moyens humains globalement équivalents (Section 2).

Section 1 : Les garanties de l'indépendance financière

443. Une fois élu, le député perçoit des indemnités qui doivent lui permettre d'exercer convenablement son mandat et lui assurer une certaine indépendance financière et matérielle. Le versement d'une indemnité de fonction s'apparente à un véritable salaire. Elle est la conséquence de la professionnalisation du mandat qui constitue l'activité principale du député (§ 1). La difficulté réside dans la détermination du montant de cette indemnité qui doit correspondre à la dignité et à l'investissement important que requiert l'exercice du mandat sans apparaître excessif aux yeux du citoyen. L'équilibre entre ces deux impératifs n'est pas évident à trouver. Les assemblées prennent également en charge les frais liés à l'exercice du mandat. Si l'octroi d'une indemnité de représentation est légitime, son utilisation exige du député une certaine sobriété à raison de son caractère public. Les dépenses prises en charge doivent nécessairement être en lien avec l'exercice du mandat. Le respect de cette exigence est de plus

en plus contrôlé. La diversité des solutions retenues montre toutefois que la gestion de cette indemnité fait l'objet de vives controverses (§ 2).

§ 1/Le versement d'une indemnité, conséquence de la professionnalisation du mandat

444. L'indemnité de fonction est la première ressource financière dont disposent les parlementaires. Si l'exercice du mandat n'est en théorie pas exclusive de toute autre activité professionnelle, il nécessite un investissement important pour lequel il est normal que l'élu soit rétribué. L'indemnité renforce en outre l'accessibilité du mandat en garantissant que tous les élus bénéficient des mêmes ressources. Elle participe à la dignité, mais aussi à l'indépendance fonctionnelle du mandat (A). Si elle fait l'unanimité dans son principe, le montant et le mode de calcul de l'indemnité divergent sensiblement selon les parlements (B).

A. Les justifications unanimes de l'indemnité : assurer l'indépendance fonctionnelle et la dignité du mandat

445. L'indemnité parlementaire constitue un moyen supplémentaire de garantir l'indépendance financière et matérielle du parlementaire. Elle lui confère les moyens nécessaires pour accomplir efficacement et dignement sa fonction, en évitant le recours à la fortune personnelle ou à des ressources extérieures¹²⁵⁰. Elle permet en outre de faciliter l'accès au mandat en permettant à tout candidat élu de vivre de sa fonction en préservant ainsi la liberté de choix de l'électeur. Comme le résume Eugène Pierre, « l'indemnité [...] a pour but d'empêcher que nul ne soit écarté de l'enceinte législative pour des considérations pécuniaires. Les hommes les plus dévoués aux intérêts publics peuvent hésiter légitimement à quitter leurs affaires s'ils ne sont pas assurés d'une compensation pendant l'exercice de leur mandat »¹²⁵¹.

¹²⁵⁰ Joseph BARTHELEMY, Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 560.

¹²⁵¹ Eugène PIERRE, *Traité*, op. cit., p. 130.

446. En France, le principe de l'indemnité parlementaire est formellement reconnu depuis la Constitution de 1848¹²⁵². Elle ne constituait à l'origine, comme son nom l'indique, qu'une simple rétribution correspondant aux frais engagés par le parlementaire pour accomplir sa mission¹²⁵³. Le principe était le même au Royaume-Uni où, jusqu'au début du XX^e siècle, les députés de la Chambre des Communes ne recevaient aucune indemnité et étaient rémunérés directement par leurs électeurs¹²⁵⁴. Il faut en effet attendre 1911 pour que le principe d'une indemnité parlementaire soit véritablement acté à la Chambre des Communes¹²⁵⁵. Son montant n'excédait pas 400 livres par mois et servait également à couvrir les dépenses liées au mandat. L'indemnité se mua ensuite en véritable salaire à partir de 1970 avec la création du *Review Body on Top Salaries* (RBTS) chargé de déterminer le montant des indemnités allouées aux députés et des hauts fonctionnaires qui devint en suite le *Senior Salaries Review Body* (SSRB). Ce comité, composé de six personnalités indépendantes, conseille le gouvernement sur le montant de la rémunération des hauts fonctionnaires¹²⁵⁶. Il était également chargé, jusqu'en 2010, de proposer à la Chambre un montant pour la rémunération de ses membres. Ce montant est désormais fixé de façon indépendante par l'IPSA.

447. Le principe d'une indemnité parlementaire a mis du temps à être accepté en Allemagne¹²⁵⁷. La Constitution de 1871 l'excluait expressément. La loi constitutionnelle du 21 mai 1906 a finalement prévu une indemnité forfaitaire. Depuis, l'article 48 – III de la Loi fondamentale prévoit que « *les députés disposent d'une indemnité qui assure leur indépendance* ». Cette indemnité fut considérée imposable en 1974. La professionnalisation du mandat encouragée par la perception d'une indemnité est apparue nécessaire pour faire face à la charge de travail que représente aujourd'hui l'exercice de la fonction parlementaire.

¹²⁵² Constitution de 1848, article 38. La seule exception concerne la période 1815-1848 où le cens constituait la base du pouvoir législatif et était incompatible avec l'indemnité parlementaire. Sur ce point, voir Eugène PIERRE, *Traité, op. cit.*, p. 15.

¹²⁵³ Ainsi les députés des États généraux, comme d'ailleurs les membres de la Chambre des Communes jusqu'en 1911, étaient d'abord rétribués directement par leurs électeurs avant que la Chambre décide finalement d'octroyer une indemnité aux députés correspondant à leurs frais de séjour et de déplacement. Pour un historique de l'indemnité parlementaire, voir Eugène PIERRE, *Traité, op. cit.*, p. 133.

¹²⁵⁴ L'introduction de l'indemnité parlementaire au Royaume-Uni est un débat ancien et récurrent qui a fait l'objet de nombreuses propositions de résolutions qui sont restées sans suite.

¹²⁵⁵ À la Chambre des Lords, le principe demeure celui d'une simple indemnité, calculée en fonction du nombre de jours de séances travaillées. Seules certaines fonctions importantes (*Speaker*, président de comité) bénéficient d'un véritable salaire.

¹²⁵⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/review-body-on-senior-salaries>

¹²⁵⁷ Armel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, op. cit.*, p. 76.

448. L'indemnité parlementaire n'est plus un dédommagement en raison des fonctions exercées. Elle constitue désormais une véritable rémunération permettant à l'élu de vivre de son mandat : « *elle vise à assurer l'indépendance du mandat en mettant les parlementaires à l'abri du besoin et donc des tentations, et aussi à favoriser l'accessibilité du mandat à toutes les catégories sociales* »¹²⁵⁸. Cette évolution eut un impact non négligeable sur la nature de la fonction parlementaire. Selon John Stuart Mill, le danger était que par l'octroi d'une indemnité, « *la fonction de député devienne une profession particulière* »¹²⁵⁹.

449. Un autre argument, plus discutable, prétend qu'une rémunération décente constitue un rempart contre les tentations. À cette affirmation, Barthélemy et Duez apportent un démenti cinglant : « *l'indemnité protège-t-elle contre la corruption ? Non. Qui est susceptible d'être corrompu le sera, qu'on lui alloue dix ou cinquante mille francs, et ceux qui trouvent un avantage économique dans l'exercice du mandat parlementaire sont en réalité l'exception* »¹²⁶⁰. L'indemnité est surtout l'un des facteurs expliquant la très nette tendance à la professionnalisation du mandat parlementaire¹²⁶¹. La disponibilité du parlementaire est une nécessité pour assurer le bon fonctionnement des assemblées et constitue un argument souvent avancé en faveur de la limitation du cumul des mandats ou d'un renforcement des incompatibilités¹²⁶². Si le principe de l'indemnité parlementaire ne fait guère débat¹²⁶³, son montant a pu faire l'objet de vives tensions.

B. Des montants et un mode de calcul divergents

450. Les montants de l'indemnité parlementaire sont globalement équivalents. Introduite en France dès le mois d'août 1789 sous la forme d'une indemnité de frais de séjour et de déplacement, l'indemnité fut ensuite supprimée de 1815 à 1848¹²⁶⁴. Réintroduite sous la III^e

¹²⁵⁸ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 61.

¹²⁵⁹ John Stuart MILL, *Considérations sur le gouvernement représentatif, op. cit.*, p. 311.

¹²⁶⁰ Joseph BARTHELEMY, Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 585.

¹²⁶¹ La professionnalisation du mandat parlementaire, encouragée par la perception d'une indemnité, est aussi un facteur ayant multiplié les risques de conflits d'intérêts. Sur ce point, cf. introduction para. 39.

¹²⁶² Sur la question de la présence et de la disponibilité du parlementaire, voir para. 309.

¹²⁶³ À noter toutefois qu'en Allemagne, la Constitution impériale de 1871 prévoyait la gratuité du mandat parlementaire et l'interdiction formelle de rémunération car « cela était contraire à la dignité, à l'indépendance et aux valeurs personnelles des individus représentant le peuple ». Walter BAGEHOT, *The English Constitution, 1867*, Cambridge University press, 2011, p. 85.

¹²⁶⁴ Sur l'historique, voir Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 268 et Eugène PIERRE, *Traité, 1902, op. cit.*, pp. 1154 et s.

République¹²⁶⁵, l'indemnité parlementaire a été considérablement revalorisée en 1906, passant de 9 000 à 15 000 francs, dans une certaine opacité qui suscita une vague d'indignation¹²⁶⁶. Aujourd'hui son montant ne dépend plus de la seule volonté des assemblées, mais est indexé sur les hauts salaires de la fonction publique, en France, en Allemagne et au Québec.

451. En France, elle est calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant un emploi classé dans la catégorie dite « hors échelle »¹²⁶⁷. Elle est complétée par une indemnité de fonction égale au quart de la première indemnité, majorée de l'indemnité de résidence. Elle est perçue par le parlementaire à compter du lendemain de l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée précédente ou, lors d'une élection partielle, à compter du lendemain de l'élection. Elle cesse à l'expiration des pouvoirs de l'assemblée ou le lendemain d'une éventuelle dissolution. Son montant peut être réduit dans les conditions déterminées par le RBCF¹²⁶⁸. L'indemnité est en principe exclusive de toute autre rémunération publique sauf exception déterminée par la loi organique¹²⁶⁹. En Allemagne, le montant de l'indemnité correspond à la rémunération mensuelle d'un juge dans une des cours suprêmes de la Fédération¹²⁷⁰. Au Parlement européen, la rémunération de base est fixée à 38,5 % de la rémunération de base d'un juge à la Cour de justice soit 8757,70 euros avant impôt. Le montant brut de ces indemnités est décrit dans le tableau ci-après.

¹²⁶⁵ Eugène PIERRE, *Traité, op. cit.*, p. 1157.

¹²⁶⁶ Lors de la séance du 22 novembre 1906, la revalorisation de l'indemnité parlementaire pourtant non-inscrite à l'ordre du jour, a été décidée par la Chambre en à peine trois heures. Voir JO, Chambre des députés, 2^e séance du 22 novembre 1906 p. 2630 et s. Les députés justifient cette augmentation par le fait que « l'indemnité n'est plus en rapport avec la valeur des choses et le rôle des députés ». Cette augmentation a suscité de vives critiques dans la presse. Sur cet épisode, voir Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 2002, p. 274.

¹²⁶⁷ Ordonnance n° 58-1210 du 13 novembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Le montant de l'indemnité parlementaire est aujourd'hui égal à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires de la catégorie « hors échelle ».

¹²⁶⁸ L'indemnité parlementaire peut être réduite dans les conditions prévues par le RBCFAN, article 43.

« - Le député placé en détention provisoire continue à percevoir son indemnité parlementaire pendant la durée de cette détention, sauf décision contraire du Bureau.

- Le député détenu en vertu d'une condamnation définitive est privé de l'indemnité parlementaire à partir du jour de ladite condamnation et jusqu'à la fin de sa détention. »

- Le député qui se soustrait au mandat d'arrêt décerné contre lui perd son droit à l'indemnité parlementaire pendant la durée de sa fuite. Des retenues sur indemnité sont également possible en cas de sanction disciplinaire.

¹²⁶⁹ Article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 novembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Le cumul est possible avec « les pensions civiles et militaires de toute nature, les pensions allouées à titre de récompense nationale, les traitements afférents à la Légion d'honneur et à la médaille militaire ». Les députés titulaires d'un autre mandat local peuvent cumuler leurs indemnités au titre de ce mandat avec l'indemnité parlementaire de base « dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière ».

¹²⁷⁰ Article 11 de la loi sur les députés au *Bundestag*.

	Chambre des Communes (Royaume-Uni)	Assemblée nationale et Sénat (France)	<i>Bundestag</i> (Allemagne)	Assemblée nationale (Québec)
Rémunération brute mensuelle au 1 ^{er} janvier 2019	£65 738 annuels ¹²⁷¹ (soit 6337 € mensuels)	Indemnité de base : 5 623,23 € ; Indemnité de résidence (3 %) : 168,70 € ; en fonction (25 % du total) : 1 447,98 €. Soit <i>brut mensuel</i> , 7 239,91 €.	9 082 € brut mensuels ¹²⁷²	93,822 7 \$ CA annuel soit environ 5 120 € par mois ¹²⁷³

Fig. 2 : Montant de l'indemnité parlementaire dans les parlements étudiés

452. La question de la juste rémunération des parlementaires est délicate. L'octroi d'une indemnité est évidemment légitime dans son principe. Elle constitue une marque de considération et une rétribution normale pour les parlementaires au regard de l'investissement que requiert leur fonction. Le montant de cette rémunération reste cependant mal compris. La perception qu'ont les citoyens du travail parlementaire ne leur semble pas toujours en adéquation avec l'indemnité octroyée, qui dépasse souvent largement le salaire moyen national et apparaît de ce fait comme un privilège injustifié¹²⁷⁴. Ce sentiment provient surtout de la

¹²⁷¹ Site internet de l'IPSA, *MPs Pay and Pensions* <https://www.theipsa.org.uk/mp-costs/mps-pay-and-pensions/>.

¹²⁷² Article 11 de la loi sur les députés au *Bundestag*. L'indemnité est indexée sur le traitement mensuel d'un juge de l'une des cours suprêmes de la Fédération.

¹²⁷³ Article 1 de la loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale (Québec). Certains députés reçoivent une indemnité additionnelle en raison des fonctions parlementaires exercées. Le président de l'Assemblée ainsi que le chef de l'opposition officielle touchent un complément de rémunération égal à 75% de l'indemnité de base.

¹²⁷⁴ Dans son premier rapport de 2012 où elle s'attache à déterminer la nouvelle rémunération des MPs, l'IPSA est consciente de la difficulté de définir le rôle d'un député. Elle note par ailleurs que 54 % des répondants à son étude

difficulté à quantifier l'activité parlementaire, qui demeure variable selon les parlementaires en fonction des périodes et des fonctions particulières exercées.

453. Les chiffres montrent pourtant que le montant brut de l'indemnité parlementaire en France est sensiblement plus faible que dans les autres parlements d'Europe. L'écart moyen entre ces rémunérations tend toutefois sensiblement à décroître même si les députés à la Chambre des Communes ont bénéficié d'une augmentation de salaire de près d'un tiers entre 2014 et 2015¹²⁷⁵. En France, son montant reste en outre sensiblement inférieur aux plus hautes rémunérations dans les fonctions publiques, et avec les rémunérations qui ont cours pour certains hauts dirigeants du secteur privé¹²⁷⁶. De plus, contrairement à une idée répandue, l'indemnité brute demeure soumise à l'impôt sur le revenu dans les conditions du droit commun propre à chaque État.

454. Face à ce constat, une revalorisation de l'indemnité parlementaire en France est à l'étude. Elle se heurte à de vives oppositions « *dans un contexte de crise budgétaire et d'antiparlementarisme croissant* »¹²⁷⁷. Plusieurs éléments militent pourtant en sa faveur. Si son montant global a sensiblement évolué au cours des quarante dernières années, passant d'un montant global de 471 € en 1958 à 7 230 €, l'indemnité a stagné de 2010 à 2017 depuis en raison de la faible revalorisation des salaires de la fonction publique¹²⁷⁸. Elle a fait l'objet d'une légère revalorisation de 0,6 % fin 2016. De plus, la limitation du cumul des mandats va également entraîner une perte de revenus pour importante pour les parlementaires abandonnant

« n'ont pas véritablement idée de ce que fait leur député au quotidien », IPSA, *Reviewing MPs' Pay & Pensions: A Consultation*, 2012, p. 26-27.

¹²⁷⁵ Source : site internet de l'Assemblée nationale. Pour connaître l'évolution du montant de l'indemnité parlementaire dans les trois pays considérés, voir le tableau statistique contenu dans la thèse de Christophe DE NANTOIS, *op. cit.*, p. 272.

¹²⁷⁶ En France, une étude récente de l'INSEE révèle qu'en 2016, seul 1% des fonctionnaires (soit 48 500 agents) gagnent plus de 6 410 nets euros par mois soit l'équivalent de l'indemnité parlementaire net, IINSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n° 1738, février 2019. Il demeure plus difficile de trouver un point de comparaison avec une profession du secteur privé. Une étude du Ministère du Travail montre qu'en 2010, « dans le secteur privé et les entreprises publiques, la rémunération brute mensuelle moyenne des salariés en équivalent-temps plein était de 2 764 euros » ce qui demeure bien inférieur au montant de l'indemnité parlementaire. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), *Les salaires par secteur et par branche professionnelle en 2010*, Octobre 2012, n° 74.

En revanche, une autre étude de l'INSEE montre que le salaire moyen des hauts cadres dirigeants du secteur privé est bien supérieur au montant de l'indemnité parlementaire : les 1% des dirigeants les mieux rémunérés perçoivent un salaire annuel moyen de 215 600 euros ce qui représente près de trois fois le montant de l'indemnité parlementaire net et sept fois plus que la moyenne des salariés à temps complet. INSEE Première, *Les très hauts salaires dans le secteur privé*, 2010, n° 1288,

¹²⁷⁷ Rapport déontologue 2016, p. 69.

¹²⁷⁸ Le point d'indice qui définit le traitement de base des fonctionnaires avait été gelé depuis le 1^{er} juillet 2010 et a fait l'objet d'une revalorisation de 0,6% au 1^{er} juillet 2016.

leur mandat exécutif local¹²⁷⁹. Le déontologue de l'Assemblée nationale s'est penché sur la question dans son rapport pour 2016. Il demeure conscient qu'une revalorisation « *qui émanerait des députés eux-mêmes se heurterait immédiatement à la contestation de l'opinion publique* »¹²⁸⁰. Pour tenter d'apaiser le débat, le rapport propose d'externaliser le traitement des indemnités parlementaires, à l'image de la pratique instaurée Grande-Bretagne, où la fixation du montant des indemnités parlementaires relève depuis 2011 d'une autorité indépendante.

455. Plus récemment, le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur le statut des députés et leurs moyens de travail propose de s'inspirer de l'exemple britannique pour créer « une agence des moyens parlementaires » chargée de fixer le montant des indemnités et des moyens alloués aux députés¹²⁸¹. Loin de constituer un remède miracle, ces structures représentent un investissement important pour un bénéfice qui est loin d'être certain¹²⁸². La fixation de l'indemnité parlementaire repose en Grande-Bretagne sur une logique d'externalisation. À partir de 1969, le salaire des députés est fixé par un comité indépendant par référence au traitement d'un *Senior civil servant*¹²⁸³, le *Top Salaries Review Body*, devenu en 1987 le *Senior Salaries Review Body* (SSRB). Puis, ce système est remplacé en 1996 par un nouveau mode de calcul. Le montant de l'indemnité est désormais voté par la Chambre seule, sur recommandation du SSRB¹²⁸⁴. Son montant passe alors à £43.000, soit une augmentation de 26 %, ce qui suscita de vives critiques¹²⁸⁵. Suite à la publication du rapport du SSRB en 2008, le gouvernement a estimé « *qu'il était inapproprié que les députés décident eux-mêmes de leurs salaires et de leurs pensions* »¹²⁸⁶. Il demanda au président du comité de faire des propositions permettant de fixer l'indemnité des membres de manière impartiale¹²⁸⁷. Le système mis en place à la suite de son rapport prévoit que l'augmentation de l'indemnité s'effectue par référence aux salaires de

¹²⁷⁹ Sur ce point, cf. *supra*, para. 317.

¹²⁸⁰ Rapport déontologue 2016, p. 70.

¹²⁸¹ *Ibid.*

¹²⁸¹ *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, Premier Rapport du groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail (précité), p. 39-40. Dans ce cadre, le directeur exécutif de l'IPSA a été auditionné par les membres du groupe de travail lors de sa séance de la séance du 6 novembre 2017.

¹²⁸² Sur ce point, voir le rapport du déontologue de l'Assemblée nationale, 2013, p. 195 et partie para.1008 et s.

¹²⁸³ En 2011, juste avant la réforme complète de l'indemnité, son montant était de £65 738. Pour plus de détails sur le système qui prévalait avant 2011, voir ERSKINE MAY, 2011, *op. cit.*, p. 24-26, ainsi que le « *Factsheet M5 Members Series, Members' pay, pensions and allowances* », juillet 2011 (en ligne), et Griffith & Ryle on Parliament, *op. cit.*, p. 111.

¹²⁸⁴ Résolution du 10 juillet 1996.

¹²⁸⁵ Griffith & Ryle on Parliament, *op. cit.*, p. 111.

¹²⁸⁶ House of Commons Hansard, 16 janvier 2008, col 32.

¹²⁸⁷ Résolution de la Chambre des Communes, 3 juillet 2008.

certain hauts fonctionnaires, le SSRB étant chargé de conduire une évaluation et de faire des propositions au début de chaque législature¹²⁸⁸. Ce système n'a toutefois pas perduré.

456. Depuis le 24 mai 2011, suite au scandale des notes de frais, le montant de l'indemnité est désormais déterminé par l'IPSA, autorité totalement indépendante du Parlement. Le chapitre 4 du *Parliamentary Standards Act* dispose que « l'IPSA procède au paiement des salaires en accord avec les résolutions de la Chambre ». En pratique, l'institution a procédé, dès son installation, à une série de consultations, incluant les autorités parlementaires, mais aussi, initiative intéressante, un questionnaire en ligne à destination des citoyens¹²⁸⁹. Les premières consultations débutent en octobre 2012. Dans son premier rapport, l'IPSA cherche à déterminer les critères d'une juste rémunération. L'institution rejette les méthodes comparatives qui consisteraient à aligner la rémunération des députés sur différents indicateurs en prenant en compte le niveau de rémunération dans d'autres secteurs. Elle juge cette méthode peu satisfaisante. La sélection d'une profession de référence pertinente pose de réelles difficultés. Faut-il se fonder sur la rémunération du secteur public ou plutôt sur celles du privé au risque d'entraîner une augmentation mécanique de l'indemnité qui serait mal perçue par l'opinion ? Cette méthode est également critiquable, car elle fait l'économie d'une réflexion nécessaire sur la réalité et les contraintes du travail parlementaire¹²⁹⁰.

457. L'IPSA considère que les deux critères pertinents sont la satisfaction du public et un juste niveau de rémunération correspondant aux responsabilités exercées, qu'elle détermine librement au terme d'un processus ouvert et transparent. Dans sa consultation de 2013, l'institution avait soulevé un point intéressant. Elle avait suggéré que l'indemnité puisse être modulée en fonction de différents critères : les revenus externes, l'assiduité et la « performance », la taille de circonscription ou encore l'ancienneté¹²⁹¹. La proposition visait à lutter contre l'absentéisme de certains députés privilégiant leurs activités externes à leur mandat. Elle s'est toutefois heurtée à de vives critiques. 78 % des personnes interrogées dans la consultation se déclarent opposées à un tel système. Le principal argument avancé est qu'une

¹²⁸⁸ Résolution de la Chambre des Communes, 3 juillet 2008.

¹²⁸⁹ Lors de sa consultation de 2013, l'IPSA a reçu 500 questionnaires par courrier, 530 messages sur son site internet et 3 450 réponses à son questionnaire en ligne. Sur l'ensemble de ses réponses, 12% des sondés étaient en faveur de l'augmentation proposée 88%, étaient contre. En revanche, sur 100 députés interrogés, 88% d'entre eux se considéraient mal payés et estimaient que le juste niveau de leur rémunération se situait à £86 000 bruts. Voir IPSA, *MPs' Pay and Pensions' Scheme*, Final Report, 2013, p. 11.

¹²⁹⁰ IPSA, *Reviewing MPs' Pay & Pensions: A Consultation*, 2012, p. 49.

¹²⁹¹ *Reviewing MPs' Pay & Pensions: A First Report*, janvier 2013, p. 11-12.

telle solution a à l'évidence une vocation punitive alors même que le droit britannique ne prévoit en principe aucune incompatibilité professionnelle. D'autres critiques insistent sur le risque de voir naître différentes catégories de députés, situation jugée incompatible avec le caractère général du mandat¹²⁹². La proposition est finalement abandonnée, mais l'IPSA considère néanmoins « *qu'il faudrait étudier les conditions dans lesquelles un parlementaire pourrait volontairement renoncer à une partie de son indemnité au regard de ses activités extérieures* »¹²⁹³. Ces consultations sont ensuite synthétisées dans un rapport qui détermine le montant de l'indemnité sur la base de différents critères : niveau du salaire moyen britannique, évolution du coût de la vie, ainsi que les réponses apportées au questionnaire¹²⁹⁴. En 2017, le montant de l'indemnité payée directement par l'IPSA s'élevait à 76 011 € brut par an. Il était de 65 738 € en juillet 2010, soit une augmentation de 15 % en sept ans.

458. Les parlements disposent de l'autonomie financière, qui leur permet d'octroyer un complément de rémunération pour l'exercice de certaines fonctions à raison de leur importance. Le président et vice-président, de l'Assemblée et des commissions, les membres des bureaux et, dans les parlements issus du modèle de Westminster, le leader de l'opposition officielle, perçoivent une rémunération complémentaire¹²⁹⁵. Au Royaume-Uni, le *Constitutional Reform Act* de 2005 attribue à l'IPSA la faculté de déterminer le montant des rémunérations complémentaires attribuées aux membres d'un *Select Committee*. Son montant est de £15 335 au 1^{er} avril 2017. Les présidents des commissions permanentes (*Public Bill Committee* et *General Committee*) perçoivent eux une indemnité complémentaire qui varie en fonction de leur ancienneté, de £3.000 à £15.000. Les députés qui sont membres du gouvernement reçoivent leur indemnité ainsi qu'un salaire ministériel dont le montant est fixé par le *Ministerial and other Salaries Act*, amendé en 2011¹²⁹⁶.

¹²⁹² *Reviewing MPs' Pay & Pensions: A First Report*, janvier 2013, p. 12.

¹²⁹³ *Ibid.*

¹²⁹⁴ *Idem*, pp. 8-10.

¹²⁹⁵ Ces indemnités sont plafonnées à 1,5 fois le montant cumulé de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fonction. Leur montant brut mensuel est le suivant :

- président : 7 156, 95 €

- questeurs : 4 927, 50 €

- vice-présidents : 1 022, 42 €

- résidents de commission et rapporteur général de la commission des finances : 866, 22 €

- président de la commission spéciale chargée d'apurer les comptes : 866, 22 €

- président de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : 866, 22 €

- secrétaires du Bureau : 681, 61 €

¹²⁹⁶ Lors des élections de 2010, la coalition a annoncé que le montant des salaires ministériels serait baissé de 5% puis gelé pour la durée de la législature. Le gel s'est poursuivi suite aux élections de 2015. À l'heure actuelle, le Premier ministre britannique perçoit un salaire de £75 440 en plus de son indemnité parlementaire, soit £151 440

459. Le second problème est l'évolution de la rémunération. En France et en Allemagne, l'évolution de l'indemnité parlementaire est indexée sur celle des fonctionnaires. Cette méthode a toutefois pour conséquence de faire peu évoluer l'indemnité dans un contexte de gel des traitements¹²⁹⁷. Elle présente également l'inconvénient d'être sans lien avec l'évolution des missions et des responsabilités des parlementaires. Au Royaume-Uni, l'IPSA est également chargée d'établir un mécanisme d'indexation des pensions. Dans son rapport de 2013, l'institution avait recommandé que l'indemnité soit réévaluée annuellement sur la base d'un indicateur unique, le « *national average wage* » retraçant l'évolution globale des salaires dans l'ensemble de l'économie britannique, c'est-à-dire aussi bien dans le secteur public que privé¹²⁹⁸. L'IPSA considère en effet « *que le lien avec les ressources de l'ensemble des citoyens est essentiel* »¹²⁹⁹. La rémunération des *MPs* se devait d'être en phase avec celle de leurs électeurs. L'institution s'était montrée défavorable à la seule indexation sur les salaires de la fonction publique, considérant que, « *dans la mesure où leur évolution est influencée par le gouvernement, cela réintroduisait un certain degré de contrôle de l'exécutif dans un système censé être indépendant* »¹³⁰⁰. L'argument n'est pas dénué de pertinence, même si les marges de manœuvre salariales des administrations publiques sont aujourd'hui relativement faibles.

460. L'IPSA est finalement revenue sur ce principe dans sa dernière consultation 2015, en optant pour une indexation sur la seule fonction publique. L'autorité constate qu'en 2014-2015, les salaires ont augmenté plus rapidement dans le secteur public que dans le secteur privé. Elle semble donc choisir le critère le plus favorable aux parlementaires. L'indemnité est désormais indexée sur l'évolution globale des salaires de la fonction publique jusqu'au prochain renouvellement de la Chambre des Communes¹³⁰¹. Le *Parliamentary Standards Act* oblige l'IPSA à réévaluer le système des rémunérations au cours de la première année de chaque législature¹³⁰². En juillet 2018, l'IPSA a décidé de continuer d'appliquer ce critère, estimant que

bruts. Les autres ministres reçoivent une indemnité complémentaire entre £67 000 et £17 000 en fonction de leur rang.

¹²⁹⁷ Le point d'indice des fonctionnaires a été gelé de 2010 à 2016 et a fait l'objet d'une légère revalorisation de 4,69 euros à compter de février 2017, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/connaitre-point-dindice>.

¹²⁹⁸ Sur la base de cet indicateur, l'indemnité parlementaire augmente annuellement à hauteur de 1,3 à 1,6%.

¹²⁹⁹ *MPs' Pay and Pensions' Scheme*, Final Report 2013, p. 17.

¹³⁰⁰ *Ibid.*

¹³⁰¹ Ce critère est toujours retenu par l'IPSA pour la fixation annuelle de la rémunération des *MPs* suite à sa dernière consultation publique menée en juin et juillet 2018.

¹³⁰² *Parliamentary Standards Act*, Section 4

« ce choix était bien accepté par le contribuable et les députés dans la mesure où il assure une méthode juste et impartiale »¹³⁰³.

461. Au Québec, l'indemnité parlementaire est fixée par une loi spécifique relative aux conditions de travail et au régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale¹³⁰⁴. Son montant est en principe indexé sur l'évolution de l'échelle des traitements des cadres supérieurs de la fonction publique¹³⁰⁵. Les autorités ont longtemps cherché un autre mode de calcul qui soit plus indépendant du pouvoir politique et plus en phase avec la société¹³⁰⁶. Plusieurs groupes de travail ont formulé des recommandations. Une des solutions consistait à indexer le salaire des députés sur la croissance moyenne des revenus hebdomadaires au Canada, en limitant cette majoration à 6 %¹³⁰⁷. Plus tard, l'Assemblée ne retiendra pas la proposition de confier la fixation de l'indemnité à un comité d'expert indépendant. Finalement, la formule retenue est toujours celle de l'indexation sur les hauts salaires de la fonction publique. En fin de compte, le système britannique déploie des moyens conséquents dans un souci louable de transparence et d'indépendance, mais pour aboutir à un résultat proche des autres parlements¹³⁰⁸. Il faut cependant saluer l'effort de transparence et d'ouverture réalisé par l'institution dans le but d'améliorer la confiance des citoyens. En fin de mandat, les parlementaires perçoivent également une allocation de retour à l'emploi et bénéficient d'un système de retraite particulier.

¹³⁰³ Review of MPs' remuneration: *A consultation*, mai 2018, p. 3.

¹³⁰⁴ Loi C-52.1 sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'assemblée nationale (Québec)

¹³⁰⁵ Article 1 de la loi précitée.

¹³⁰⁶ « Indemnité parlementaire », *Encyclopédie du parlementarisme québécois* Assemblée nationale du Québec (en ligne)

¹³⁰⁷ Projet de loi modifiant la Loi de la Législature et la Loi de l'exécutif, L.Q. 1978, c. 11.

¹³⁰⁸ Le fonctionnement de l'IPSA est étudié partie 2 para. 984 et s.

462. réservé

C. Les indemnités de fin de mandat

463. À l'issue de leur mandat, quelle qu'en soit la cause, les parlementaires continuent à bénéficier de certains avantages. La situation matérielle et financière des anciens parlementaires fait souvent l'objet de vives critiques. Ces avantages qui perdurent après le mandat sont parfois perçus comme des privilèges¹³⁰⁹. Ces interrogations peuvent sembler légitimes. En effet, « *à sa sortie du Parlement, le parlementaire ne court plus le risque d'être soumis à des pressions diverses. Ainsi, alors que son mandat parlementaire est clos, le sénateur ou le député doit-il encore bénéficier de "privilèges financiers", au nom de son indépendance passée et de son ancien statut, issu de l'onction du suffrage universel ?* »¹³¹⁰ Ces avantages n'ont *a priori* pas vocation à assurer l'indépendance du parlementaire. Dans l'absolu, l'octroi d'une indemnité de transition permet au député de ne pas céder trop rapidement à la tentation d'une reconversion dans un secteur en lien avec l'activité du Parlement, qui pourrait s'apparenter à du pantouflage. Cette justification peut sembler « *illusoire* »¹³¹¹, mais elle est pourtant clairement affichée sur le site internet du *Bundestag*, qui indique « *que cette indemnité sert à garantir l'indépendance de l'élu pendant son mandat, et à ne pas être tenté par les propositions d'entreprises souhaitant modifier une loi en l'échange d'une promesse d'embauche dans une vie professionnelle future* »¹³¹².

464. La question n'est pas celle du bien-fondé, mais des limites et de la nécessité de l'indemnité. Dans tous les parlements étudiés, les élus perçoivent une indemnité de fin de mandat pendant une période déterminée. Sa vocation diffère toutefois sensiblement. En France, la priorité affichée est d'assurer le retour à l'emploi (1). Le Québec et l'Allemagne versent à leurs membres une indemnité transitoire sans aucune condition d'emploi ou de salaire dont le but est d'assurer le maintien du niveau de vie sur une période donnée (2).

¹³⁰⁹ Aurélien BAUDU, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un "Privilège" parlementaire ? », *RFDC*, 2009, n°4, p. 697-723.

¹³¹⁰ *Ibid.* p. 697.

¹³¹¹ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 294.

¹³¹² Traduction libre, Site internet du *Bundestag*, avril 2017

<https://www.bundestag.de/abgeordnete/nebentaetigkeit> (consulté en août 2019)

1) La fin du système d'allocation exceptionnelle d'aide au retour à l'emploi pour les députés français

465. En France, le principe d'une indemnité de fin de mandat est très ancien. Dès 1899, la Chambre des députés a voté la création d'un fonds de secours pour les anciens députés¹³¹³. Ce système de garantie de ressources est issu d'une longue tradition parlementaire¹³¹⁴. Le principe qui prévalait jusqu'en 2007 était celui d'une allocation compensatoire unique. Les anciens députés conservaient leur traitement pendant un ou deux mois après la fin de leur mandat. Puis, jusqu'à la fin du sixième mois suivant la fin de la législature, seuls les députés dont les ressources n'étaient pas équivalentes au montant de l'indemnité parlementaire percevaient une indemnité destinée à compenser la baisse. Au-delà, les députés dont les ressources étaient inférieures à un certain plafond pouvaient, en fonction de leur situation familiale et professionnelle, percevoir une allocation spécifique pendant les dix-huit mois suivant la fin du mandat. Ce régime, très proche de celui prévu pour les ministres, a été modifié au début de la législature 2007. Les députés ont voté une nouvelle Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (AARE). Présentée comme « *une allocation chômage spécifique* », elle permet aux députés de bénéficier d'une couverture plus longue. En effet, cette allocation est versée aux députés non réélus à la recherche d'un emploi¹³¹⁵. Les députés n'ayant pas atteint l'âge d'ouverture des droits à pension ne peuvent en bénéficier. L'AARE est dégressive. Son montant est égal à 100 % de l'indemnité parlementaire le premier semestre puis décroît progressivement de 70 à 20 % le sixième semestre suivant la cessation du mandat¹³¹⁶. En pratique, l'allocation demeure différentielle, l'ensemble des revenus personnels du député sont déduits du plafond maximal. Depuis le 6 avril 2011, date qui correspond aussi à l'entrée en vigueur du premier code de déontologie des députés, ce fonds de garantie n'est plus administré par les questeurs, mais par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)¹³¹⁷. La CDC étudie les demandes des anciens

¹³¹³ Eugène PIERRE, *Traité, op. cit.*, p. 1328. La résolution était ainsi rédigée : « à partir de la clôture de l'exercice 1899, un fonds de secours sera constitué au profit des anciens membres de la Chambre des députés et de leur famille. Seront affectées à la formation et à l'alimentation de ce fonds les sommes restées disponibles en fin d'exercice sur le crédit porté à l'article premier du budget de la Chambre [...] cette caisse de secours sera gérée par messieurs les Questeurs, sous le contrôle de la commission de comptabilité. »

¹³¹⁴ Aurélien BAUDU, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs », *op. cit.*, p. 698.

¹³¹⁵ Ce qui exclut les fonctionnaires et les députés faisant valoir leurs droits à la retraite ou n'étant pas en recherche d'emploi.

¹³¹⁶ Source « Fiche de synthèse n°17 : La situation matérielle du député », site internet de l'Assemblée nationale (consulté en août 2019).

¹³¹⁷ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011.

députés et procède au versement de l'allocation. Cet exemple montre que les assemblées consentent parfois à externaliser le traitement de certaines allocations.

466. Ce dispositif a fait l'objet de vives critiques à cause de l'allongement de la durée de couverture qui passe de dix-huit mois à trois ans maximum¹³¹⁸. Le système est certes intégralement financé par une cotisation prélevée à hauteur de 0,5 % de l'indemnité et qui vient alimenter le Fonds de garantie de ressources des anciens députés. Toutefois, relève, Aurélien Baudu, « cette cotisation est prélevée sur l'indemnité parlementaire du député, elle-même intégralement financée par le budget des assemblées, lui-même financé par le contribuable »¹³¹⁹. C'est donc bien *in fine* l'argent de l'État qui alimente ce fonds. Elle est soumise aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu.

467. Selon les questeurs de l'Assemblée nationale, la refonte de ce système est motivée « *par un esprit de solidarité des députés fonctionnaires, qui sont majoritaires à l'Assemblée à l'égard de leurs collègues du privé* »¹³²⁰, qui eux ne bénéficient pas d'un droit à réintégration aussi large que celui des fonctionnaires¹³²¹. L'AARE est présentée comme un système incitatif, qui vise à encourager l'ensemble des professionnels à intégrer l'Assemblée nationale. En pratique, elle ne concerne qu'une minorité de députés. Le nombre de bénéficiaires est en diminution : en juillet 2007, 31 anciens députés percevaient l'AARE et parmi eux, seuls 3 avaient droit au montant maximum¹³²². Ils n'étaient plus que 16 en juillet 2013¹³²³. Dégressive, différentielle, et ne concernant qu'une minorité de députés, cette allocation n'apparaît pas comme un privilège, mais au contraire comme un moyen d'assurer la diversité et le renouvellement du personnel parlementaire en favorisant le retour à l'emploi des députés. Sans doute parce qu'il était mal compris par l'opinion publique, le Bureau de l'Assemblée nationale a finalement décidé de mettre fin à ce système tandis qu'il perdure encore au Sénat.

¹³¹⁸ La réforme votée en pleine campagne présidentielle en 2007 est passée quasiment inaperçue jusqu'à ce qu'un candidat, M. François BAYROU, ne réagisse et déclare « c'est une faiblesse française que de vouloir perpétuellement faire des privilèges pour les uns et donner des leçons aux autres ». Assurance chômage : le régime spécial des députés », *Le Figaro*, le 3 avril 2007, cité par Aurélien BAUDU, art. précité, p. 701.

¹³¹⁹ Aurélien BAUDU, *op. cit.*, p. 702.

¹³²⁰ *Ibid.*

¹³²¹ Sur ce point, *cf. supra*, para 358-359.

¹³²² Aurélien BAUDU, *op. cit.*, p. 703.

¹³²³ Source « Fiche n° 17 : La situation matérielle du député », site internet de l'Assemblée nationale.

468. Par deux décisions du 2 août et du 9 novembre 2017, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de réformer le régime de l'allocation chômage des députés. Le principe d'une allocation spécifique financée par une cotisation des députés perdure, mais son régime est aligné sur le droit commun de l'Aide au Retour à l'Emploi (ARE)¹³²⁴. La durée maximale d'indemnisation est désormais égale à la durée du mandat, sans pouvoir être inférieure à quatre mois ni supérieure à vingt-quatre mois. Elle est portée à trente mois lorsque l'ancien député a plus de 53 ans et à trente-six mois lorsqu'il a plus de 55 ans¹³²⁵. Son montant mensuel brut est égal à 57 % de l'indemnité parlementaire de base, soit 3 191 €¹³²⁶. L'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction ne sont pas prises en compte dans le calcul. Dans son deuxième rapport, le groupe de travail sur le statut du député suggère, au nom de l'équité, de prendre en compte le total brut des indemnités comme cela est prévu dans le droit commun¹³²⁷. Cet ajustement parachèverait ainsi l'alignement du régime des députés sur celui du droit commun. Toutefois, si la durée maximale d'indemnisation passe désormais de trente-six à vingt-quatre mois, l'allocation n'est plus dégressive, ce qui en pratique permet au député de conserver un niveau de prestation qui n'est pas si éloigné du régime précédent et qui coûte sans doute plus cher sur le long terme¹³²⁸.

469. Le système est globalement le même au Royaume-Uni. Les avantages alloués aux anciens députés se décomposent en deux allocations. La première, appelée « *winding up cost* », permet de couvrir les frais liés à la fin du mandat. Ces frais incluent : la participation du député aux paiements d'éventuelles heures supplémentaires des assistants et de leur assurance chômage, les éventuelles dettes contractées dans le cadre de leurs fonctions (loyers restants, forfait téléphonique ou internet), et plus généralement l'ensemble des frais liés à leur départ¹³²⁹. Elle n'est pas versée automatiquement, mais doit être réclamée par le député sur la base de

¹³²⁴ Elle est financée par une contribution des députés égale à 1% de l'indemnité parlementaire.

¹³²⁵ Compte-rendu de la réunion du Bureau du 9 novembre 2017, et « Fiche de synthèse n°17 : La situation matérielle du député », site internet de l'Assemblée nationale.

¹³²⁶ *Ibid.*

¹³²⁷ Voir deuxième rapport du groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail (précité), proposition n°5. Pour un salaire équivalent, le montant de l'ARE perçue par un demandeur d'emploi est égal à 57% du salaire journalier de référence (SJR), qui correspond au total brut des rémunérations perçues au cours des 12 derniers mois précédant le dernier jour travaillé. La durée de cotisation maximale est fixée à 24 mois.

¹³²⁸ En effet, dans le système précédent, le seuil des 50% de l'indemnité était atteint dès le 3^e semestre de cotisation, soit au bout de 18 mois et non 24 comme c'est le cas aujourd'hui.

¹³²⁹ *MPs Expense Scheme*, 2017/ 2018, p. 34.

justificatifs dans un délai de deux mois suivant la cessation des fonctions¹³³⁰. Son montant maximum est de £57.150 pour un député londonien et de £53.950 pour les autres députés au 1^{er} avril 2017. Une telle allocation n'est pas prévue en France ou en Allemagne. En effet, les frais de fin de mandat sont réputés être couverts par la partie restante de l'indemnité représentative, mais sur la base d'aucun justificatif.

470. Une seconde indemnité dénommée « *loss of office payment* » n'est attribuée qu'au député qui perd son siège à la suite d'une défaite électorale¹³³¹. Un député contraint de démissionner volontairement ou non, ou qui ne souhaite pas se représenter n'a droit à aucune indemnité. Ce principe découle de l'absence d'incompatibilité. Un député britannique dispose très souvent de ressources extérieures liées à ses activités externes et peut donc anticiper la fin de son mandat. À l'inverse du cas français, cette indemnité concerne surtout les fonctionnaires qui sont contraints de démissionner pour accéder au mandat. Un député ne peut en outre prétendre à cette indemnité que s'il a siégé pendant une période continue de deux ans. S'il est déclaré éligible et même s'il perçoit des revenus annexes, le député reçoit alors l'intégralité de son traitement le premier mois. Ensuite, le montant est indexé sur les règles de l'assurance chômage. La durée d'indemnisation est également régie par les règles de l'assurance chômage et dépend de la durée du mandat et de l'âge du député. Elle est au début égale au double du montant maximal des indemnités de licenciement fixées pour le secteur privé¹³³². Son montant au 1^{er} avril 2017 est de £29.340, soit plus de la moitié de l'indemnité parlementaire à partir du deuxième mois ; elle est dégressive ensuite¹³³³. La gestion de ces deux indemnités est confiée à l'IPSA qui se réserve le droit d'y soustraire le montant des éventuelles dettes cumulées par un parlementaire auprès d'elle. Le Royaume-Uni pousse ainsi toujours plus loin sa logique d'externalisation des frais des députés.

2) Le principe d'une indemnité transitoire au Québec et en Allemagne

471. Au Québec, la section 2 de la loi sur les conditions travail des députés détermine les conditions dans lesquelles un ancien député peut recevoir une allocation de transition. Cette

¹³³⁰ Le schéma précise que le député ne peut tirer aucun profit de la revente de son équipement bureautique et doit reverser le produit d'une éventuelle vente de ses fournitures directement à l'IPSA ou à une œuvre de charité. *IPSA expense scheme*, 2017, p. 35.

¹³³¹ *IPSA expense scheme*, 2017, p. 40.

¹³³² Au 1^{er} avril 2017, le montant maximal de cette indemnité était égal à deux fois £14 670, soit £29 340.

¹³³³ <https://www.gov.uk/redundant-your-rights/redundancy-pay>.

allocation est de droit lorsque le candidat est défait à une élection ou ne se représente pas. Un député démissionnaire en cours de mandat peut également percevoir une indemnité « *pour raison familiale sérieuse ou problème de santé important* ». Dans cette hypothèse, la décision revient au commissaire à l'éthique qui étudie si les conditions précitées sont remplies. En cas de décision favorable, les éventuels revenus annexes sont déduits du montant global attribué après déclaration de ces revenus au déontologue. Le calcul de cette indemnité est relativement complexe et plutôt favorable pour le député. Son montant est égal au double de l'indemnité, multiplié par le nombre d'années de mandat du député. Il ne peut être inférieur à quatre fois l'indemnité ni supérieur à douze fois celle-ci. Le traitement pris en compte est le plus élevé perçu par le député au cours de son mandat¹³³⁴. L'allocation peut être versée en une seule fois ou sur une période maximale de trente-six mois.

472. Ce système est très similaire à celui pratiqué en Allemagne. La section V de la loi sur les députés prévoit le versement d'une indemnité transitoire à tout membre du *Bundestag*, quelle que soit la cause de la perte du mandat¹³³⁵. Son montant est équivalent à l'indemnité parlementaire durant les deux premiers mois. L'ensemble des revenus annexes est ensuite imputé sur l'indemnité à compter du troisième mois. La durée d'indemnisation est calculée en fonction de l'ancienneté, à raison d'un mois par année de mandat. La durée ne peut toutefois excéder dix-huit mois¹³³⁶. À la différence de la France, la recherche d'un emploi n'est pas une condition déterminante. L'allocation a essentiellement vocation à assurer le maintien du niveau de vie du député sur une période donnée, y compris pour des députés démissionnaires. Aux salaires et indemnités des députés s'ajoute une seconde indemnité destinée à couvrir les frais de mandat. Son montant et ses modalités de paiement et d'usage varient sensiblement selon les institutions.

¹³³⁴ Articles 12 et 13 de la loi sur les conditions travail du député (Québec).

¹³³⁵ Une seule exception, en cas de fraude électorale.

¹³³⁶ § 18 de la loi sur les députés du *Bundestag*.

§2 /Les indemnités de représentation, un principe légitime, une gestion controversée

473. La gestion des indemnités de représentation est un sujet délicat qui fait l'objet de vives controverses depuis de nombreuses années. Les critiques ne portent pas sur le bien-fondé de cette indemnité. Il est normal qu'un parlementaire dispose des moyens financiers nécessaires pour couvrir les divers frais engagés dans le cadre de ses fonctions. Ces frais étaient longtemps réputés être couverts par l'indemnité de fonction¹³³⁷. La professionnalisation du mandat a finalement conduit les assemblées à distinguer l'indemnité principale, qui s'apparente à un salaire, de l'indemnité représentative de frais de mandat.

474. La question de l'utilisation de ces frais et de leur contrôle est plus sensible. La liberté accordée au parlementaire dans la gestion de cette indemnité est encore souvent considérée comme le corollaire de la liberté du mandat¹³³⁸. Elle est cependant cruciale dans la mesure où cette indemnité ne saurait participer à l'enrichissement personnel du parlementaire. Cette liberté de gestion a engendré de nombreux abus notamment au Royaume-Uni à l'occasion du scandale des notes de frais. Les détournements avérés de ces sommes ont conduit à l'adoption du *Parliamentary Standards Act* de 2009 et à la mise en place d'un contrôle externe totalement transparent opéré par l'IPSA et étudié dans la seconde partie¹³³⁹. Si les montants alloués sont globalement équivalents, les modalités de gestion diffèrent assez radicalement. Trois systèmes se distinguent selon la portée du contrôle et le degré de transparence. Ils présentent chacun leurs avantages et leurs inconvénients. Le *Bundestag* octroie une indemnité globale aux députés sur laquelle le contrôle est inexistant (A). La France a maintenu ce système de l'enveloppe globale jusqu'au 1^{er} janvier 2018. La loi confiance de 2017 a substitué à l'IRFM un nouveau système mieux encadré qui maintient cependant l'esprit général du dispositif précédent. Cette réforme minimale du système conserve un goût d'inachevé au vu de ses objectifs initiaux (B). Elle s'inspire néanmoins, par un meilleur encadrement des dépenses, des systèmes canadien et

¹³³⁷ Eugène PIERRE, *Traité de droit politique et parlementaire*, op. cit., p. 1154.

¹³³⁸ Comme déjà évoqué, le Conseil d'Etat a récemment confirmé cette approche en liant l'usage de l'IRFM à l'exercice direct de la souveraineté nationale. (CE, 2 juin 2019, 427725, *Association Regards Citoyens*, para. 13. Sur cette décision voir para. 994

¹³³⁹ Voir para. 984 et s.

québécois qui ont maintenu, malgré les critiques qu'il soulève, un mécanisme proche de l'ancien système des notes de frais (C).

A. Le maintien du versement d'une enveloppe globale au Bundestag et au Parlement européen.

475. Le système de l'enveloppe globale consiste à attribuer une ou plusieurs enveloppes forfaitaires au parlementaire pour le règlement de ses frais de mandat. Il offre à l'élu une grande liberté de gestion et facilite son traitement par l'Assemblée. Ce système, avantageux pour les parlementaires, est toutefois de plus en plus critiqué en l'absence de contrôle sur l'opportunité des dépenses. Le principe d'une indemnité mensuelle unique exemptée de contrôle est cependant maintenu en Allemagne, où le député bénéficie d'une grande liberté de gestion en raison de l'importance accordée à l'indépendance du mandat.

476. Le système allemand s'avère très favorable aux députés. L'article 48 de la Loi fondamentale dispose que « *les députés ont droit à une indemnité équitable qui assure leur indépendance* ». Les critères de cette indemnité ont d'abord été fixés par la Cour constitutionnelle dans un arrêt de 1975¹³⁴⁰, avant d'être codifiés en 1977 dans la loi relative au statut des députés. L'indemnité, dénommée *Kostenpauschale* est sensiblement plus faible que dans les autres parlements étudiés et s'élève à 4 418,19 € mensuels au 1^{er} janvier 2019. Son montant est revalorisé chaque année à l'occasion du vote de la loi de finances pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie. La gestion de ce crédit est entièrement confiée au député. La liberté de gestion est plus grande en Allemagne qu'en France en raison de l'importance accordée au principe constitutionnel d'indépendance du mandat¹³⁴¹.

477. Des restrictions minimales existent néanmoins. La loi sur les députés fixe deux grandes catégories de dépenses. L'indemnité couvre les frais d'installation dans la permanence (loyer, charges, équipement) et les frais de déplacements et de transports en République fédérale non pris en charge par le biais des facilités octroyées au député. Une dernière disposition « balai »

¹³⁴⁰ *BVerfG*, Arrêt du 5 novembre 1975, n° 40 296 (316) II « indemnités parlementaires » [*diätenurteil*].

¹³⁴¹ § 12 de la loi sur les députés au *Bundestag* (*AbgG*).

¹³⁴¹ Voir la page consacrée à la *Kostenpauschale* sur le site du *Bundestag* : https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1334e-260800 (consultée en août 2019)

précise que l'indemnité peut servir à financer les autres frais liés à l'exercice du mandat de député (représentation, invitations, travail politique dans les circonscriptions, etc.) et « *auxquels le député n'est pas tenu de subvenir avec ses revenus professionnels destinés à pourvoir à ses propres besoins* »¹³⁴². Des précisions peuvent toutefois être trouvées dans la jurisprudence de la Cour fédérale. Dans un arrêt de 1975 relatif au statut des députés, la Cour constitutionnelle a estimé que l'octroi d'une indemnité identique à tous les députés, quelle que soit leur situation, n'était pas incompatible avec le principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 3 de la Loi fondamentale ni avec le principe d'une indemnité équitable énoncé à l'article 48¹³⁴³. La question est loin d'être anodine. En effet, les frais des députés, par exemple le loyer, ne sont pas les mêmes dans toutes les circonscriptions.

478. Cette différence de situation soulève la question du caractère discriminant d'une allocation unique¹³⁴⁴. Les juges ont ensuite considéré qu'une indemnité globale constituait une mesure d'efficacité et de simplification¹³⁴⁵. Elle a enfin considéré que le principe de la libre gestion découlait de l'article 38 de la Loi fondamentale qui consacre l'indépendance du député. Les juges ont cependant tempéré ce principe en ajoutant que l'indemnité ne devait financer que des dépenses « raisonnables et objectivement justifiées »¹³⁴⁶. Mises à part ces deux réserves constitutionnelles, l'utilisation de l'indemnité ne fait l'objet d'aucune autre restriction. La question de la constitutionnalité de l'indemnité forfaitaire unique a fait l'objet d'un rapport d'une commission indépendante sur le statut du député¹³⁴⁷. Se référant à la jurisprudence de la Cour fédérale, le comité a affirmé sa préférence pour une indemnité globale au nom de la liberté du mandat. Dans son rapport, le comité fait toutefois état des critiques récurrentes que suscite ce système. Le rapport révèle ainsi que le montant versé est en règle générale bien plus élevé que les dépenses réelles des députés. Ce point est d'autant plus problématique que, contrairement à la France, aucune obligation de reverser la partie non consommée de l'indemnité en fin de mandat n'est clairement affirmée. Des restrictions sont toutefois prévues. Un député qui prend ses fonctions lors du dernier semestre de la législature n'a pas droit à cette

¹³⁴² § 12-3 de la loi sur les députés au *Bundestag*.

¹³⁴³ *BVerfG*, arrêt du 5 novembre 1975, n° 40 296 (316) précité.

¹³⁴⁴ Les parlements britanniques et canadiens prennent en compte cette différence en attribuant une indemnité plus élevée aux membres élus dans les circonscriptions éloignées de la capitale qui ont des frais de déplacement plus élevés que les députés élus dans la circonscription où siège le Parlement.

¹³⁴⁵ *BVerfG*, arrêt du 5 novembre 1975, précité

¹³⁴⁶ *Ibid.*

¹³⁴⁷ *Amisausstattung der Bundestagsabgeordneten* (Bureau du Bundestag) - *Verfassungsrechtliche Aspekte der Kostenpauschale*, (aspects constitutionnels de l'indemnité de frais de mandat) WD 3 - 3000 - 290/14 21 janvier 2015.

indemnité. Lorsqu'un membre a droit à un véhicule de fonction de la fédération, son indemnité est réduite. Plus fréquemment, des retenues sur indemnités sont susceptibles de s'appliquer en cas d'absentéisme¹³⁴⁸. Le système est globalement le même au Parlement européen. Les députés perçoivent d'une part, une indemnité journalière de 320 euros par jour de présence au Parlement. Elle sert principalement à couvrir les frais d'hébergement et de repas. L'octroi de cette indemnité est conditionné à la signature d'un registre de présence. Elle est réduite de moitié si le député manque plus de la moitié des scrutins par appel nominal en séance plénière. Les députés européens reçoivent en outre une indemnité de frais généraux dont le montant s'élève à 4513 euros. Cette indemnité sert à couvrir l'ensemble des frais liés à l'exercice du mandat. Il n'existe cependant aucun référentiel des frais autorisés ni aucun contrôle interne. Cette indemnité peut seulement être réduite de moitié pour les députés qui n'assistent pas à la moitié des séances plénières au cours d'une année. L'indemnité française a longtemps reposé sur les mêmes bases que le système allemand. La loi confiance de 2017 substitue à une IRFM décriée, un système de contrôle mieux encadré qui manque toutefois d'ambition.

B. Une réforme de l'IRFM inachevée en France

479. Les parlementaires français ont disposé de 1997 à 2017, d'une indemnité globale destinée à couvrir les frais de mandat, L'usage de cette Indemnité Représentative de Frais de Mandat (IRFM) était peu encadré et générait certains abus (1). La loi du 15 septembre 2017 met fin à cette indemnité dans sa forme initiale et tente d'instaurer un contrôle des dépenses, qui en pratique donne le sentiment d'une réforme *a minima* (2).

1) La réforme d'un système décrié

480. Avant le 1^{er} janvier 2018, date d'entrée en vigueur du nouveau système, l'IRFM était instituée à l'Assemblée nationale depuis un arrêté du bureau du 23 avril 1997. Son montant s'élevait à 5 840 € brut (5 372,80 € net) au premier janvier 2017, et son évolution était indexée sur les rémunérations publiques¹³⁴⁹. Elle était également soumise à la contribution pour le

¹³⁴⁸ Ces sanctions sont étudiées partie 2 para 662 et s.

¹³⁴⁹ En octobre 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé, à l'initiative du président Claude BARTOLONE, d'une baisse de 10% de l'IRFM, Décision du Bureau du 10 octobre 2012.

remboursement de la dette sociale (CRDS) et à la Contribution sociale généralisée (CSG)¹³⁵⁰, mais exclue en revanche du calcul de l'impôt sur le revenu¹³⁵¹.

481. Comme en Allemagne, les parlementaires français ont longtemps bénéficié d'une grande liberté de gestion. Des possibilités de transfert existaient avec le crédit collaborateur en vue d'améliorer leur rémunération, l'inverse étant toutefois proscrit depuis 2012¹³⁵². Des restrictions d'usage ont ensuite vu le jour au fil de temps et sont largement reprises dans le système actuel. L'IRFM était versée sur un compte dédié à l'Assemblée nationale, et au Sénat seulement depuis 2015. Les virements entre ce compte et un compte personnel étaient proscrits à l'Assemblée, mais tolérés au Sénat¹³⁵³. En France les retraits en liquide sont autorisés dans les deux assemblées qui précisent seulement que ceux-ci doivent rester limités¹³⁵⁴. De manière générale, l'utilisation de l'IRFM est réputée être conforme à son objet¹³⁵⁵. Les députés avaient également l'obligation de reverser la part non consommée de l'IRFM au Budget de l'Assemblée nationale¹³⁵⁶.

482. Plusieurs dispositions viennent en limiter l'usage. La première dépense juridiquement interdite en France est le financement d'une campagne électorale¹³⁵⁷. L'article L 52-8-1 du code électoral, créé par la loi du 11 octobre 2013, précise « *qu'aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de*

¹³⁵⁰ 3° du II de l'article L 136-2 du code de la sécurité sociale.

¹³⁵¹ Conformément au 1° de l'article 81 du code général des impôts, qui prévoit que ces indemnités sont « réputées être utilisées conformément à leur objet ».

¹³⁵² L' Article 57 du RBCF de l'Assemblée nationale (version antérieure au 1^{er} janvier 2018) précise que « sont imputés sur cette indemnité les frais de mandat suivants :

- les charges de personnel visées au deuxième alinéa du 1 de l'article 56 lorsque la gestion du crédit pour la rémunération des collaborateurs fait l'objet d'un mandat donné par le député à un service de l'Assemblée nationale
- les cotisations aux groupes ;
- les retenues liées au remboursement des prestations servies ou des prêts accordés par l'Assemblée nationale au député dans le cadre de l'exercice de son mandat ».

¹³⁵³ Dans son avis du 12 mars 2015, le comité de déontologie du Sénat a estimé « que l'existence d'un compte dédié, assorti du relevé de dépenses de ce compte, suffisait à justifier de l'utilisation de cette indemnité », Rapport d'activité 2014/ 2015 du comité de déontologie du Sénat, p. 10.

¹³⁵⁴ Annexe XX de l'instruction générale du Bureau (version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2018).

¹³⁵⁵ Conformément au 1° de l'article 81 du code général des impôts.

¹³⁵⁶ Cette règle figure à l'article 56 du RBCF de l'Assemblée nationale depuis la décision du Bureau du 18 février 2015). Cette remise s'effectue sous forme d'un chèque à l'ordre du Trésorier de l'Assemblée nationale. À la fin de la XIV^e, 368 députés ont reversé le solde positif de leur IRFM au budget de l'Assemblée nationale pour un montant total de 3,6 millions d'euros. 209 députés ont déclaré n'avoir aucun solde à reverser (Compte-rendu du collège des questeurs de l'Assemblée nationale, 12 juillet 2018). Sur les modalités de restitution de L'IRFM en fin de mandat, qui prévalent aussi pour l'AFM voir rapport déontologie 2016, p. 36

¹³⁵⁷CC, décision n° 2012-4715 AN du 1^{er} mars 2013, cons. 4. Pour une analyse de cette décision et de ses conséquences, Marie-Odile PEYROUX-SISSOKO, et Mathilde HEITZMANN-PATIN, « Moralisation de la vie politique le Conseil constitutionnel ouvre la voie », *JCP, coll. Ter.* 9 septembre 2013, n° 37, p. 29-31 ; David BIROSTE, « L'interdiction de financer une campagne électorale avec l'IRFM », *LPA*, 12 juillet 2013, n° 139, p. 22-30.

leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat »¹³⁵⁸. Les frais de mandat ne peuvent ainsi être utilisés pour payer un service, un don, une cotisation à un parti ou une association ouvrant droit à une réduction d'impôts¹³⁵⁹. Dans une note du 5 avril 2017, la CNCCFP a tenu à rappeler aux candidats aux élections législatives que « *L'IRFM qui se rapporte à l'exercice du mandat parlementaire et qui, à ce titre, est exonérée de l'impôt sur le revenu ne peut en aucun cas être utilisée pour payer une cotisation ou un don à un parti politique ouvrant droit à une réduction d'impôts* ». ¹³⁶⁰

483. Depuis 2015, les catégories de dépenses autorisées étaient déterminées de manière relativement sommaire par l'instruction générale du Bureau des deux assemblées, qui fixe une liste de cinq catégories de dépenses autorisées¹³⁶¹. Si un début d'encadrement était à l'œuvre sous la XIV^e législature, en l'absence de contrôle, les règles édictées par le Bureau constituaient des normes de droit souple trop générales dont le respect reposait essentiellement sur la conscience des élus. Une réforme de ce système se faisait de plus en plus urgente pour pallier le flou de ces règles, qui mettait souvent les parlementaires dans une position inconfortable et n'était pas de nature à rassurer les citoyens¹³⁶². Plus grave, la HATVP a émis un jugement

¹³⁵⁸ Article L 52-8-1 créé par la loi du 11 octobre 2013, article 13.

¹³⁵⁹ Ainsi, une garde d'enfant sollicitée pour assister à une séance de l'Assemblée, une cotisation à une association ou à un parti politique ne peuvent être prises en charge par l'IRFM dans la mesure où ces dépenses peuvent avoir une incidence sur la situation fiscale des députés. Le fait de renoncer au droit à une déduction fiscale est sans incidence sur cette interdiction. Le même principe vaut également pour le règlement d'une cotisation à un parti politique, qui demeure proscrite, même en l'absence de déduction fiscale. Les frais de mandat ne pouvant être utilisés pour constituer une avance de trésorerie pour des frais personnels. La CNCCFP rappelle régulièrement l'interdiction de financer un parti avec l'indemnité de frais de mandat. Voir par exemple, son avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2012, JO du 22 janvier 2014, p.1174, III, B. Le déontologue de l'Assemblée nationale rappelle également cette règle dans son rapport 2015, p. 69-70.

¹³⁶⁰ La commission souligne « qu'au regard des justificatifs de recettes des mandataires, la commission ne peut s'assurer qu'aucun membre d'une formation politique, également député ou sénateur, ne se serve de son compte réservé à l'utilisation de l'IRFM pour verser sa cotisation ou un don au parti. Il appartient donc au parti de rappeler cette interdiction », Note de la CNCCFP sur les comptes 2016 des formations politiques ; communication de la liste des donateurs et cotisants, SPP/MP/04/2017.

¹³⁶¹ L'article 32 *bis* de l'IGB précisait depuis 2015 les catégories de dépenses autorisées. L'IRFM ne pouvait servir à l'acquisition d'une permanence. Cette interdiction, reprise dans le nouvel arrêté relatif aux frais de mandat met fin à une pratique contestée qui permettait à un parlementaire de conserver son local de permanence à la fin de son mandat et d'en tirer un profit à la revente ou à la location. L'IGB des deux assemblées établissait une liste, non exhaustive — des catégories de dépenses autorisées. L'IRFM couvrait notamment :

- les frais liés à la permanence et à l'hébergement ;
- les frais de déplacement du parlementaire et de ses collaborateurs ;
- les frais de documentation et de communication ;
- les frais de représentation et de réception ;
- les frais de formation du parlementaire et de ses collaborateurs.

¹³⁶² Ainsi, 42% des conseils prodigués par le déontologue entre 2015 et 2017 portaient sur l'IRFM, ce qui montre que les règles édictées n'étaient pas suffisamment claires ; Dans son rapport de 2016, le déontologue souligne qu'« au vu de ces chiffres, il apparaît que le sujet qui préoccupe le plus les députés ayant demandé une consultation au déontologue reste de façon majoritaire l'utilisation de leur indemnité représentative de frais de mandat. En

extrêmement sévère sur l'IRFM. Elle affirme, comme avait pu le faire la Commission nationale des comptes de campagne, que certaines augmentations de patrimoine ne peuvent s'expliquer sans tenir compte de l'IRFM¹³⁶³. Cette indemnité a donc pu servir à des fins personnelles sans lien avec le mandat, preuve que le système devait être réformé¹³⁶⁴. En 2019, la HATVP a décidé de transmettre à la justice sur le fondement de l'article 40 du NCPP, la situation de quinze parlementaires dont les variations de situations patrimoniales ne semble pouvoir s'expliquer que par un usage de l'IRFM à des fins personnelles¹³⁶⁵.

484. Le principal défaut de l'ancien système était l'absence de contrôle du lien de la dépense avec l'exercice du mandat. De 2015 et 2018, le Règlement de l'Assemblée nationale prévoyait seulement l'obligation pour les députés de remettre une déclaration sur l'honneur d'une utilisation conforme de l'IRFM¹³⁶⁶. Le président de l'Assemblée nationale pouvait, après avis du Bureau, saisir le déontologue d'une demande d'éclaircissement sur la situation d'un député. Au Sénat, le comité de déontologie était compétent pour assister les sénateurs et rendre un avis

revanche, la question de la prévention du conflit d'intérêts, qui a constitué pourtant, à l'origine, la raison d'être du Déontologue, n'arrive qu'en troisième position des motifs de consultation », Rapport déontologue 2016, p. 26.

¹³⁶³ Dans son rapport d'activité de 2016, la Haute Autorité souligne « qu'à l'occasion de l'étude de la variation de patrimoine de certains parlementaires, ont été identifiées plusieurs situations dans lesquelles l'IRFM avait contribué à un accroissement sensible du patrimoine des déclarants. Outre les cas dans lesquels des parlementaires ont acquis leur permanence par des remboursements d'emprunt provenant de leur IRFM, pratique désormais explicitement interdite par les deux assemblées, cette indemnité a parfois pu financer des biens immobiliers privés, être investie dans des instruments financiers (placement de la totalité de l'IRFM sur des SICAV qui demeurent dans le patrimoine du parlementaire à l'issue du mandat), servir à régler des dépenses sans lien avec le mandat, comme des vacances personnelles, ou a simplement été directement versée sur des comptes personnels, sans qu'il soit possible de distinguer dans quelle mesure elle a contribué à l'enrichissement de l'intéressé. Cette situation est d'autant plus problématique que l'IRFM n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu et qu'elle a pu permettre à des parlementaires de bénéficier d'importantes déductions fiscales, par exemple quand elle est utilisée pour payer des cotisations à un parti politique », Rapport d'activité de HATVP 2016, p. 63. Elle a réitéré cette observation dans son rapport d'activité de 2017, p. 44.

¹³⁶⁴ L'étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans la vie publique estime que l'« indemnité représentative de frais de mandat est source de suspicion pour les citoyens quant à son utilisation réputée conforme. Les citoyens sont en demande de plus de transparence », (Étude d'impact du projet de loi, p. 63). Cette demande est loin d'avoir été satisfaite par le nouveau système. Le site *Regard Citoyens* répertorie, sources à l'appui, l'ensemble des abus révélés par la presse, liés à une utilisation non conforme de l'IRFM : <https://irfm.regardscitoyens.org/derives>, consulté le 1 février 2019.

¹³⁶⁵ Rapport d'activité de la HATVP 2018, publié en mai 2019, pp. 35 et s. La HATVP relève notamment que « de nombreux débits bancaires constatés apparaissaient comme des dépenses manifestement sans lien avec le mandat, tels les virements vers un compte personnel d'épargne, le paiement d'impôts, ou encore la cotisation à un parti politique. Ces agissements peuvent être considérés comme des détournements de fonds publics, sous réserve de l'appréciation du juge pénal ».

¹³⁶⁶ Article 32 *bis* de l'instruction générale du Bureau (dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2018) : « Avant le 31 janvier suivant chaque année civile de mandat, le député adresse au bureau une déclaration attestant sur l'honneur qu'il a utilisé l'indemnité représentative de frais de mandat, au cours de ladite année, conformément aux règles définies par le Bureau ». Le comité de déontologie du Sénat, qui n'a pas jugé utile d'instaurer une telle obligation, estimait « que l'existence d'un compte dédié, assorti du relevé de dépenses de ce compte, suffisait à justifier de l'utilisation de cette indemnité », Rapport d'activité 2014-2015 du comité de déontologie du Sénat, p. 10.

sur l'utilisation de l'IRFM sur demande du président¹³⁶⁷. Le Comité de déontologie du Sénat n'avait pas jugé utile de recourir à une telle option¹³⁶⁸.

485. Au fil de ses rapports, le déontologue de l'Assemblée nationale souhaitait aller plus loin. Il avait plaidé pour la mise en place d'un contrôle qui — *a minima* — obligerait les députés à lui transmettre les relevés du compte dédié à l'IRFM, sans toutefois être entendu¹³⁶⁹. La fiscalisation aurait également pu être une autre piste qui aurait le mérite de mettre fin aux ambiguïtés sur la nature de l'IRFM en permettant un contrôle par l'administration fiscale¹³⁷⁰. Cette option était d'ailleurs envisagée par l'actuel président de la République au cours de la campagne électorale¹³⁷¹. L'indemnité globale perçue par les députés serait dès lors soumise à l'impôt sur le revenu¹³⁷². L'administration fiscale serait alors en droit de contrôler les frais professionnels déclarés annuellement par les députés ce qui ne manque pas de soulever certaines interrogations du point de vue de la séparation des pouvoirs. Le Conseil constitutionnel s'attache en effet à préserver la sphère d'autonomie de chacun des pouvoirs constitués et pourrait, le cas échéant, censurer un tel dispositif¹³⁷³. La fiscalisation des indemnités aurait surtout pour effet d'augmenter significativement, de manière apparente, la rémunération des parlementaires, qui selon René Dosière, s'élèverait avec les taux d'imposition actuels à environ 13 000 €¹³⁷⁴. Une telle augmentation aurait le mérite de revaloriser le statut des parlementaires, mais enverrait sans doute un mauvais signal à l'opinion publique. Cette option n'est d'ailleurs pas envisagée dans l'étude d'impact du projet de loi pour la confiance

¹³⁶⁷ Ancien article XX *sexies* de l'instruction générale du Bureau. Si les organes de déontologie des deux assemblées sont régulièrement consultés sur les conditions d'usage de l'IRFM, ce dispositif de contrôle sur saisine des présidents n'a jamais été utilisé, ni à l'Assemblée nationale, ni au Sénat.

¹³⁶⁸ Rapport d'activité du comité de déontologie du Sénat, 2015 -2016, p. 17.

¹³⁶⁹ Rapport déontologue 2015, p. 63. Cette proposition a également été faite par la HATVP dans son rapport d'activité 2017, p. 43. Sur ce point et le contrôle du déontologue, voir partie 2, para. 829 et s.

¹³⁷⁰ Cette ambiguïté sur la nature de l'IRFM est largement due au fait qu'elle a longtemps été considérée comme « un discret complément de revenu », qui évitait d'avoir à augmenter l'indemnité parlementaire proprement dite. Pierre JANUEL, « Frais de mandat des députés : un encadrement renforcé », *Dalloz-actualité*, 1^{er} décembre 2017.

¹³⁷¹ Programme d'Emmanuel MACRON concernant la vie politique et la vie publique: Objectif 2 : Des élites plus responsables : « l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) sera intégrée à l'indemnité parlementaire en tant que telle et, à ce titre, fiscalisée ». Source : site internet de la République en Marche : <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique> (Consulté en août 2019)

¹³⁷² Aujourd'hui, seule l'indemnité de base majorée de l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction sont soumises à l'impôt.

¹³⁷³ Ce risque est signalé par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi pour la confiance dans la vie publique. Le conseil estime que « 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 », CE, avis n° 393324 du 12 juin 2017, para. 21.

¹³⁷⁴ François VIGNAL, « Moralisation : la fiscalisation de l'IRFM et ses effets sur le salaire des parlementaires », *Public Sénat*, 24 mai 2017.

dans la vie publique¹³⁷⁵. Le législateur a privilégié une solution interne qui déçoit malgré l'ambition initialement affichée. La philosophie générale du système repose toujours sur une enveloppe globale rebaptisée « Avance mensuelle de Frais de Mandats » (AFM) dont le montant est globalement équivalent à celui de l'IRFM, associé à un régime de prise en charge directe qui paradoxalement étend le champ des frais de mandats¹³⁷⁶. La réforme a certes le mérite de clarifier la liste des dépenses autorisées. Elle instaure également un contrôle, dont les parlementaires ont peu à craindre en raison de son caractère aléatoire, d'autant qu'aucune transparence n'est pour l'heure envisagée. Sauf à considérer ce dispositif comme transitoire, le Parlement donne pour l'heure l'impression d'une réforme *a minima*, loin des objectifs initialement fixés.

2) L'impression d'une réforme à minima

486. La réforme de l'IRFM résulte de l'adoption de la loi organique du 15 septembre 2017. Le dispositif retenu apparaît bien en deçà des objectifs affichés par le gouvernement¹³⁷⁷. En effet, le projet de loi initial prévoyait de supprimer l'avance de frais pour y substituer un système de remboursement des frais *a posteriori* sur justificatifs. L'article 7 devait compléter l'ordonnance du n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, pour prévoir que « *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 présentation de justificatifs de ces frais* »¹³⁷⁸. La formulation était claire : seuls les frais « réellement exposés » seraient remboursés sur présentation d'un justificatif.

487. Cependant, le Sénat, en première lecture, a substitué à cette formulation simple un dispositif optionnel en laissant la possibilité pour les assemblées de choisir entre le remboursement sur frais réel, une prise en charge directe des frais, ou un système d'avance¹³⁷⁹.

¹³⁷⁵ Étude d'impact du projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique, 14 juin 2017, p. 57.

¹³⁷⁶ Paul CASSIA, « De l'IRFM, à l'IRFM », *Blog Médiapart*, 1^{er} décembre 2017.

¹³⁷⁷ Benjamin FARGEAUD, « De l'IRFM à l'avance mensuelle : la réforme inachevée de la prise en charge des frais de mandat des députés », *JP Blog*, 29 décembre 2017.

¹³⁷⁸ Article 7 du projet de loi organique pour la confiance dans la vie publique.

¹³⁷⁹ Rapport n° 607 (2016-2017) de M. Philippe BAS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 juillet 2017, p. 25. L'article 20 de la loi précise finalement : « députés et sénateurs sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le Bureau ».

La commission des lois du Sénat a estimé nécessaire « *de préserver la possibilité pour les assemblées de prévoir des méthodes alternatives au remboursement des frais de mandat (avances notamment) [...] 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* »¹³⁸⁰.

488. Le texte définitif laisse finalement la liberté aux assemblées de mettre en place l'un des systèmes mentionnés, mais pas nécessairement le même selon le type de dépenses ou même selon l'assemblée, sans y ajouter aucune autre précision déontologique sur les règles d'usage de ces frais¹³⁸¹. Sous couvert de préserver la liberté du Parlement, le législateur a considérablement amoindri la portée du dispositif. Il était fort probable que les assemblées privilégient le recours aux avances, favorable aux députés plutôt qu'à un système de remboursement sur frais réels, plus difficile à mettre en œuvre, mais qui présente l'avantage de pouvoir adapter la dépense au coût réel du mandat¹³⁸².

489. La lecture des arrêtés du Bureau des deux assemblées confirme l'impact relatif de la réforme et ses similitudes avec l'IRFM¹³⁸³. En préambule, les deux textes rappellent les objectifs de ce système et les principes généraux qui doivent gouverner l'usage des frais de mandat. Les dépenses de chaque parlementaire doivent évidemment être « *en lien direct avec sa qualité, mais aussi l'exercice de son mandat parlementaire et de son indissociable activité politique* »¹³⁸⁴. Les deux arrêtés insistent également sur le caractère *raisonnable* des dépenses engagées lesquelles ne peuvent évidemment « *poursuivre comme objectif l'augmentation du patrimoine personnel des députés* ». Ces principes déjà plus ou moins explicites sont désormais formalisés.

¹³⁸⁰ Rapport n° 607 (2016-2017) de M. Philippe BAS, précité, p. 25.

¹³⁸¹ Jean-François KERLEO, « Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », *AJDA*, 2017, p. 2246.

¹³⁸² Le système de remboursement sur frais réels est notamment à l'œuvre au Royaume-Uni et est étudié dans la seconde partie para 984 et s.

¹³⁸³ Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale, n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés ; Arrêté du Bureau du Sénat n° 2017-272.

¹³⁸⁴ *Ibid.*

490. Plus fondamentalement, le nouveau système introduit un triple régime de prise en charge des frais qui combine deux des systèmes envisagés par la loi organique : la prise en charge directe d'une part, et un système d'avance mensuelle d'autre part¹³⁸⁵. La solution d'un remboursement de frais *a posteriori* sur présentation d'un justificatif n'a été retenue qu'à l'Assemblée nationale et ne constitue qu'une alternative à la prise en charge directe¹³⁸⁶. Avec un peu d'anticipation, et contrairement à ce qui avait été un temps annoncé, les parlementaires n'ont aucun frais à avancer comme c'est le cas par exemple en Grande-Bretagne ou au Québec. Cet abandon du remboursement sur frais réels constitue un net recul par rapport à ce qui avait un temps été envisagé par commission des lois de l'Assemblée nationale, qui prévoyait de mettre en place un système de remboursement¹³⁸⁷.

491. Au contraire, la combinaison des modes de prise en charge ne facilite pas la compréhension du mécanisme. Les deux arrêtés fixent la liste des frais éligibles pour chaque régime. La liste présentée est beaucoup plus précise et plus exhaustive que l'instruction générale du Bureau, ce qui constitue un véritable progrès. Les assemblées ont mené un effort de clarification qu'il faut saluer. À l'Assemblée nationale, l'arrêté commence par énoncer la liste des « dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat »¹³⁸⁸. Il reprend en grande partie la liste des interdictions déjà édictées. On y retrouve notamment les frais liés au financement de la vie politique et des campagnes électorales, les dépenses liées à une activité

¹³⁸⁵ Article premier des deux arrêtés précités. On soulignera, à la suite de Paul CASSIA, que l'article 20 de la loi organique « emploie la conjonction “ou” et non la conjonction “et” à propos des trois formes de prise en charge des frais et paraissait interdire une telle combinaison », Paul CASSIA, « De l'IRFM à l'IRFM », *Blog Médiapart*, 1^{er} décembre 2017.

¹³⁸⁶ En effet, l'arrêté du Sénat ne prévoit que deux modalités de prise en charge : le paiement direct lorsque le Sénat conclut un contrat avec un prestataire (cela concerne les frais d'affranchissement, de taxis, ou de téléphonie, dans la limite de plafonds fixés par l'arrêté, et le versement d'avances). De fait, le dispositif prévu au Sénat est encore plus semblable à celui de l'ancienne IRFM que celui mis en place à l'Assemblée nationale. Sur ce point, voir Paul CASSIA, « Tartuffe au Sénat », *Blog Médiapart*, 8 décembre 2017. Cet article a fait l'objet d'une réponse des questeurs du Sénat publiée par *Médiapart*, « Tartuffe au Sénat ? “C'est un avis que nous ne partageons pas” » *Blog les invités de Médiapart*, 20 décembre 2017. À l'Assemblée nationale, l'arrêté laisse la possibilité aux députés d'opter pour un remboursement sur justificatif pour certaines dépenses ponctuelles liées au transport, à l'hébergement ou à l'équipement de la permanence du député. Le remboursement sur frais réels n'est pas une obligation, ces dépenses peuvent aussi être prises en charge par le biais de l'AFM ou directement par l'Assemblée.

¹³⁸⁷ La commission des lois de l'Assemblée nationale envisageait en effet un système de remboursement de frais qui selon la rapporteure fonctionnerait de la manière suivante :«

a) le parlementaire procéderait à la dépense en avançant les fonds sur ses deniers personnels ;
b) il devrait transmettre, dans un délai préalablement défini, un justificatif aux services de son assemblée qui contrôlerait que la dépense correspond bien au remboursement d'un frais de mandat ;
c) après vérification, chaque assemblée rembourserait les dépenses à ses membres ». Rapport n° 105 sur le projet de loi sur la régulation de la vie publique de Mme Yaël BRAUN-PIVET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 juillet 2017, p. 211.

¹³⁸⁸ Article premier, B de l'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat des députés.

sans lien direct avec le mandat, les amendes pénales, ou encore les dépenses pouvant avoir pour effet l'augmentation du patrimoine du parlementaire ou de ses proches, telles que l'achat d'un bien immobilier ou les « gros travaux » réalisés dans la permanence dont le député est propriétaire. L'achat d'un véhicule est en revanche autorisé, sauf la dernière année du mandat¹³⁸⁹.

492. Vient ensuite la liste des frais directement pris en charge ou faisant l'objet d'avance dans des conditions et selon des plafonds fixés par les questeurs. Sur ce point, l'arrêté du Bureau n'apporte pas de grands changements. Cette liste des frais d'équipement est similaire au Sénat¹³⁹⁰. Ces frais, qui concernent les avantages de la vie courante (fourniture d'un bureau, facilités de transport), étaient déjà pris en charge dans l'ancien système par l'intermédiaire de crédits spécifiques ou de facilités de paiement¹³⁹¹. On peut s'étonner de ce que ces crédits soient désormais considérés comme des « frais de mandats » alors que ce terme ne désignait auparavant que la seule IRFM. Cela permet de combiner astucieusement les divers régimes de prise en charge mentionnés par la loi organique. En effet, le champ des frais directement pris en charge est élargi à des dépenses auparavant effectuées au titre de l'IRFM. La liste de ces frais est toutefois réduite. Il s'agit des frais de repas engagés par certains députés, les frais de comptabilité et de gestion de l'AFM ou encore les frais de défense des députés en cas de litige avec un collaborateur. Il n'en demeure pas moins, comme le souligne Paul Cassia, « *qu'en augmentant les frais directement pris en charge par l'Assemblée nationale ou remboursés sur justificatifs, l'arrêté du 29 novembre 2017 vient concrètement élargir la surface de l'IRFM* »¹³⁹². Plusieurs dotations spécifiques, non prévues par le texte initial

¹³⁸⁹ À noter que si l'achat d'un véhicule était expressément autorisé sous le régime de l'IRFM (Réunion du Bureau du 18 février 2015), le déontologue exprimait sa préférence pour la location avec option d'achat, jugée plus appropriée dans la mesure « où elle écarte tout soupçon d'enrichissement personnel ». Le déontologue recommande également que cette acquisition demeure « raisonnable, en cohérence avec les besoins des parlementaires et approprié à leur image » (Rapport déontologue 2016, p. 32).

¹³⁹⁰ Article 2 arrêté n° 2017-272 du Bureau du Sénat. L'arrêté du Sénat est d'ailleurs beaucoup plus clair sur ce point : il détaille les frais directement pris en charge puis les dépenses engagées par les sénateurs au titre de l'AFM. L'arrêté du Sénat contient en outre, en annexe, un référentiel des frais de mandat éligibles à la prise en charge directe ou au paiement via l'AFM. Après avoir rappelé la liste des dépenses interdites, l'arrêté de l'Assemblée nationale classe les dépenses autorisées en fonction de leurs modalités de prise en charge (directe par l'assemblée, remboursable sur justificatifs ou imputables sur l'AFM), ce qui rend plus fastidieuse la recherche d'une dépense spécifique, d'autant que les nuances sont parfois minces entre les dépenses prises en charge par l'une ou l'autre des modalités. Ainsi les frais de transports du député sont, de manière générale, pris en charge directement par l'Assemblée (notamment en train, taxi ou avion) mais les frais de transports des collaborateurs ou les frais liés à l'utilisation d'un véhicule ou à l'utilisation d'une voiture personnelle doivent être pris en charge par l'AFM.

¹³⁹¹ Il existait en effet, avant la réforme, un système de prise en charge directe pour les frais d'équipement du bureau du député et de la circonscription ou les déplacements vers et depuis la circonscription. Sur ces avantages de la vie courante, voir *infra* section suivante.

¹³⁹² Paul CASSIA, « De l'IRFM... à l'IRFM », *Blog de Médiapart*, 1^{er} décembre 2017.

(notamment pour l'hébergement des députés à Paris) ont été créées, ce qui a pour effet de retirer ces dépenses du champ de l'AFM qui devient alors mécaniquement plus généreuse.

493. La nouvelle avance de frais de mandats (AFM) ressemble à s'y méprendre à l'IRFM. À l'Assemblée nationale, son montant est fixé à 5 373 € net, soit, à vingt centimes près, le montant de l'ancienne IRFM. Il est légèrement plus élevé au Sénat (5 900 €) quand l'ancienne dotation s'élevait à 6 100 €. Alors que sous le régime de l'IRFM, l'instruction générale se contentait de recenser les dépenses interdites, les deux arrêtés fixent pour la première fois une liste exhaustive des dépenses imputables sur la nouvelle AFM¹³⁹³. Les listes édictées sont globalement similaires. Elles comportent huit grandes catégories de dépenses qui sont globalement les mêmes que celles en vigueur sous l'IRFM¹³⁹⁴.

494. Des différences existent cependant. Le nouveau système ajoute de nouvelles dépenses. L'arrêté précise que l'AFM peut servir « à rémunérer des avocats ou consultants dans le cadre de leurs activités législatives et de contrôle ». Cet ajout est pour le moins étonnant dans un contexte général de méfiance à l'égard des activités de conseil et de lobbying. Dans son rapport de 2016, le déontologue s'était montré très mesuré sur la prise en charge des frais d'avocat qui devait demeurer dans des limites raisonnables¹³⁹⁵. La possibilité de rémunérer des consultants « dans le cadre des activités législatives et de contrôle du Parlement » n'était même pas envisagée. Cette possibilité semble pourtant susceptible d'engendrer un conflit d'intérêts dans la mesure où les conseils prodigués peuvent s'apparenter à du lobbying, mais ne devront pas être déclarés. Au Sénat, seuls les honoraires pour les contentieux nés dans l'exercice du mandat sont pris en charge, de même que « les indemnités dont le Sénateur est débiteur et survenues à l'issue de contentieux nés dans l'exercice du mandat »¹³⁹⁶. Enfin, alors que le déontologue a déconseillé l'achat d'un véhicule personnel avec l'IRFM, cet achat est désormais autorisé avec l'AFM à l'Assemblée nationale, mais pas au Sénat¹³⁹⁷. Les nouvelles règles ont le mérite de

¹³⁹³ La liste des dépenses autorisées au titre de l'AFM est fixée par les deux arrêtés.

¹³⁹⁴ Il s'agit de dépenses ponctuelles, autres que celles prises en charge directement par l'assemblée concernée.

¹³⁹⁵ Cette prise en charge était déjà limitée sous le régime de l'IRFM à 3 000 euros € sur décision du collège des questeurs. Aucun plafond n'est fixé par le nouvel arrêté qui précise toutefois que l'AFM ne peut servir à prendre en charge les frais liés à un contentieux électoral, à un contentieux portant sur l'attestation fiscale de conformité ou à une assistance à l'établissement de la déclaration de patrimoine.

¹³⁹⁶ Arrêté du Bureau du Sénat relatif aux frais de mandat, p. 13.

¹³⁹⁷ *Idem* Ainsi deux arrêtés autorisent les parlementaires à utiliser leur AFM pour couvrir leurs frais juridiques et notamment les frais ou les indemnités résultant par exemple d'un contentieux du travail avec leurs collaborateurs quand ces derniers ne bénéficient d'aucune protection. Voir la rubrique 9° du C, p. 10 de l'arrêté du Bureau de

l'exhaustivité, et permettront sans doute aux députés et sénateurs de faire un meilleur usage de leurs frais. En pratique, rien ne paraît cependant justifier que les frais pris en charge soient différents entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Ce système ne constitue pas une évolution fondamentale par rapport au régime de l'IRFM et n'élimine pas totalement les risques de conflits d'intérêts.

495. L'apport essentiel de la réforme réside finalement dans le dispositif de contrôle¹³⁹⁸. En principe les députés et sénateurs sont désormais tenus de conserver les justificatifs des dépenses engagées au titre de l'AFM. En pratique, une certaine marge de manœuvre leur est laissée. À l'Assemblée nationale, certains paiements n'auront pas à être justifiés dans la limite de 150 € par semaine, soit 600 € par mois. Elle équivaut à 15 % de l'AFM au Sénat, soit 885 € par mois. Cette « réserve personnelle » a été conservée afin de donner plus de souplesse au dispositif et de permettre aux parlementaires de régler rapidement les achats du quotidien pour lesquels il n'est pas possible de produire un justificatif. Elle n'a d'ailleurs rien d'un privilège ou d'une spécificité française. Même au Québec, où les dépenses sont en principes remboursées sur présentation de justificatifs, la loi accorde au député une allocation annuelle de dépenses de 16 000 \$. Si l'objectif de souplesse est louable, il apparaît cependant contraire à l'esprit de la loi de 2017 qui n'autorise pas explicitement cette réserve¹³⁹⁹. En l'absence de justificatif, rien ne permettra de s'assurer que cette somme est utilisée en lien avec le mandat¹⁴⁰⁰. Surtout, le fait que cette somme soit intégrée à l'AFM permet au député de choisir les frais qu'il souhaite déclarer ou non. En effet, seule la partie de l'AFM hors avance personnelle fait l'objet d'un contrôle confié par la loi organique à l'organe chargé de la déontologie¹⁴⁰¹. Là encore, le dispositif retenu déçoit dans la mesure ou d'une part, il n'est pas certain que ces organes aient effectivement les moyens de l'exercer convenablement et d'autre part, parce que ce contrôle, aléatoire, ne porte en pratique que sur un nombre restreint de parlementaires. Aucune transparence des dépenses n'est par ailleurs prévue.

l'Assemblée nationale, et p. 13 de l'arrêté du Sénat, catégorie 8 du référentiel des dépenses, « frais bancaires, juridiques et financiers ».

¹³⁹⁸ Ce contrôle, confié aux autorités de déontologie est étudié partie 2, para. 829 et s.

¹³⁹⁹ Paul CASSIA, « De l'IRFM... à l'IRFM », *Blog de Médiapart*, 1^{er} décembre 2017.

¹⁴⁰⁰ *Ibid.*

¹⁴⁰¹ Les modalités de ce contrôle, qui vise à responsabiliser les parlementaires dans l'usage de leur indemnité sont étudiés dans la seconde partie para. 829 et s.

496. Les avancées sont réelles concernant la définition des frais éligibles, mais révèlent en même temps des zones grises qu'il faudrait combler. L'AFM apparaît encore bien loin des standards développés chez nos voisins. En ce sens, le système de notes de frais en vigueur au Québec apparaît plus convaincant, car mieux structuré et plus lisible, même si l'octroi d'une enveloppe globale hors contrôle perdure.

C. L'ancien système de note de frais britannique toujours appliqué au Québec

497. Le régime de prise en charge québécois représente ce qu'aurait pu être le système de remboursement sur frais réels un temps envisagé en France¹⁴⁰². Il repose sur le principe d'un remboursement *a posteriori* des frais réels engagés par les parlementaires. Ce système a perduré au Royaume-Uni jusqu'en 2010. La mise en place de l'« *Additional Cost Allowance* » (ACA) au Royaume-Uni remonte à 1971¹⁴⁰³. La Chambre des Communes définissait les conditions d'utilisation de cette indemnité au sein d'un livre vert¹⁴⁰⁴. Cette indemnité n'était pas globale, mais divisée en deux forfaits. La « *Member's office cost allowance* » était destinée à couvrir les frais d'installation et de bureautique. Son montant annuel était de £51.572, majoré de £1.473 pour les députés londoniens¹⁴⁰⁵. D'autre part, L'ACA servait à prendre en charge les frais de déplacement et d'hébergement en dehors du Parlement. Le plafond annuel des dépenses était de £13.322. Le scandale des notes de frais en juin 2009 a cependant révélé les limites de ce système. Le contrôle des justificatifs opéré par une division administrative de la Chambre des Communes, le *Fee Office* se révélait faible, voire inexistant. Les députés britanniques ont largement profité de cette absence de transparence et de l'imprécision des règles encadrant les dépenses. Depuis 2011, la gestion des indemnités de fonction est externalisée. L'IPSA gère de façon indépendante et transparente la rémunération des députés et de leurs collaborateurs ainsi que le remboursement de leurs notes de frais. Ce système est souvent perçu comme un modèle dans la mesure où il garantit à la fois la transparence de la dépense et le bon usage des deniers publics. Le remboursement des frais s'effectue généralement sur frais réels et non par le biais

¹⁴⁰² L'étude d'impact du projet de loi rétablissant la confiance dans la vie publique avait pourtant retenu l'option de « la suppression du modèle forfaitaire et remboursement des frais réels avec un traitement équivalent aux homologues européens », Étude d'impact du projet de loi, 14 juin 2017, p. 64.

¹⁴⁰³ Gavin LITTLE et David STOPFORTH, « The Legislative Origins of the MPs' Expenses Scandal », *The Modern Law Review*, 2013, no 1, p. 83.

¹⁴⁰⁴ *The Green Book: A Guide to Members' Allowances* (dernière édition, juillet 2009).

¹⁴⁰⁵ *Ibid.*

d'avances. L'intégralité des justificatifs de dépenses est publiée sur le site de l'autorité. En pratique, la mise en place d'un tel système se révèle complexe et coûteuse. Son objectif légitime est de responsabiliser, mais il limite aussi la liberté des parlementaires du fait de la bureaucratie qu'il implique. La transparence des dépenses peut en réalité être atteinte par d'autres moyens¹⁴⁰⁶. Ce système spécifique à la Chambre des Communes britannique est de ce fait étudié dans la seconde partie.

498. Le système de l'enveloppe globale ne perdure que pour « les frais de séjour et de correspondance des membres »¹⁴⁰⁷. Chaque membre bénéficie d'une enveloppe annuelle maximale de £7.000 dont l'usage est strictement encadré par une instruction émanant des services administratifs¹⁴⁰⁸. Ce guide régit l'usage de cette indemnité pour le courrier parlementaire. Il interdit par exemple d'utiliser l'indemnité ou les moyens postaux du Parlement à des fins commerciales, pour des lettres d'informations aux électeurs, pour une campagne politique, ou même pour l'envoi de cartes de remerciements ou des cartes d'anniversaire personnelles. Ces règles relatives à l'utilisation du courrier n'existent à notre connaissance qu'au Royaume-Uni. La question est pourtant loin d'être anecdotique, les moyens de communication postaux ou internes mis gratuitement à la disposition du député par les assemblées pouvant être facilement détournés à d'autres fins que l'exercice du mandat.

499. L'ancien système d'inspiration britannique est toujours en vigueur à l'Assemblée nationale au Québec. Comme en France, le « Règlement sur les allocations aux députés » détaille la liste des frais éligibles au remboursement. Cette liste est toutefois beaucoup plus détaillée, mais aussi plus technique¹⁴⁰⁹. Un budget spécifique est accordé pour chaque poste de dépense¹⁴¹⁰. La division de l'indemnité en frais de fonctionnement et de représentation présente de nombreuses similitudes avec le cas français. Elle combine également deux

¹⁴⁰⁶ Une solution applicable en France constituerait par exemple à imposer la publication en open-data des relevés du compte IRFM comme le préconise d'ailleurs la HATVP (voir rapport d'activité de 2017, p. 45-46). Sur les améliorations possibles du contrôle des frais de mandats par les autorités de déontologie en France, voir partie 2 para. 829

¹⁴⁰⁷ House of Commons stationery and postage paid envelope costs per Member :

<https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/pay-mps/stationery-spend-hoc/>

¹⁴⁰⁸ Rules for the use of the stationery and postage paid envelope costs provide by the house, and for the crown portcullis. (emblème royal), en ligne.

¹⁴⁰⁹ Le règlement détaille sur plus de 45 pages les frais éligibles au remboursement.

¹⁴¹⁰ - Allocation pour les déplacements dans la circonscription et ailleurs au Québec ;

- Allocation pour le remboursement des déplacements entre la circonscription et le Parlement ;

- Allocation pour le remboursement des frais d'hébergement à Québec ;

- Allocation pour le fonctionnement du local de la circonscription.

systèmes : une avance de frais annuelle pour ses déplacements au Québec et pour le fonctionnement du local de sa circonscription et un régime de remboursement sur la base de justificatifs pour les frais de déplacement entre la circonscription et le Parlement et les frais de logement à Québec. Les montants des différentes catégories varient en fonction de la taille des circonscriptions et de leur distance par rapport au Parlement¹⁴¹¹. Des majorations sont également prévues pour les députés exerçant un poste à responsabilité (président, vice-président, leader de l'opposition¹⁴¹²).

Les déplacements dans la circonscription	Entre 8 100 et 20 020 \$ max.
Les déplacements entre l'Assemblée et la circonscription	Remboursement des billets de train ou d'avion sur justificatif. Allocation de 0,45 \$ du km pour la voiture
Frais d'équipement et de fonctionnement de la permanence	59.100 à 50 050 \$ max.
Frais de logement à Québec pour les députés éloignés.	15 300 \$ max.

Fig. 3 : Enveloppe des crédits alloués aux députés québécois

500. Une telle ventilation des crédits peut paraître relativement complexe, mais présente l'avantage de la clarté. Chaque député connaît avec précision le montant qui lui est alloué pour chaque poste de dépense. Des règles très précises encadrent les conditions d'usage des crédits de chaque catégorie. Pour les déplacements et l'hébergement, le Règlement fixe un nombre maximum de trajets et de nuits d'hôtel pouvant être remboursées. Des virements sont possibles

¹⁴¹¹ Les circonscriptions sont divisées en quatre groupes en fonction de leur éloignement géographique par rapport au Parlement.

¹⁴¹² Règlement sur les allocations aux députés de l'Assemblée nationale, Chapitre 1.

entre les différents budgets¹⁴¹³. Le crédit alloué au fonctionnement de la permanence fait l'objet d'une attention particulière. Le Règlement précise que c'est l'Assemblée et non le député qui loue un local de permanence. Le montant du loyer, charges comprises, ne peut en principe excéder 45 % de l'enveloppe. Des exceptions sont toutefois possibles sur présentation d'un bail si le député le juge nécessaire¹⁴¹⁴. Le Parlement édicte des contrats de location spécifiques qui prévoient la rupture du bail avec un préavis de quinze jours en cas de vacance du siège. Le Règlement comprend une liste exhaustive des frais de permanence pouvant être remboursée qui comprend vingt-six catégories¹⁴¹⁵.

501. La prise en charge des frais engagés dans les catégories précitées se fait uniquement sur la base de justificatifs qui doivent mentionner les nom et adresse du fournisseur et du titulaire du cabinet ou d'un membre de son personnel ; la description de la nature du bien ou service ; la date de la transaction ; le coût du bien ou du service, y compris les taxes. Les justificatifs sont envoyés au secrétariat général de l'Assemblée qui procède au remboursement, mais ils ne sont pas rendus publics. Les députés ne doivent cependant pas avancer l'ensemble des frais. Comme en France, le règlement de certains frais récurrents comme le loyer ou l'équipement de la permanence sont pris en charge directement par l'Assemblée, qui met à la disposition des députés des cartes de paiement dédiées ou des formulaires contenant un mandat de paiement. Les crédits alloués aux groupes politiques sont décidés au début de chaque législature en fonction des résultats des élections. Leur montant est annexé au Règlement sur les allocations des députés, qui fixe des plafonds de dépense.

502. Un autre point de rapprochement avec le système français est le maintien, à côté des allocations spécifiques, d'une allocation globale de dépenses pour couvrir l'ensemble des frais divers non pris en charge par une allocation spécifique. Dès 1974, son montant est fixé à 7 000 \$, montant relativement faible qui est indexé sur l'augmentation du coût de la vie à compter du 1^{er} janvier 1984. Son montant au 1^{er} janvier 2017 est de 16 981 \$ annuels, soit 11 096 € non fiscalisés. Elle est donc sensiblement plus élevée que l'AFM en France. Le Québec est la dernière province canadienne à avoir maintenu une avance générale dont l'usage n'a pas à être justifié. En effet, les députés sont libres de dépenser cette enveloppe comme ils

¹⁴¹³ Article 114 du Règlement précité.

¹⁴¹⁴ Articles 30 à 32 du Règlement sur les allocations aux députés.

¹⁴¹⁵ Ces dépenses vont du papier à lettre à l'adhésion au programme national de recyclage des déchets. Cf. article 43 du règlement.

l'entendent. Aucune dépense n'est explicitement interdite et aucun justificatif n'est exigé¹⁴¹⁶. Face aux critiques, un comité consultatif indépendant est créé en 2013 afin de faire le point sur le système de remboursement de frais¹⁴¹⁷. Le comité recommande que le montant de l'allocation soit majoré en tenant compte du taux d'imposition et intégré à l'indemnité de base¹⁴¹⁸. La soumission à l'impôt est compensée par une hausse de l'indemnité principale à hauteur des taux d'imposition en vigueur. La réforme est intégrée à un projet de loi sur la rémunération des élus, censé donner suite au rapport du comité indépendant, mais son examen est bloqué depuis 2015¹⁴¹⁹. La fiscalisation des allocations de frais de mandats pour les conseillers municipaux et les membres de l'Assemblée nationale du Québec a finalement été votée lors de l'examen du budget fédéral en avril 2017 et doit s'appliquer à compter de janvier 2019¹⁴²⁰.

503. Le système québécois présente de nombreuses similitudes avec la France. Il repose sur une plus forte spécialisation des crédits, qui doit en principe éviter tout enrichissement personnel. Une part non négligeable des dépenses (transports et hébergement au Québec) est uniquement remboursée *a posteriori* sur la base de justificatifs, ce qui garantit *a priori* que son utilisation soit conforme à son objet. Les deux régimes se rejoignent également sur le maintien d'une allocation de frais globale et surtout sur l'absence de transparence des dépenses effectuées, qui constitue une lacune non négligeable. En effet, le cas britannique a montré que l'encadrement rigoureux des postes de dépenses n'empêchait pas les abus en l'absence de transparence des justificatifs.

504. Aucune des solutions présentées n'apparaît pleinement satisfaisante. L'adoption de tel ou tel système dépend largement du contexte politique qui a précédé la décision. La logique est très souvent la même : des affaires révèlent les failles du dispositif existant et déterminent le

¹⁴¹⁶ Le Règlement relatif aux allocations de dépenses et le code de conduite des députés sont totalement muets sur cette indemnité, qui s'apparente à un véritable complément de salaire. Voir « Allocation de dépenses », *Encyclopédie du parlementarisme québécois* Assemblée nationale du Québec, 7 août 2014.

¹⁴¹⁷ Comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale, *Le député au cœur de notre démocratie : pour une rémunération juste et équitable*, novembre 2013, p. 55.

¹⁴¹⁸ *Ibid.*

¹⁴¹⁹ Projet de loi n° 79, 41^e législature (novembre 2015) : loi donnant suite au rapport du comité indépendant L'HEUREUX-DUBE et prévoyant les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale à compter de la 42^e législature. Le projet de loi propose d'aligner la rémunération des députés avec le haut de l'échelle des traitements des dirigeants d'une entreprise publique et d'abolir l'allocation de dépense non imposable en l'intégrant à la rémunération de base.

¹⁴²⁰ « L'allocation de dépenses des élus sera imposée à compter de 2019 », *Le Devoir*, 1^{er} avril 2017.

contenu de la législation qui cherche à les corriger de manière circonstancielle¹⁴²¹. Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité du régime français, mais des améliorations sont déjà possibles en termes de transparence et d'objectivité du contrôle, seuls moyens d'accroître la confiance des citoyens dans l'utilisation que font leurs représentants de leurs indemnités. Les indemnités ne sont pas les seuls moyens accordés aux députés pour exercer leur mission. Ils disposent également des moyens humains et matériels nécessaires pour assurer leur indépendance fonctionnelle.

¹⁴²¹ Sur l'impact des scandales et les résistances politiques à l'institutionnalisation de la déontologie, voir partie 2, para. 599.

Section 2 : L'équivalence globale des moyens matériels et humains

505. Le niveau des prestations accordées aux parlementaires est globalement le même dans chaque institution¹⁴²². Des différences sont toutefois sensibles dans la gestion et la répartition de ces moyens. Pour les assister dans l'exercice de leur fonction, les élus disposent d'abord d'une administration qui leur fournit une aide juridique et administrative. Les fonctionnaires parlementaires forment dans tous les parlements un corps autonome en vertu du principe d'autonomie fonctionnelle des assemblées¹⁴²³. Le parlementaire dispose personnellement de plusieurs assistants qui l'aident dans l'exécution de sa mission. Si le nombre de ces personnels est globalement équivalent, le statut et les tâches confiées aux assistants ne sont pas déterminés avec la même précision, ce qui tend à montrer que ceux-ci ne jouissent pas la même reconnaissance dans tous les parlements (§ 1). Au-delà des moyens humains, les parlementaires bénéficient également d'avantages qui ne constituent pas des privilèges, mais qui participent à assurer l'efficacité et la dignité du travail parlementaire (§ 2).

§ 1/Le statut et la rémunération des assistants parlementaires

506. Les assistants parlementaires sont, tout comme les fonctionnaires, un rouage essentiel au bon déroulement des travaux parlementaires. En effet, un parlementaire ne saurait travailler seul ; il est entouré d'assistants qui l'aident dans l'exécution de ses tâches quotidiennes, aussi bien au Parlement qu'en circonscription. Travaillant dans l'ombre d'un élu, les assistants gagnent aujourd'hui en visibilité. Les parlementaires bénéficient en général d'une grande liberté dans la gestion de leurs collaborateurs (A). En contrepartie, les assistants bénéficient d'un statut et d'une reconnaissance qui est plus ou moins bien assurée selon les parlements (B).

¹⁴²² Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 279-305.

¹⁴²³ Sur ce principe voir *supra*. para. 168.

A. *Le député bénéficie en principe d'une grande liberté de gestion de ses collaborateurs*

507. À l'exception des assistants employés au Parlement européen, l'organisation du travail des collaborateurs relève en général de la responsabilité du parlementaire qui est leur seul employeur¹⁴²⁴. En France, les parlementaires disposent de la faculté d'embaucher des assistants depuis 1975¹⁴²⁵. Au 1^{er} janvier 2019, l'Assemblée nationale compte 2004 collaborateurs, le Sénat 953¹⁴²⁶. Chaque député dispose d'un crédit pour rémunérer jusqu'à cinq collaborateurs¹⁴²⁷. La répartition de ce crédit se fait à la discrétion du député. Ce dernier a la possibilité de transférer une partie de son AFM sur son crédit collaborateur pour améliorer leur rémunération. L'inverse était aussi pratiqué, mais a finalement été interdit à l'Assemblée nationale et au Sénat suite aux révélations de possibles abus¹⁴²⁸. Le transfert d'une partie de l'enveloppe reste toutefois possible vers les groupes politiques pour rémunérer les assistants qu'ils emploient¹⁴²⁹. L'éventuelle part non utilisée est réputée acquise au budget de l'Assemblée

¹⁴²⁴ Toutefois au Parlement européen, où les assistants librement choisis par le député et affectés à Strasbourg ou Bruxelles, sont employés directement par le Parlement européen. Les assistants locaux, en circonscription, sont eux employés par le député sur la base d'un contrat de droit privé.

¹⁴²⁵ Réunion du Bureau du 13 novembre 1975. Auparavant les députés bénéficiaient d'une indemnité d'aide dactylographique depuis 1968 qui leur permettait de se constituer un secrétariat. Sur l'historique de la création des fonctions d'assistant parlementaire, voir Éric PHÉLIPPEAU « La formalisation du rôle d'assistant parlementaire (1953 – 1995) », in Guillaume COURTY *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2005, pp. 63-79.

¹⁴²⁶ Ces chiffres ne peuvent donner qu'un ordre d'idée, le « turn-over » étant particulièrement important, signe d'une certaine précarité. Le flux d'entrée et de sortie oscille entre 40 et 50 par mois. Le nombre de contrats actifs à l'Assemblée nationale (2 064 au 1^{er} janvier 2019) est plus élevé que le nombre de collaborateurs en raison du fait que certains d'entre eux travaillent pour plusieurs députés. Ils étaient 60 au début de la XIV^e législature, deux d'entre eux avaient conclu cinq et six contrats. Le nombre de rupture de contrat est également important. A l'Assemblée nationale, sur 3097 contrats conclu depuis juin 2017, 1438 ont été rompus, principalement du fait du non renouvellement d'un contrat à durée déterminée. Source : Éléments statistiques au 1^{er} janvier 2019 concernant l'emploi et les rémunérations des collaborateurs de députés, site de l'Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/les-collaborateurs> (consulté en août 2019).

¹⁴²⁷ En pratique, certains députés, vice-président, président de commission) ont la possibilité d'utiliser leur indemnité complémentaire pour embaucher des collaborateurs supplémentaires ou augmenter leur rémunération. Le nombre moyen de collaborateurs oscille en France entre 3 et 4. Source : Compte-rendu de la réunion du 10 juillet 2013 entre la questure et les représentants des associations et syndicats des collaborateurs parlementaires, Éléments statistiques et bilan, juin 2013 , p. 6.

¹⁴²⁸ Jusqu'en 2012, le versement du reliquat du crédit collaborateur sur l'IRFM était permis. Selon un courrier confidentiel daté d'octobre 2006 issu des services de l'Assemblée nationale adressé à l'ensemble des députés et publié sur le site de *Public Sénat*, ce transfert était autorisé dans la limite annuelle de 5 495 €. Cette possibilité de report était justifiée par le fait que le crédit collaborateur comme l'IRFM ne peuvent faire l'objet d'un report sur l'année suivante, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Cette possibilité de transfert rend toutefois plus difficile la traçabilité de la dépense en l'absence de véritable contrôle de l'IRFM. Cette pratique était toutefois interdite au Sénat en l'absence, jusqu'en 2015 de l'obligation de verser l'IRFM sur un compte dédié.

¹⁴²⁹ A l'Assemblée nationale, le reliquat du crédit collaborateur pouvait être reversé aux groupes politiques dans la limite mensuelle de la moitié du crédit collaborateur. Ce transfert sert normalement à rémunérer les

ou peut être cédée par le député pour la rémunération des collaborateurs de son groupe¹⁴³⁰. Le crédit collaborateur a régulièrement fait l'objet d'une revalorisation de 10 %, au début de la XIV^e législature, puis de 10 % supplémentaires à compter du 1^{er} janvier 2018, portant ce crédit à 10 581 €¹⁴³¹. En 2018, le Bureau a également décidé d'autoriser, par dérogation au principe d'annualité budgétaire, le report d'une année sur l'autre du reliquat du crédit collaborateur¹⁴³².

508. Le système français est remarquable de simplicité, mais demeure relativement opaque. Les dispositions relatives aux assistants sont longtemps restées lacunaires. Jusqu'en 2017, les règlements des deux assemblées précisait simplement que « *les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs* »¹⁴³³. Cette disposition est désormais inscrite dans la loi¹⁴³⁴. Depuis 2002, les députés disposent de la faculté de gérer directement le crédit collaborateur ou d'en confier la gestion au service de la gestion financière et sociale. En pratique, la très grande majorité des députés (573 sur 577 en 2013) optent pour cette solution¹⁴³⁵. Les montants des crédits collaborateurs de chaque assemblée sont indiqués dans le tableau ci-après.

collaborateurs des groupes parlementaires qui sont environ une centaine. Au Sénat, selon le rapport de l'AGAS, le montant de ce transfert s'est élevé à 817 500 € pour l'année 2013. La suppression du transfert aux groupes est demandée depuis de nombreuses années par les associations de collaborateurs parlementaires. Elle mettrait fin à l'opacité qui entoure parfois la destination réelle de ces fonds. Cinq anciens sénateurs sont visés par une enquête concernant un possible détournement d'une partie des crédits alloués à la rémunération des collaborateurs aux profits d'élus de l'ex-groupe UMP au Sénat. La suppression de possibilités de transfert pourrait être compensée par une augmentation des dotations attribuées aux groupes, qui elles, sont transparentes. A l'Assemblée nationale, les groupes ont désormais l'obligation depuis 2014, de se constituer en association, d'établir un compte de résultat et de nommer un commissaire aux comptes. (Article 20 du RAN modifié par par la résolution n° 404 du 17 septembre 2014.

¹⁴³⁰ Article 58 du RBCF de l'Assemblée nationale.

¹⁴³¹ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 24 janvier 2018.

¹⁴³² Compte-rendu de la réunion du Bureau du 7 novembre 2018, article 61 du RBCF de l'Assemblée nationale.

¹⁴³³ Article 18(2) du règlement de l'Assemblée nationale. Il s'agit de la seule disposition du règlement qui fait référence aux collaborateurs.

¹⁴³⁴ À l'initiative du Sénat, l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires comporte désormais un article 8 *bis* issu de la loi organique du 15 septembre 2017 qui reprend en les complétant les dispositions prévues par le Règlement des deux assemblées.

¹⁴³⁵ Si elle a été accordée dans un souci de simplicité et d'efficacité, le maintien de cette liberté de gestion interroge dans la mesure où elle rend plus difficile le contrôle, même restreint, des conditions d'emploi des collaborateurs. L'obligation de passer par le service de gestion financière faciliterait en outre la déclaration des assistants auprès de la HATVP, qui pourrait alors être effectuée directement par les deux assemblées à partir des listes établies en interne.

France	Royaume-Uni	Allemagne	Québec	Parlement européen
10 581 € mensuels à l'Assemblée nationale et 8402 € au Sénat au 1/01/19	15 812 € mensuels pour un député londonien et 12 575 € pour un non-londonien ¹⁴³⁶ .	19 913 € mensuels ¹⁴³⁷	Masse salariale de base : 9 886,91 € par mois majorée jusqu'à 12 500 € dans certaines circonscriptions	Montant mensuel maximal disponible : 24 943 € ¹⁴³⁸

Fig. 4 : Montant des crédits collaborateurs dans les parlements étudiés

509. Le montant de crédit est sensiblement plus faible en France que dans les autres pays. Cette disparité est renforcée par les possibilités de transfert du crédit qui n'existent dans aucun autre Parlement. La loi sur les députés au *Bundestag* précise d'ailleurs que « *le crédit collaborateur ne peut être sur employé ni sous employé* »¹⁴³⁹. Au Royaume-Uni, la forte spécialisation des crédits encourage le député à consommer l'intégralité de sa dotation. Même la bonification des salaires des collaborateurs est encadrée par l'IPSA qui gère aussi la rémunération des collaborateurs.

510. Cette disparité se ressent fortement sur le niveau des rémunérations. Selon les données fournies par la Questure de l'Assemblée nationale, le portrait type d'un(e) assistant(e) parlementaire est une femme âgée de 38,5 ans, travaillant le plus souvent en circonscription, titulaire d'un bac + 5 et payée 4 000 € brut par mois¹⁴⁴⁰. De fortes disparités existent dans le type de contrat et le niveau de rémunération. Si 87,5 % des contrats sont des CDI, leur durée

¹⁴³⁶ IPSA Expense Scheme, 2017/2018.

¹⁴³⁷ Site du *Bundestag*, rubrique « *Der Abgeordnete und seine Mitarbeiter* » (les députés et leurs assistants). https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw32_finanzierung_buero-384390 (consulté en août 2019).

¹⁴³⁸ Site du Parlement européen, chiffres pour 2019, il s'agit d'un plafond. Le montant n'est pas directement versé aux députés mais géré par l'administration du Parlement, en fonction du profil de chaque collaborateur.

¹⁴³⁹ § 12 de la loi sur les députés au *Bundestag*.

¹⁴⁴⁰ L'Assemblée nationale publie des statistiques détaillées sur le profil des collaborateurs. Le nombre de collaborateurs à l'Assemblée nationale s'établit au 1^{er} janvier 2019 à 2064. 87,5 % des contrats signés sont des CDI, ce qui n'empêche pas la profession de connaître un important « turn over ». 878 collaborateurs travaillent à l'Assemblée nationale et 1186 en circonscription. L'âge moyen des collaborateurs est de 38 ans. Source éléments statistiques précités disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

dépend de la durée du mandat. Le renouvellement de l'Assemblée et l'alternance politique rend en réalité la « carrière » des assistants parlementaires bien aléatoire¹⁴⁴¹. En 2013, 60,69 % des assistants avaient une ancienneté de moins d'un an¹⁴⁴². Les rémunérations varient aussi très sensiblement. 65 % des collaborateurs touchent un salaire mensuel brut variant entre 1 400 € et 3 000 €. 3,1 % des rémunérations sont situés au-dessus de 6 067 €¹⁴⁴³. Le nombre d'emplois à temps partiel est relativement important et concerne près de la moitié des collaborateurs (49,61 % au 1^{er} janvier 2017)¹⁴⁴⁴. La seule garantie salariale est le respect du montant du taux horaire correspondant au SMIC.

511. Le service de gestion financière propose des contrats types. Le député conserve toutefois la liberté d'élaborer son propre contrat, où il fixe la rémunération, la durée du travail et l'étendue des tâches. Tous ces contrats indiquent que les assistants sont soumis à une obligation de loyauté et de confidentialité à l'égard du député¹⁴⁴⁵. Le secret professionnel s'étend également au-delà du mandat pour les assistants du *Bundestag*. Il faut d'ailleurs souligner qu'en Allemagne, les assistants doivent prêter serment de respecter ces obligations pour pouvoir entrer en fonction. Cette prestation de serment est traditionnelle dans l'ensemble des administrations allemandes, mais s'applique aussi aux assistants pourtant engagés sous contrat de droit privé. Au-delà de sa dimension symbolique, le serment a aussi des conséquences juridiques. Le ministère public peut en effet engager des poursuites contre un assistant qui aurait rompu son serment¹⁴⁴⁶. Rien de tout cela n'est pour l'heure envisagé en France. La relation qui unit le parlementaire à son collaborateur s'apparente à une relation classique d'un employé et de son employeur, régie par le code du travail. L'élu est ici considéré comme le chef d'une petite PME parlementaire.

¹⁴⁴¹ Malgré son attrait, la fonction d'assistant parlementaire est souvent considérée comme un premier tremplin ou une fonction de transition. Le nombre de contrat rompu demeure important. Sur 3097 contrats conclus depuis 2017, on dénombre 1438 ruptures au 1^{er} janvier 2019. Ce chiffre important est globalement équivalent par rapport à la XIV^e législature.

¹⁴⁴² Compte-rendu de la réunion de la questure précité, p. 5.

¹⁴⁴³ Rapport déontologue 2013, p. 67. Des chiffres plus récents publiés par l'Assemblée présentent une rémunération horaire moyenne de 20,66 euros.

¹⁴⁴⁴ *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, Premier rapport du groupe de travail sur les conditions de travail et les collaborateurs, première conférence des réformes, décembre 2017, p. 58.

¹⁴⁴⁵ Rapport déontologue 2016, p. 47.

¹⁴⁴⁶ Christophe DE NANTOIS, « Les collaborateurs parlementaires en Grande-Bretagne et en Allemagne », in Guillaume COURTY, *Le travail de collaboration avec les élus*, op. cit., p. 93.

512. Des avancées notables ont été réalisées sous la XIV^e législature¹⁴⁴⁷. À l’invitation du président Claude Bartolone, le déontologue a ouvert en 2013 une première consultation qui a mis en lumière la situation des collaborateurs¹⁴⁴⁸. Au-delà de la nécessaire consolidation du statut, le rapport insiste sur la nécessité d’établir un cadre déontologique spécifique. Ce cadre demande encore à être construit même si des progrès notables ont été accomplis. La loi organique du 11 octobre 2013 oblige les parlementaires à déclarer le nom de leurs assistants à la HATVP, ce qui constitue une première forme de reconnaissance¹⁴⁴⁹. Au titre des améliorations, il faut noter la création d’une association des députés employeurs et la signature d’un accord entre les organisations syndicales représentant les collaborateurs et cette association. Cet accord prévoit une prime de précarité en fin de mandat et l’application du forfait jours aux collaborateurs disposant d’une autonomie dans leur travail¹⁴⁵⁰. D’autres mesures financières ont été adoptées, comme la diminution du tarif appliqué aux collaborateurs dans les restaurants en libre-service de l’Assemblée nationale, le maintien intégral des rémunérations pendant la durée des arrêts maladie et des congés maternité, ou encore l’institution d’une complémentaire santé¹⁴⁵¹. Autre étape importante, un accord collectif a été conclu en novembre 2016 entre les députés employeurs et les collaborateurs. Il prévoit la création d’une association des députés employeurs et détermine les conditions d’un dialogue social¹⁴⁵². Cet accord fait suite à un rapport commandé par les questeurs de l’Assemblée nationale en juin 2015 à l’avocat spécialiste du droit du travail Gilles Belier¹⁴⁵³. Il jette les bases d’un statut, mais ne s’applique toutefois qu’aux seuls collaborateurs dont le député est membre de l’association. Une telle association existe au Sénat depuis 1976. La perception du crédit collaborateur est d’ailleurs conditionnée à l’adhésion à cette instance qui constitue le principal

¹⁴⁴⁷ Pour une analyse récente des changements opérées, voir Mathieu CARON, « quels progrès en matière de statut collaborateurs parlementaires français, in Jean François KERLEO (et. al.)(dir.) *Transparence et déontologie parlementaires, op. cit.*, pp. 159-178.

¹⁴⁴⁸ Rapport déontologue 2013, pp. 64-71.

¹⁴⁴⁹ Sur cette transparence des activités des collaborateurs voir partie 2 para. 745.

¹⁴⁵⁰ Rapport déontologue, 2016, p. 67.

¹⁴⁵¹ L’existence de ces avantages est souvent mal connue, y compris par les collaborateurs eux-mêmes, comme l’ont révélé les auditions du groupe de travail sur les conditions de travail et les collaborateurs parlementaires. Voir rapport du groupe de travail (précité), p. 52 et s.

¹⁴⁵² Accord du 24 novembre 2016 relatif aux collaborateurs de députés, publié au Journal officiel du 25 novembre 2016. L’accord prévoyait notamment le rétablissement d’une indemnité de précarité due à la rupture du contrat et la consécration des régimes et des avantages sociaux déjà existants (avantages sur les repas, prime de prévoyance, 13^e mois, prime d’ancienneté, allocation de garde d’enfant, prime exceptionnelle de fin de législature, régimes de maintien de salaire pendant les arrêts maladie et de complémentaire santé).

¹⁴⁵³ Gilles BELLIER, « *Memorandum* sur les modalités juridiques d’adoption d’un *instrumentum* portant conditions générales de travail et d’emploi des collaborateurs parlementaire de droit privé », juin 2015, en ligne sur le site du Syndicat National des Collaborateurs Parlementaires (SNCP), consulté en janvier 2018.

interlocuteur des collaborateurs du Sénat¹⁴⁵⁴.

513. Un statut homogène peine encore à voir le jour. La liberté de gestion dont bénéficient les parlementaires est très ancrée dans les usages du Parlement. La situation des collaborateurs, extrêmement variable en termes de tâches, de durée du travail et de rémunération, explique aussi la difficulté d'établir un statut commun.

514. La loi du 15 septembre 2017 se contente d'inviter les assemblées à une réforme sur le sujet. Le texte consacre au niveau législatif les dispositions déjà inscrites dans le Règlement des assemblées et précise seulement que le bureau de chaque assemblée doit s'assurer « *de la mise en œuvre d'un dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires* »¹⁴⁵⁵. Seul l'article 19 de la loi ordinaire prévoit une procédure de licenciement spécifique tout en intégrant certaines garanties prévues par le droit commun. Ainsi, la fin du mandat constitue désormais un motif de licenciement pour cause réelle et sérieuse. Le collaborateur bénéficie à ce titre des indemnités prévues par le code du travail. En cas de licenciement pour un autre motif, les assistants peuvent bénéficier d'un parcours d'accompagnement personnalisé défini par décret qui s'inspire des mesures d'accompagnement prévues par le code du travail. Les bénéficiaires de ce parcours ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle et perçoivent à ce titre, pour une durée maximale de douze mois, une allocation dont le montant est supérieur à l'allocation chômage. La loi organise une procédure d'accompagnement des collaborateurs licenciés, relativement nombreux en raison du *turn-over* important que connaît la profession.

515. En parallèle, les assemblées ont poursuivi la réflexion. Dans le cadre du processus de réforme initié en 2017, l'Assemblée nationale a créé un groupe de travail sur les conditions de travail et les collaborateurs. La constitution d'un groupe dédié montre que la situation des assistants fait l'objet d'une attention nouvelle. Le rapport formule diverses propositions

¹⁴⁵⁴ Il s'agit de l'Association pour la Gestion des Assistants des Sénateurs (AGAS).

¹⁴⁵⁵ Article 8 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, créé par l'article 12 de la loi du 15 septembre 2017 :

« I.- Les députés et 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.

II.- Les députés et les sénateurs bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. Le bureau de chaque assemblée définit les conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires.

Les députés et les sénateurs définissent les tâches confiées à leurs collaborateurs et en contrôlent l'exécution.

III.- Le bureau de chaque assemblée s'assure de la mise en œuvre d'un dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires. »

relativement ambitieuses, comme la rédaction de fiches de poste, à l'image de la pratique engagée en Allemagne ou Royaume-Uni, l'institution d'une grille de salaire, l'obligation pour les députés d'adhérer à l'association des députés employeurs ou encore la rédaction d'un code de déontologie spécifique¹⁴⁵⁶. Le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de mettre en œuvre, de manière échelonnée, l'ensemble des 19 propositions du groupe de travail¹⁴⁵⁷. Leur adoption permettrait d'établir un statut propre à la profession, à l'image du processus déjà engagé dans les autres pays. Certaines de ces mesures sont en cours d'adoption. Le 31 octobre 2018, l'association des députés employeurs a signé un nouvel accord avec les syndicats de collaborateurs qui prévoit notamment la mise en place d'une fiche métier établissant la liste des tâches confiées au collaborateur¹⁴⁵⁸. Le recours à ce type d'outil, qui contribue à la reconnaissance du travail des collaborateurs reste cependant facultatif. L'accord redéfinit également les critères permettant d'octroyer un statut de cadre, et précise les modalités d'accompagnement professionnel des collaborateurs. De nombreux chantiers comme le temps de travail et la gestion des heures supplémentaires restent à aborder. Au Sénat, l'AGAS met à disposition des collaborateurs un recueil des textes applicables. L'association a élaboré, dès 2017, une fiche métier. Ces initiatives, certes bienvenues, demeurent pour l'heure peu visibles et peu contraignantes. L'approche française se révèle plus libérale que les pratiques étrangères, où le statut des collaborateurs est plus encadré. Ce cadre plus rigide ne constitue pas nécessairement un modèle. Il convient en effet de rechercher un équilibre entre la liberté de gestion conférée au député employeur, et la nécessaire sécurisation du statut et des conditions de travail des collaborateurs.

B. La plus grande rigidité du statut dans les autres parlements : un modèle ?

516. D'un point de vue purement quantitatif, si l'on se réfère au nombre des dispositions qui les concernent, les assistants bénéficient dans les parlements étrangers étudiés d'une plus grande visibilité. Les crédits affectés à leur rémunération sont d'abord bien supérieurs, ce qui témoigne d'une réelle considération. En France, à l'Assemblée nationale, l'obligation faite aux

¹⁴⁵⁶ La déontologie des assistants parlementaires fait l'objet d'une attention particulière en raison des risques de conflits d'intérêts induite par les possibilités de cumul d'activités où les contacts avec les représentants d'intérêts fait l'objet de développements spécifiques dans la seconde partie para. 746.

¹⁴⁵⁷ Bureau de l'Assemblée nationale, Compte-rendu de la réunion du 24 janvier 2018.

¹⁴⁵⁸ L'accord contient une liste des tâches susceptibles d'être confiées aux collaborateurs qui sont regroupées en 5 catégories : assistance de gestion, expertise juridique, expertise en communication, conseil stratégique, coordination de l'équipe des collaborateurs.

députés de confier la gestion de ce crédit aux services de l'Assemblée montre que les assistants sont, en apparence, assimilés à des personnels parlementaires dont la situation, sans être évidemment équivalente, se rapproche de celle des fonctionnaires. Cette assimilation est particulièrement forte au Parlement européen dont le cas mérite ici d'être mentionné. Jusqu'en juin 2009, la situation des collaborateurs européens était similaire au cas français¹⁴⁵⁹. Ils étaient employés directement par les députés sur la base d'un contrat de droit privé. L'institution prenait en charge les salaires des assistants dans la limite d'un certain plafond¹⁴⁶⁰.

517. Les fortes disparités entre les 28 États membres en matière de droit du travail et de protection sociale et les soupçons de détournement révélés par un audit interne ont conduit le Parlement européen à procéder à une harmonisation¹⁴⁶¹. Le 9 juillet 2008, le Bureau du Parlement a adopté une nouvelle réglementation¹⁴⁶². Il existe désormais deux catégories d'assistants. D'une part, les assistants « accrédités » en poste sur l'un des trois lieux de travail du Parlement (Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg), et d'autre part les assistants locaux, qui assistent le député dans leur État d'élection¹⁴⁶³. Le statut des assistants locaux n'a pas évolué. Ils demeurent employés par le député dans les conditions du droit national. Comme en France, ce statut donne lieu à des pratiques de détournement contestables qui sont heureusement sanctionnés. Le Parlement et les juridictions européennes semblent prendre le problème très au sérieux. Le statut des assistants accrédités est plus intéressant et permet en théorie d'éviter ces écueils¹⁴⁶⁴. Le Règlement du Conseil du 23 février 2009 assimile les assistants attachés au Parlement à des agents auxiliaires du Parlement européen. Il crée une nouvelle catégorie au sein du Règlement applicable aux autres agents (RAA) pour les assistants parlementaires accrédités¹⁴⁶⁵. Cette modification confère aux assistants un véritable statut. Ils sont sélectionnés

¹⁴⁵⁹ Sébastien MICHON « Assistant parlementaire au Parlement européen : un tremplin pour une carrière européenne », *Sociologie du travail*, 2008, n°2 p. 169-183.

¹⁴⁶⁰ Article 21 de la décision 2005/684/CE, *Euratom* du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen.

¹⁴⁶¹ Fabrice ANDREONE, « Le nouveau statut des assistants parlementaires dans l'Union européenne », *Études européennes*, janvier 2010 ; et exposé des motifs du règlement n° 160/2009 du conseil du 23 février 2009 modifiant le régime applicable aux autres agents des communautés européennes.

¹⁴⁶² Article 34 et suivant 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.

¹⁴⁶³ Article 34 de la décision précitée.

¹⁴⁶⁴ On peut citer, à titre d'illustration l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne Arrêt du Tribunal de l'Union européenne, *Bruno Gollnisch c. Parlement européen* du 11 juillet 2018 relatif à la contestation par un eurodéputé d'une demande de remboursement effectuée par le Parlement de sommes indument perçues au titre de l'emploi de collaborateurs parlementaires présumés fictifs. Cette décision témoigne une tendance générale des juridictions européennes à considérer que le délit de détournement de fonds publics s'applique bien à un parlementaire

¹⁴⁶⁵ Nouveau titre VII relatif aux assistants parlementaires accrédités (articles 125 à 139 RAA).

par le député, mais embauchés directement par le Parlement européen sous contrat de droit public. L'établissement et la conservation du contrat relèvent des services administratifs. Il faut toutefois préciser que les assistants sont embauchés uniquement sur la base d'un contrat à durée déterminée, qui ne peut être prolongé plus de deux fois, par dérogation aux principes fixés par le RAA¹⁴⁶⁶. Le député conserve toutefois sa liberté de choix. Les assistants sont recrutés directement sans concours ou sélection à la différence des autres agents de l'Union¹⁴⁶⁷.

518. L'embauche est soumise à des conditions strictes : le candidat doit justifier « *d'un niveau d'enseignement supérieur ou à défaut, un diplôme d'enseignement secondaire donnant accès à l'enseignement supérieur et une expérience professionnelle appropriée de trois années minimums. Lorsque l'intérêt le justifie, le Parlement peut exiger une expérience ou une formation professionnelle de niveau équivalent* »¹⁴⁶⁸. Le candidat a également l'obligation de se soumettre à un examen médical¹⁴⁶⁹. Ces conditions d'emploi influent sur le classement de l'assistant dans un des 19 grades prévus par le RAA. Pour être classé dans les grades 14 à 19, l'assistant doit avoir accompli un cycle complet d'enseignement supérieur d'au moins trois années. Hors ce cas particulier, le classement dans l'un des grades est déterminé par le député et mentionné dans le contrat. La grille diffère de celle prévue pour les agents statutaires. Le salaire minimum d'un assistant est ainsi inférieur à celui d'un agent contractuel de première catégorie. Les rémunérations prévues sont toutefois supérieures à celles pratiquées en France¹⁴⁷⁰. Pour le reste, l'ensemble des dispositions relatives aux conditions de travail, à l'assurance chômage, à la sécurité sociale et aux congés prévus pour les fonctionnaires et autres agents s'appliquent aux assistants par analogie¹⁴⁷¹. Les assistants peuvent également se faire rembourser leurs frais professionnels. Leur représentation au sein du Parlement est assurée par un comité autonome, le comité des assistants, qui joue le rôle de délégué du personnel¹⁴⁷². En

¹⁴⁶⁶ Cf. article 130 de la décision n° 160/2009 du conseil du 23 février 2009 modifiant le régime applicable aux autres agents des communautés européennes.

¹⁴⁶⁷ Comme le relève Fabrice ANDREONE dans son article précité cette exception « n'est pas conforme aux principes de non-discrimination et de transparence qui sont des piliers du droit européen de la fonction publique ».

¹⁴⁶⁸ Article 14 de la décision du Bureau du 14 avril 2014 portant mesure d'application du titre VII du RAA.

¹⁴⁶⁹ *Idem*, article 15.

¹⁴⁷⁰ Salaire brut de grade 1 : 1 619,17 € ; grade 10 : 3 601,87 € ; grade 19 : 7 456,78 €. Article 132 de la décision n° 160/2009 du conseil du 23 février 2009 modifiant le régime applicable aux autres agents des communautés européennes.

¹⁴⁷¹ *Idem*, article 131.

¹⁴⁷² Comme le relève Fabrice ANDREONE, la création d'un comité autonome a été exigée par les fonctionnaires européens « pour éviter que le vote des assistants parlementaires, lors des élections du personnel, ne puisse avoir un impact trop important sur la composition du Comité du personnel, organe chargé de la représentation des fonctionnaires ». Cet exemple montre que l'affirmation d'un statut pour les assistants n'est pas chose facile face aux fonctionnaires qui sont « à la fois complémentaires et défiantes à l'égard des assistants et forment une autre

contrepartie, les assistants sont soumis aux mêmes obligations déontologiques de loyauté, de dignité et de discrétion que les autres agents¹⁴⁷³.

519. Le rapprochement avec la fonction publique est une solution séduisante. Elle offre de véritables garanties statutaires aux assistants¹⁴⁷⁴. Cette évolution était rendue nécessaire au Parlement européen, en raison de la nature même de l'institution afin de pallier les différences de situation des assistants accrédités. Il s'agit cependant davantage d'une adaptation que d'une assimilation, mais celle-ci demeure bienvenue. La solution apparaît toutefois difficilement transposable en l'absence de véritable statut d'agent contractuel. En effet, sauf pour les emplois techniques, la majorité des personnels permanents sont recrutés sur concours et intègrent la fonction publique parlementaire. Une telle réforme nécessiterait la création d'un corps spécifique aux assistants, ce qui ne manquerait sans doute pas de créer certaines résistances.

520. Les autres parlements ont préféré une solution « intermédiaire »¹⁴⁷⁵. Là aussi, comme le relève Christophe de Nantois, « *l'histoire parlementaire britannique, ici encore, a devancé les autres parlements qui n'ont plus alors eu qu'à transposer dans leur régime, les solutions dégagées par la sage Albion* »¹⁴⁷⁶. Le rôle et le statut des assistants font l'objet de dispositions précises et leur rémunération est en général supérieure à celle pratiquée en France. Si le lien entre le député et le collaborateur demeure de droit privé, l'édition et la gestion des contrats sont externalisées. Le *Bundestag* et l'IPSA au Royaume-Uni éditent des contrats types que les députés ont l'obligation d'utiliser. Cette obligation n'interdit pas aux députés d'insérer des clauses spécifiques, sur la durée du temps de travail par exemple¹⁴⁷⁷. La détermination des tâches confiées au collaborateur relève du député.

population également au service des élus, mais qui bénéficie de garanties professionnelles et statutaires mieux établies » Éric PHÉLIPPEAU, « La formalisation du rôle d'assistant parlementaire », in Guillaume COURTY, *Le travail de collaboration avec les élus*, op. cit., p. 77.

¹⁴⁷³ Sur ces obligations, cf. *infra*, partie 2 para. 743 et s.

¹⁴⁷⁴ Au *Bundesrat*, la chambre haute allemande, les assistants sont tous des fonctionnaires fédéraux.

¹⁴⁷⁵ Christophe DE NANTOIS « Les collaborateurs parlementaires en Grande-Bretagne et en Allemagne », in Guillaume COURTY, *Le travail de collaboration avec les élus*, op. cit., p. 86.

¹⁴⁷⁶ *Idem* p. 81. Si le recrutement de collaborateurs date, dans sa forme actuelle, du milieu du XX^e siècle, le *Speaker* de la Chambre des Communes et les ministres disposent d'assistants depuis 1812. Voir ERSKINE MAY, 2011, op. cit., p. 257.

¹⁴⁷⁷ Christophe DE NANTOIS, « Les collaborateurs parlementaires en Grande-Bretagne ou en Allemagne » précité, p. 86.

521. Au Royaume-Uni, l'IPSA édite des fiches de poste qui, sans être exhaustives, établissent avec une assez grande précision les tâches qui peuvent être confiées aux assistants en fonction de leur statut¹⁴⁷⁸. Lorsqu'il embauche un collaborateur, le député doit préciser dans le contrat, à partir de cette liste, les tâches qu'il entend lui confier. En l'absence de véritable contrôle, ce système reste essentiellement déclaratif et sert davantage à organiser, sur le papier, l'équipe du député, plutôt qu'à attester de la réalité du travail effectué. La délimitation précise de ces tâches relève d'ailleurs de la gageure. Il existe autant de configurations possibles que de députés. L'organisation du travail des assistants dépend du profil et des priorités de l'élu¹⁴⁷⁹. Un parlementaire souhaitant assurer sa réélection concentrera ses équipes en circonscription, au contact des électeurs, quand un autre bénéficiant d'une image nationale ou d'une expertise dans un domaine particulier privilégiera le travail au Parlement. Les tâches confiées aux collaborateurs doivent toutefois être en lien direct avec le mandat. Un encadrement est toutefois possible au niveau du recrutement. Il existe quatre catégories d'assistant au Bundestag avec un niveau de rémunération correspondant et un niveau de qualification requis qui est toutefois laissé à l'appréciation du député employeur¹⁴⁸⁰. Le *Bundestag*, la Chambre des Communes et l'Assemblée nationale prévoient différentes catégories d'assistants et leur attribuent un rôle et une rémunération correspondante qui sont répertoriés ci-dessous.

Fig. 5. Grille des salaires annuels des collaborateurs parlementaires à la Chambre des Communes en 2017 (salaires en livres sterling.) 1 livre = 1,17 € :

Catégorie d'emploi	Salaire minimum	Salaire maximum
<i>Administration 1 (Junior Secretary)</i>	17 170	25 048
<i>Administration 2 (Senior Secretary)</i>	21 000	31 311
<i>Administration 3 (Office Manager)</i>	30 000	41 748
<i>Executive Support 1 (Caseworker)</i>	19 000	29 224
<i>Executive Support 2 (Senior Caseworker)</i>	23 000	32 354
<i>Research 2 (Parliamentary Assistant)</i>	23.000	34.442
<i>Research 3 (Senior Parliamentary Assistant)</i>	33.000	43.835

¹⁴⁷⁸ Ce document, intitulé « Jobs descriptions » présente une liste non exhaustive de 17 tâches en fonction de la catégorie d'emploi qui constitue de véritables fiches de poste disponibles sur le site de l'IPSA : <http://parliamentarystandards.org.uk/Job%20Description/Pages/default.aspx> (consulté en août 2019).

¹⁴⁷⁹ Patrick LE LIDEC « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique ». *Sociologie du Travail*, 2008, n°50, pp. 147-168.

¹⁴⁸⁰ Les quatre catégories sont : collaborateurs de recherche, qui sont généralement diplômés de 2nd voire de 3^e cycle universitaire, les collaborateurs, les secrétaires, et les assistants de secrétariat.

522. La dotation globale est répartie entre les différentes catégories d'emploi. Un député allemand ou britannique doit théoriquement proposer à son assistant un salaire correspondant à ses qualifications. Les catégories supérieures ne sont en théorie accessibles que sur présentation de titres universitaires de 2^e, voire de 3^e cycle¹⁴⁸¹. En pratique, le classement dans l'un des grades est laissé à la discrétion du député. Les services du *Bundestag* et l'IPSA assurent le paiement des salaires et la gestion des droits du collaborateur. Ce système rigide est en théorie plus protecteur pour le collaborateur. Toutefois, selon Christophe de Nantois :

« L'analyse des chambres basses britanniques et allemandes doit pourtant tempérer un peu l'utopie selon laquelle il fait meilleur vivre ailleurs. En effet, les statuts différenciés entraînent une grande rigidité dans laquelle le système des promotions est rare et la division du travail très cloisonnée. Les coûts engendrés par l'inscription dans les catégories supérieures incitent les parlementaires à inscrire leurs collaborateurs dans des catégories basses, quitte à leur offrir un travail digne de catégories supérieures, pour avoir davantage de personnel ou davantage de souplesse financière ».

523. Les autres systèmes font encore la part belle à la liberté de gestion du député. Il n'en demeure pas moins que le système de gestion des fonds alloués aux députés apparaît plus cohérent dans les autres pays. Cette différence de « maturité » s'explique en partie par le fait que le statut parlementaire y est plus clair. Il apparaît par exemple normal que les dotations soient utilisées conformément à leur objet et que les transferts de crédit soient limités, voire abolis. Tant que la question du statut n'est pas parfaitement clarifiée en France, ces réformes risquent de rester encore longtemps en suspens. Les moyens financiers sont déterminants pour garantir l'indépendance fonctionnelle des députés. Ces derniers bénéficient d'avantages matériels et financiers destinés à assurer la dignité des fonctions et à leur faciliter la vie courante.

¹⁴⁸¹ Christophe DE NANTOIS, « Les collaborateurs parlementaires en Grande-Bretagne et en Allemagne », *op. cit.*, p. 85.

§ 2/Un équipement matériel et des avantages globalement équivalents

524. L'indépendance fonctionnelle est aussi assurée par l'octroi de facilités matérielles et financières. Un parlementaire doit pouvoir disposer des moyens nécessaires à l'exécution de son mandat. Les avantages matériels et les prestations alloués sont globalement équivalents (A). Conséquence de l'attention nouvelle portée aux questions déontologiques ces dernières années, ces avantages, perçus souvent à tort comme des privilèges par l'opinion publique, sont en voie de rationalisation dans l'ensemble des parlements étudiés (B).

A. *Les prestations et avantages matériels*

525. Ces avantages matériels ne concernent pas toujours directement l'exercice du mandat et sont souvent mal perçus par l'opinion publique. Il ne s'agit pourtant pas de privilèges. Les services proposés demeurent, pour l'essentiel, à la charge de l'élu, ou lui sont octroyés du fait de sa qualité. Selon Christophe de Nantois, ces prestations « *contribuent dans une certaine mesure à la qualité du travail fourni* » et « *assurent le prestige du député et de l'assemblée à laquelle il appartient* »¹⁴⁸². Les parlementaires bénéficient ainsi de prestations leur assurant une certaine qualité de vie au Parlement, avec des services adaptés aux contraintes notamment horaires qui pèsent sur la fonction.

526. Chaque parlementaire a un bureau nominatif dans l'enceinte du Parlement¹⁴⁸³. Ils y disposent d'un équipement informatique et téléphonique standard. Cette situation est relativement nouvelle. Les parlementaires ne disposaient pas nécessairement d'un équipement individuel il y a encore cinquante ans¹⁴⁸⁴. Plusieurs témoignages de députés français ou britanniques montrent que jusqu'au début des années 1970, les parlementaires se sont contentés de salles de travail collectives et ne disposaient pas de leur propre bureau¹⁴⁸⁵. Cette situation a longtemps perduré au Royaume-Uni où, si la mise à disposition d'un bureau est de droit pour

¹⁴⁸² Christophe DE NANTOIS, *Le député*, op. cit., p. 284.

¹⁴⁸³ Voir sur ce point, pour le Royaume-Uni et pour l'Assemblée nationale en France, le témoignage de Jean FOYER, *Le député dans la société française*, Paris, Economica, 1991, p. 63.

¹⁴⁸⁴ Christophe DE NANTOIS, op. cit., p. 283.

¹⁴⁸⁵ Marc ABELES, *Un ethnologue à l'Assemblée*, op. cit., p. 70.

les députés, elle n'est toutefois pas garantie. La faiblesse des moyens matériels accordés aux députés britanniques fut d'ailleurs longtemps décriée¹⁴⁸⁶. La situation s'est améliorée à partir des années 2000 où le statut et les moyens des députés ont fait l'objet d'un grand débat à la Chambre des Communes¹⁴⁸⁷. Chaque *MPs* dispose désormais d'un équipement informatique et téléphonique. Le montant du crédit alloué (*Office Costs*) est fixé annuellement par l'IPSA¹⁴⁸⁸.

527. Les députés allemands et québécois bénéficient de prestations bureautiques très similaires. Depuis la réunification, la modernité des locaux du *Bundestag* offre aux députés allemands des conditions de travail particulièrement confortables¹⁴⁸⁹. L'équipement de ces bureaux est pris en charge par l'Assemblée par le biais d'un crédit spécifique. Le montant de ces crédits d'équipement constitue évidemment un plafond maximal. Les crédits de déplacement ou d'hébergement ne sont pas nécessairement consommés dans leur totalité¹⁴⁹⁰. Ces plafonds sont déterminés par les deux arrêtés de la Questure de chaque assemblée¹⁴⁹¹. Les éventuels dépassements de plafonds sont régularisés par un prélèvement sur l'avance

¹⁴⁸⁶ Andrew HILL et Anthony WHICHELOW, *What's wrong with Parliament?*, Londres, Harmondsworth, Penguin, 1964.

¹⁴⁸⁷ *Griffith & Ryle on Parliament, op. cit.*, p. 202.

¹⁴⁸⁸ Pour 2017/2018, ce crédit s'élève à £27 550 (30 696 €) pour un député londonien et £24 850 (27 890 €) pour les autres députés.

¹⁴⁸⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 283, note 67.

¹⁴⁹⁰ En pratique, un nouveau député hérite du matériel laissé par son prédécesseur, ce qui réduit les coûts. Les crédits d'équipement sont toutefois mensualisés pour permettre l'achat de forfaits internet et téléphone pour le député et ses collaborateurs ou encore de licences informatiques.

¹⁴⁹¹ Seul l'arrêté de la questure du Sénat fait pour l'instant l'objet d'une publication. Les plafonds annuels de dépense pour les frais directement pris en charge sont les suivants :

- Service de téléphonie : 7 300 € ;

- Transports franciliens : 3 900 € (1 100 € pour les sénateurs bénéficiant, en raison des fonctions particulières qu'ils exercent, d'une voiture de fonction et 11 700 € pour ceux ayant renoncé à cette facilité, et 6 600 € pour les présidents de délégation) ;

- Crédit d'affranchissement du courrier : 11 900 € ;

- Les sénateurs bénéficient d'un crédit d'équipement informatique, fixé à 1 000 € par an et 3 000 € lors des périodes de renouvellement du Sénat. Voir chapitre 1, arrêté des questeurs 2017-1202 du 7 décembre 2017 et le *Guide des frais de mandats des sénateurs*, édité en janvier 2018. À l'Assemblée nationale, les frais quotidiens sont pris en charge par le biais d'une dotation matérielle annuelle (DMD) qui s'élève à 18 950 € annuels pour un député métropolitain, qui permet de prendre en charge les dépenses de téléphonie (abonnement à 5 lignes téléphoniques pour le député et ses collaborateurs) d'affranchissement ou de taxi commandés auprès du prestataire de l'Assemblée. Les autres moyens de transport, hors prestataires, sont réglés par l'AFM. Les députés bénéficient également d'un crédit d'équipement informatique et téléphonique (CETI) qui s'élève à 15 500 € pour les nouveaux députés sous la XV^e législature et 13 000 € pour les députés réélus. Enfin, les députés bénéficient d'un crédit de 1 400 € mensuels pour la tenue de leur frais de mandat, qui peut être confiée à un expert-comptable (Réunion du Bureau du 24 janvier 2018).

mensuelle¹⁴⁹². Malgré des modalités de gestion bien différentes, le montant de ces dotations matérielles est globalement équivalent dans les différents parlements¹⁴⁹³.

528. Les parlementaires bénéficient également de facilités de déplacement. L'objectif de ces dispositifs, qui sont relativement comparables selon les institutions, est d'assurer la gratuité des déplacements du parlementaire entre le Parlement, son domicile et sa circonscription¹⁴⁹⁴. À ce titre, le dispositif français est particulièrement généreux. Les élus peuvent bénéficier d'une carte de transport gratuite sur le réseau SNCF¹⁴⁹⁵, ainsi que d'un forfait de 80 passages en avion entre Paris et la circonscription, et de 12 passages pour toute destination, hors circonscription, en France métropolitaine¹⁴⁹⁶. À cela s'ajoute la possibilité pour tout parlementaire qui en fait la demande, de bénéficier d'une carte de transport gratuite sur le réseau RATP. L'Assemblée nationale met également à disposition des députés un contingent de voitures et peut solliciter les taxis parisiens et les VTC. Leur usage est pris en charge par la dotation matérielle des députés¹⁴⁹⁷. L'usage d'une voiture personnelle, l'achat ou la location peut être pris en charge avec l'avance mensuelle sous certaines conditions¹⁴⁹⁸.

529. Ces facilités existent aussi dans les parlements issus du modèle de Westminster, mais selon des modalités bien différentes. Le système appliqué aux déplacements est le même que pour les autres frais de mandat. Au Québec, un député a droit à un forfait de 60 voyages maximum, tous modes de transport compris, entre le Parlement et sa circonscription. Le remboursement de ces voyages s'effectue uniquement sur la base de pièces justificatives¹⁴⁹⁹. Lorsqu'il utilise sa voiture personnelle, les trajets lui sont remboursés sur la base d'une allocation égale à 0,45 \$ du km. Seuls le président de l'Assemblée nationale, le chef de l'opposition officielle et le chef du deuxième groupe d'opposition ont chacun droit à l'usage d'une voiture de fonction.

¹⁴⁹² *Guide des frais de mandat des sénateurs*, janvier 2018, p. 20.

¹⁴⁹³ En effet, si l'on additionne l'ensemble des dotations allouées aux députés (DMD + CETI), on obtient un total de 34 500 € légèrement supérieur à l'*Office Costs* britannique (30 696 €), laquelle ne comprend pas les frais de taxi du député.

¹⁴⁹⁴ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 290.

¹⁴⁹⁵ Les députés peuvent renoncer à cette facilité et leurs frais de transports en voiture sont pris en charge par une avance annuelle. Cf. arrêté relatif aux frais de mandat du 27 novembre 2017.

¹⁴⁹⁶ Site internet de l'Assemblée nationale, « Fiche n°17 : la situation matérielle du député », consulté en août 2018.

¹⁴⁹⁷ Cf. *supra*, page précédente.

¹⁴⁹⁸ Cf. *supra* para. 483

¹⁴⁹⁹ Chapitre 1 du Règlement sur les allocations aux députés et aux titulaires de cabinet et sur les sommes versées à des fins de recherche et de soutien.

530. Le système est encore plus rigide Au Royaume-Uni. Les députés ne disposent pas d'un parc de véhicules ni d'un forfait aérien ou ferroviaire prédéterminé. Ils peuvent utiliser les transports publics, louer un taxi ou une voiture sans que ces dépenses soient plafonnées, même si certaines restrictions existent¹⁵⁰⁰. Les députés peuvent acheter leur billet en utilisant directement leur compte IPSA¹⁵⁰¹. En pratique, les députés privilégient majoritairement leur voiture personnelle pour effectuer leurs déplacements entre le Parlement et la circonscription. Le système appliqué aux voyages est exactement le même que pour celui des autres notes de frais¹⁵⁰². L'ensemble des déplacements est contrôlé au kilomètre près, puis remboursé par l'IPSA sur la base de justificatifs¹⁵⁰³. La voiture ou le train sont les deux moyens de transport privilégiés par les députés qui n'utilisent que très rarement l'avion¹⁵⁰⁴.

531. La rigidité du contrôle effectué au Royaume-Uni tranche assez radicalement avec le manque de transparence sur l'utilisation de ces facilités en France. Les dotations liées à l'équipement ou transport des députés sont principalement gérées par les services administratifs du Parlement. La publicité de l'usage et du solde de ces dotations semble être une mesure relativement simple à mettre en œuvre. Au Royaume-Uni, L'IPSA publie sur son site internet le solde des avances allouées à chaque député¹⁵⁰⁵. Le code de conduite de la Chambre des Communes impose également au député un devoir de sobriété dans l'utilisation des ressources publiques et des moyens matériels mis à sa disposition¹⁵⁰⁶. Une telle disposition pourrait aisément être inscrite dans le code de déontologie en France. Un effort de rationalisation est

¹⁵⁰⁰ L'IPSA précise que la dépense doit rester raisonnable. Le montant remboursé est celui d'un billet en classe standard ou économique (*IPA Expense Scheme, 2017-2018*, para 9.13).

¹⁵⁰¹ *IPSA Expenses Scheme 2017-2018*, p. 54.

¹⁵⁰² *Ibid.*, pp. 38-42.

¹⁵⁰³ L'IPSA effectue un contrôle très strict des déplacements effectués, n'hésitant pas à vérifier l'exactitude des montant réclamés en comparant les kilomètres effectués aux données fournies par Google Maps. En Février 2015 un député du parti Tory fut contraint de rembourser £1 000 pour avoir surévalué ses trajets par rapport aux distances réelles. Cf. IPSA, *Statement of Findings Mr Robert BLACKMAN Member of Parliament for Harrow East* (C 1415-011).

¹⁵⁰⁴ Voir *IPSA Expenses Scheme 2017- 2018* (HC 1024). Para. 9.1 et suivants.

¹⁵⁰⁵ <https://www.theipsa.org.uk/mp-costs/>

¹⁵⁰⁶ Code de conduite, 2018, para. 16 « Members are personally responsible and accountable for ensuring that their use of any expenses, allowances, facilities and services provided from the public purse is in accordance with the rules laid down on these matters. Members shall ensure that their use of public resources is always in support of their parliamentary duties » (« Les membres sont personnellement responsables de veiller à ce que l'utilisation des dépenses, indemnités, installations et services fournis par les fonds publics soit conforme aux règles fixées en la matière. Les députés veillent à ce que leur utilisation des ressources publiques appuie toujours leurs fonctions parlementaires »).

toutefois en cours. Le bureau de l'Assemblée nationale a ainsi décidé de mettre un terme aux facilités de déplacements dont bénéficiaient certains anciens députés¹⁵⁰⁷.

532. Au titre des frais d'hébergement, une majorité de parlementaires bénéficient dans leur bureau de commodités qui leur permettent d'y séjourner lors de leur séjour à Paris¹⁵⁰⁸. L'Assemblée nationale met également à la disposition des députés des chambres d'hôtel situées à proximité du Palais Bourbon¹⁵⁰⁹. Un crédit spécifique peut être accordé uniquement à ceux qui ne bénéficient pas de ces facilités, pour la location d'un pied-à-terre parisien¹⁵¹⁰. Les bénéficiaires doivent s'engager sur l'honneur à utiliser personnellement ce logement, qui ne peut être leur résidence principale. Ce type de dotation d'hébergement a été l'une des causes du scandale des notes de frais au Royaume-Uni. Avant la réforme de 2009, les députés britanniques bénéficiaient en effet d'un crédit spécifique pour la location et même parfois l'achat d'une, voire plusieurs, résidences secondaires proches du Parlement ou en circonscription. Aucun contrôle n'était véritablement effectué sur l'utilisation de ce crédit qui servait souvent à l'achat via un crédit ou l'équipement d'une résidence principale¹⁵¹¹. Le système désormais en vigueur est beaucoup plus strict. L'IPSA verse à tous les députés, hormis ceux élus dans une circonscription londonienne, une avance spécifique (*accomodation cost*) pour couvrir les frais de location d'une chambre d'hôtel ou d'un pied-à-terre londonien¹⁵¹². Dans le cas d'une location, la liste très précise des dépenses éligibles au remboursement est fixée¹⁵¹³. Ce crédit est géré de façon totalement transparente par l'IPSA qui publie régulièrement l'ensemble des

¹⁵⁰⁷ Avant le 1^{er} octobre 2017, les anciens députés ayant effectué au moins trois mandats bénéficiaient de la gratuité sur le réseau SNCF. De même, les anciens présidents de l'Assemblée nationale peuvent bénéficier à leur demande pendant dix ans de certains avantages en nature (voiture avec chauffeur, mise à disposition d'un bureau et d'un collaborateur). Le Bureau de l'Assemblée a décidé de leur suppression à compter de 2022 lors de sa réunion du 24 janvier 2018.

¹⁵⁰⁸ 321 députés bénéficient de cette facilité sous la XV^e législature.

¹⁵⁰⁹ L'Assemblée dispose d'une résidence de 51 chambres dans l'immeuble Jacques Chaban-Delmas et d'un accord d'allotement avec 5 hôtels partenaires. Les nuitées sont remboursées aux députés dans la limite de 200 €.

¹⁵¹⁰ Le montant de cette dotation, non prévue par l'arrêté sur les frais de mandat était fixée à l'origine à 900 euros, les députés pouvant prendre en charge la part du loyer restant via l'AFM. Son montant a été revalorisée à 1200 euros par le Bureau en octobre 2019 pour tenir compte de l'augmentation des loyers parisiens. (Compte rendu de la réunion du Bureau du 9 octobre 2019).

¹⁵¹¹ Pour plus de précisions sur ce point, voir dans la seconde partie sur les causes du scandale des notes de frais au Royaume-Uni. À l'heure actuelle, aucun contrôle n'est prévu à l'Assemblée nationale pour l'utilisation de ce crédit hormis la déclaration sur l'honneur.

¹⁵¹² *IPSA Expenses Scheme*, 2017-2018, p. 16. Le crédit d'hébergement annuel est fixé 25 350 € pour une résidence à Londres et 17 660 € pour une résidence en circonscription.

¹⁵¹³ L'IPSA prend en charge les frais courants (facture d'eau, d'électricité, ou d'internet) mais refuse de rembourser les frais de ménage, de jardinage ou d'équipement multimédia (voir *IPSA Expenses Scheme*, 2017-2018, p. 16-17).

dépenses effectuées par les députés et le solde de leurs différentes dotations¹⁵¹⁴. Un effort de transparence contribuerait sans doute à faire taire les idées reçues sur les conditions matérielles et financières dans lesquelles travaille un parlementaire, qui sont certes confortables, mais loin d'être exceptionnelles au regard de leur niveau de responsabilité. La situation des élus est même globalement en voie de rationalisation.

B. Des avantages financiers en voie de rationalisation

533. Certains avantages tendent en effet à disparaître. C'est notamment le cas des régimes spéciaux de retraites, qui s'alignent de plus en plus sur le droit commun (1) et aussi, en France, de la réserve parlementaire, dont la suppression constitue une réforme heureuse dans la mesure où elle constituait une spécificité contestable (2).

1) Régime de retraite et de sécurité sociale

534. L'attribution d'une protection sociale aux parlementaires est logique pour faire face à la maladie et éventuellement aux congés parentaux en cours de mandat. Si le niveau de protection est globalement équivalent, les modalités de ce système diffèrent assez sensiblement. Le régime de retraite des députés français a fait l'objet d'une réforme importante au cours de l'année 2017 visant à aligner le niveau des pensions sur le droit commun. En France, les parlementaires sont obligatoirement affiliés au régime spécifique à leur assemblée. Ce régime découle du premier alinéa de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui pose le principe selon lequel « *chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière* ». L'organisation de ce fonds est fixée par un arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 14 mars 2015, consolidé à la date du 1^{er} janvier 2018¹⁵¹⁵.

¹⁵¹⁴ Le fonctionnement de l'*IPSA* est étudié dans la seconde partie, para. 984.

¹⁵¹⁵ Dans un souci louable de transparence, le Règlement de la caisse des pensions des députés et des anciens députés fait désormais l'objet d'une publication sur le site de l'Assemblée nationale depuis le mois de janvier 2018 (JO du 4 janvier 2018, texte n°63).

535. Les députés sont affiliés au fonds de sécurité sociale de l'Assemblée nationale. Ce régime spécial a été créé par le Bureau en 1948 et est géré par un comité de gestion composé des questeurs et d'un représentant de chaque groupe politique¹⁵¹⁶. Une caisse de sécurité sociale similaire existe au Sénat. Le niveau des prestations accordées est globalement le même que celui du régime général. Il se compose d'une assurance de base qui couvre les prestations liées à la maladie ou à l'assurance décès. Les députés peuvent également bénéficier d'une assurance complémentaire qui joue le rôle d'une mutuelle et dont les modalités sont définies par les questeurs sur proposition du comité de gestion. La gestion administrative de ce fonds est confiée à la division des prestations sociales et des traitements, relevant du service de la Gestion financière et sociale¹⁵¹⁷. Le financement de ce régime est assuré par une cotisation des députés prélevée sur l'indemnité principale majorée de l'indemnité de fonction et de l'indemnité de résidence.

536. Les députés allemands bénéficient également d'une protection sociale, mais ont le choix entre deux types de régimes. Dans les quatre mois suivants l'accession au mandat, le député doit choisir entre un système de protection publique ou un système de contribution privée¹⁵¹⁸. La décision est irrévocable et vaut pour toute la durée de la législature. Le modèle public est celui prévu pour les fonctionnaires. 40 % des députés ont choisi cette option. Les autres députés ont la liberté de souscrire à une assurance santé privée dont le *Bundestag* paie une partie des cotisations en tant qu'employeur¹⁵¹⁹. Il n'existe pas non plus de régime de sécurité sociale spécifique dans les systèmes issus du modèle de Westminster. La protection sociale accordée aux députés britanniques, canadiens et québécois est la même que celle des fonctionnaires. Le Parlement français est donc le seul à prévoir un régime spécifique même si le niveau de prestation est globalement équivalent à celui du régime général.

537. Tel n'est pas le cas s'agissant des régimes de retraite. L'établissement d'un régime particulier « tient à la nature temporaire du mandat parlementaire »¹⁵²⁰. Malgré la professionnalisation croissante de la fonction, le mandat parlementaire constitue dans la majorité des cas une parenthèse dans la vie professionnelle de l'élu, pour laquelle il a droit

¹⁵¹⁶ Christophe DE NANTOIS *Le député, op. cit.*, p. 295.

¹⁵¹⁷ « Fiche n°17 : la situation matérielle des députés », Site de l'Assemblée nationale.

¹⁵¹⁸ § 27 de la loi sur les députés.

¹⁵¹⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 295.

¹⁵²⁰ *Idem*, p. 296.

légitimement droit à une pension de retraite. Ce principe est commun à toutes les assemblées. Les régimes sont toutefois très différents et plus ou moins favorables aux parlementaires.

538. En France, l'instauration de ce régime de retraite remonte à 1904 à l'Assemblée nationale et à 1905 au Sénat. Il est justifié, à l'époque, « *par la nécessité d'assurer un minimum de ressources à ceux [...] qui, après avoir sacrifié leur position personnelle pour accepter le mandat législatif, se trouvent privés de ce mandat à l'heure où l'âge ne leur permet plus de reconstituer leur ancienne situation ni de rechercher une nouvelle carrière* »¹⁵²¹. Deux caisses de retraite pour les députés et pour les sénateurs sont créées. Leur gestion est confiée aux questeurs, toujours en vertu du principe d'indépendance financière. Le juge administratif s'est d'ailleurs déclaré incompétent pour examiner la décision par laquelle l'Assemblée a suspendu le droit à pension d'un ancien député¹⁵²². Le système choisi n'est toutefois pas le même dans les deux assemblées. La caisse des députés est principalement alimentée par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire majorée de l'indemnité de fonction et de l'indemnité de résidence, et par une subvention inscrite au budget de l'Assemblée nationale¹⁵²³. Elle est donc en partie financée par le contribuable, ce qui pour certains auteurs, n'est pas forcément « normal »¹⁵²⁴. Le financement repose au Sénat sur une cotisation des sénateurs, une cotisation employeur du Sénat, mais également grâce à un prélèvement sur les revenus procurés par les actifs de la caisse¹⁵²⁵.

¹⁵²¹ Eugène PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément*, Paris, 1919, p. 1511.

¹⁵²² Conseil d'État, Assemblée, 4 juillet 2003, *Papon* n° 254850 (précité), publié au recueil Lebon. Le Conseil estime que « le régime des pensions des anciens députés fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières résultent de la nature de ses fonctions ; qu'ainsi, ce statut se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement ; que, eu égard à la nature de cette activité, il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs au régime de pensions des parlementaires ». Comme on a déjà eu l'occasion de le souligner, cette solution correspond à la doctrine classique du Conseil d'État, cette solution apparaît néanmoins contestable. Une décision de gestion d'une caisse de retraite s'apparente à un acte de nature administrative, qui n'est pas lié au processus délibératif et à l'exercice de la souveraineté nationale. L'extension du contrôle juridictionnel à ce type d'acte de gestion est à l'œuvre au Royaume-Uni et marque une volonté de responsabilisation des décideurs publics en application d'une morale authentiquement constitutionnelle. Sur ce point, voir *supra* para.169 et s.

¹⁵²³ Aux termes de l'article 2 du Règlement de la caisse des pensions des députés et des anciens députés, la caisse est alimentée :

- Par les cotisations des députés prélevées sur leurs indemnités ;
- Par les revenus du portefeuille ;
- Par les dons ou legs acceptés par arrêtés des questeurs ;
- Par une subvention inscrite dans la Dotation, égale au double des retenues effectuées sur l'indemnité parlementaire ;
- Par une éventuelle subvention d'équilibre prélevée sur le budget de l'Assemblée nationale.

¹⁵²⁴ Aurélien BAUDU, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un "privilège" parlementaire ? », *op. cit.*, p. 708.

¹⁵²⁵ La protection sociale des sénateurs, site internet du Sénat, juin 2016. Si de ce fait, la caisse de retraite est financée directement par le Sénat sans faire appel à une contribution de l'État, Aurélien BAUDU se montre assez

539. Le système de cotisation en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2018 à l'Assemblée nationale et toujours appliqué au Sénat se révèle très avantageux. En effet, « *le parlementaire paie double cotisation pendant les quinze premières années de son mandat, [...] puis s'acquitte d'une cotisation simple* »¹⁵²⁶. Selon les questeurs de l'Assemblée nationale, cet avantage était justifié par la précarité du fauteuil parlementaire : « *La durée moyenne d'exercice d'un député, c'est 7 ans et demi. Sous la XIII^e législature, un seul député sur 577, en l'occurrence le député UMP Didier Julia, élu de Seine-et-Marne depuis 1967, comptabilisait plus de 40 années d'exercice* »¹⁵²⁷. Cette précarité est toutefois à relativiser. La pension demeure en effet cumulable avec les autres retraites que le parlementaire aurait pu toucher au titre de ses activités professionnelles¹⁵²⁸. Le rendement reste deux fois supérieur aux régimes généraux. Au bout de cinq ans de mandat, un député pouvait espérer toucher une retraite égale à 30 % de l'indemnité parlementaire mensuelle¹⁵²⁹. La pension moyenne pour un député sous l'ancien système était de 2 700 € par mois¹⁵³⁰. Le montant de la pension est calculé au prorata des annuités acquises, sans minimum de durée, dans la limite de 41,5 annuités¹⁵³¹.

540. Souvent décrié, ce régime a été partiellement réformé en 2007 et 2010. Le taux de cotisation devait atteindre progressivement 10,61 % en 2020, ce qui rapproche les parlementaires de la situation des fonctionnaires¹⁵³². L'âge d'ouverture du droit à pension est passé de 60 à 62 en 2016¹⁵³³. Les progrès sont notables, mais le système demeure très confortable pour les parlementaires. Il est par ailleurs largement déficitaire. Sur les 63 millions d'euros de la caisse de retraite des députés, 40 millions proviennent de la subvention d'équilibre prélevée sur le budget de l'Assemblée nationale¹⁵³⁴. L'alignement progressif du régime de

critique sur ce système. Il souligne « qu'alors qu'ils sont les premiers à célébrer les vertus du régime de retraite par répartition, le Sénat utilise les revenus des capitaux affectés à ses caisses pour payer une partie de ses pensions. La capitalisation reste un privilège réservé aux élus du Palais du Luxembourg ». (article précité, p. 708.)

¹⁵²⁶ Aurélien BAUDU, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un "privilège" parlementaire ? », *op. cit.*, p. 708.

¹⁵²⁷ Règlement de la caisse de pension des députés et des anciens députés, article 5. Le règlement précise toutefois que les députés exerçant une autre activité doivent s'engager à ne pas cotiser à un autre régime de retraite.

¹⁵²⁸ Règlement de la caisse de pension des députés et des anciens députés, article 5.

¹⁵²⁹ Aurélien BAUDU, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un "privilège" parlementaire ? », *op. cit.*, p. 708.

¹⁵³⁰ Site internet de l'Assemblée nationale, avril 2017.

¹⁵³¹ Article 21 du Règlement de la caisse des pensions des députés et anciens députés.

¹⁵³² 11,10% à compter du 1^{er} janvier 2020.

¹⁵³³ Article 8 du Règlement de la Caisse des pensions des députés et anciens députés.

¹⁵³⁴ Rapport de M. Alain CHRETIEN au nom de la commission des finances, annexé au projet de loi finances pour 2017, n° 4125, annexe 39, p. 56.

retraite des parlementaires au régime général ou sur la future caisse de retraite des agents de l'État serait une hypothèse à envisager pour combler ce déficit. Cette solution est d'ailleurs préconisée par un rapport parlementaire annexé au projet de loi de finances pour 2017. Le rapporteur, M. Alain Chrétien estime en effet « *qu'à l'heure où des mesures d'égalité profonde sont à mettre en place, il semble incompréhensible que ceux qui les réclament, au nom du bien de tous, ne se les appliquent pas à eux-mêmes* »¹⁵³⁵.

541. La refonte de ce régime spécial est l'une des premières réformes entreprises sous la XV^e législature. Le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé, dans sa décision du 8 novembre 2017, la suppression du régime complémentaire de retraite des députés¹⁵³⁶. Le régime des pensions est désormais aligné sur celui de la fonction publique comme c'est le cas dans les autres pays étudiés depuis de nombreuses années. Le taux de cotisation sur la base de l'indemnité parlementaire brute est désormais fixé à 10,31 %¹⁵³⁷. La pension est calculée au prorata des annuités acquises, sans bonification, et dans la limite d'un plafond fixé à 41,75 annuités. Ce nouveau système aligne le droit à pension des députés sur celui de leurs homologues étrangers. Le Sénat conserve un système plus avantageux. Selon les chiffres de son site internet, la pension moyenne d'un ancien sénateur hors majoration s'élève en 2018 à 3856 euros¹⁵³⁸.

542. Au Royaume-Uni, depuis le *Constitutional Act* de 2009, L'IPSA est responsable de la gestion du régime de retraite des députés. Le système est relativement complexe, mais assure aussi l'indépendance du contrôle. Le système repose, comme en France, sur un fonds de pension spécifique (*Parliamentary Contributory Pension Fund, PCPF*). Le fonds est géré par dix mandataires (*Trustees*). Huit sont nommés par la Chambre, un par l'IPSA, un autre par le ministre de la Fonction publique¹⁵³⁹. Les règles de gestion du fonds sont déterminées par l'IPSA qui édite un guide de gestion¹⁵⁴⁰. Si les fonds sont différents, le régime des cotisations est le même que pour les fonctionnaires.

¹⁵³⁵ Article 8 du Règlement de la Caisse des pensions des députés et des anciens députés.

¹⁵³⁶ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 8 novembre 2017.

¹⁵³⁷ Site de l'Assemblée nationale, « Fiche n°17 : la situation matérielle des députés », septembre 2018.

¹⁵³⁸ La protection sociale des sénateurs, site du Sénat

https://www.senat.fr/role/senateurs_info/protection_sociale_senateurs.html

¹⁵³⁹ *MPs' CARE Pension Scheme, Parliamentary Contributory Pension Fund (PCPF) A guide for members*, mai 2015.

¹⁵⁴⁰ *Parliamentary Contributory Pension Fund MPs' Pension Scheme*, Avril 2014.

543. Les bases du nouveau système introduit en mai 2015 dénommé *CARE* (*Career Average Revalued Earnings*) sont les suivantes. Le fonds est alimenté par une cotisation de 11,09 % prélevée sur l'indemnité parlementaire¹⁵⁴¹ ainsi que par une contribution du ministère des Finances (Chancelier de l'Échiquier) pour en assurer l'équilibre, qui représente 30 % du fonds¹⁵⁴². La cotisation des députés est réévaluée de 1,96 % chaque année¹⁵⁴³. L'âge normal de liquidation de la pension est de 65 ans¹⁵⁴⁴. Le député perçoit alors les crédits cotisés de manière échelonnée ou en totalité. La pension moyenne d'un député s'élevait en 2014 à £22.800 par an pour une durée moyenne de cotisation de onze années¹⁵⁴⁵. Malgré des modalités bien différentes, tous les systèmes de retraite convergent vers un rapprochement avec la fonction publique. Le système de double cotisation français en fait encore un régime « spécial », qui n'apparaît plus véritablement justifié dans un contexte de restriction budgétaire. Dans un tout autre domaine, une autre spécificité française apparaît contestable, non dans son principe, mais dans sa répartition, celle de la réserve parlementaire.

2) La fin d'une spécificité française contestable, la réserve parlementaire

544. Jusqu'à sa suppression pure et simple par la loi organique du 15 septembre 2017, la réserve parlementaire¹⁵⁴⁶ désignait « *un ensemble de subventions issues d'amendements gouvernementaux à la loi de finances, déposés à la demande des commissions chargées des finances des assemblées parlementaires* »¹⁵⁴⁷. Elle était destinée à financer des projets de proximité menés par des collectivités territoriales ou des associations. Les présidents d'assemblée disposent en outre d'une « réserve institutionnelle » destinée à soutenir des projets ou des institutions à vocation nationale.

545. Les fonds, inscrits au programme 122 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », au titre de la dotation d'action parlementaire sont gérés par le ministère de

¹⁵⁴¹ Djuna THURLEY, *Briefing paper Number SN06283, MPs' Pension Scheme*, , 27 mai 2016, p. 7

¹⁵⁴² *Ibid.*

¹⁵⁴³ Soit une cotisation de £1 205 la première année du mandat.

¹⁵⁴⁴ Une liquidation dès 55 ans est possible mais aboutit à une réduction de la pension.

¹⁵⁴⁵ Djuna THURLEY, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁴⁶ Depuis 2015, le Sénat préférerait employer le terme de « dotation d'action parlementaire », sans doute plus positif. Le principe de cette enveloppe restait toutefois le même.

¹⁵⁴⁷ Cour des Comptes, référé sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local, rendu public le 12 février 2015, p. 3.

l'Intérieur qui instruit les demandes de subventions émanant des assemblées¹⁵⁴⁸. Il s'agit de la seule base légale de cette pratique dont l'origine est d'ailleurs incertaine¹⁵⁴⁹. L'usage de la réserve parlementaire est longtemps demeuré « *un secret de polichinelle* »¹⁵⁵⁰, inconnu, parfois des députés eux-mêmes¹⁵⁵¹. Elle constituait, pour certains auteurs, « *une pratique consensuelle de détournement de l'article 40 de la Constitution* »¹⁵⁵², lequel restreint très fortement la capacité d'initiative des parlementaires en matière de dépense.¹⁵⁵³ Le secret qui prévalait sur la répartition voire l'existence de cette subvention a fait l'objet de vives controverses¹⁵⁵⁴. La réserve parlementaire a ainsi fait parfois l'objet d'un contentieux. Sous la XIV^e législature, un député a été condamné en première instance pour détournement de fonds publics¹⁵⁵⁵. Son usage en période électorale a également été critiqué¹⁵⁵⁶.

546. Ces critiques étaient justifiées au regard de l'opacité des modalités de répartition. Le montant des subventions est décidé en amont par les commissions des finances puis est réparti par la présidence entre les groupes politiques au prorata de leur effectif¹⁵⁵⁷. Les groupes répartissent ensuite librement les crédits entre leurs membres. L'opposition est donc moins bien lotie, ce qui peut paraître surprenant dans la mesure où ces subventions n'ont pas de lien avec la composition des groupes. Une répartition par projet semble plus conforme à la vocation initiale de solidarité à l'égard des collectivités en difficulté. La répartition ne semble obéir à

¹⁵⁴⁸ En 2017, les crédits prévus à la demande des assemblées s'élevaient à 146 millions d'euros dont 86 millions pour des travaux divers d'intérêt local et 60 millions pour des associations. GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, second rapport de conformité pour la France, 2018, p.9

¹⁵⁴⁹ Marc ABELES, *Un ethnologue à l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 261.

¹⁵⁵⁰ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 298.

¹⁵⁵¹ Marc ABELES cite Pierre MEGHERIE, qui affirme : « *J'ai appris l'existence de la réserve parlementaire lors de ma dix-neuvième année de mandat* », *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 202.

¹⁵⁵² J.-L. ALBERT, « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, décembre 2002, p. 221-244.

¹⁵⁵³ L'article 40 de la Constitution est ainsi rédigé : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques ». Sur ce point, voir également Élina LEMAIRE, « La réserve parlementaire sous l'angle du droit constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 17. Georges BERGOUIGNOUS indique par ailleurs que la réserve « constituait une pratique de "compensation" de l'article 40, qui permettait aux parlementaires d'exister sur leurs territoires » Georges BERGOUIGNOUS, Intervention lors du 5^e ForInCIP sur la déontologie politique, organisé sous la direction de Jean-Philippe DEROSIER, Lille, 21 juin 2019, Actes à paraître.

¹⁵⁵⁴ Henri EMMANUELLI, ancien président de l'Assemblée nationale qui en 1998 dénonçait le secret qui régnait sur l'usage de la réserve parlementaire, entretenu selon lui « par des énarques fous de rage qu'une infime partie du budget ne passe pas par leurs bureaux », *Le Monde*, 17 novembre 1998, cité par Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 298.

¹⁵⁵⁵ Le député Jean-Paul TUAIVA (Polynésie française, 3^e circonscription) a fait l'objet en 2016 d'une condamnation en première instance pour détournement de fonds publics dans le cadre de l'affaire *Team Lead*. Il lui est reproché d'avoir alloué une partie de sa réserve (184 360 €) à une association fantôme dans le but de toucher des rétro commissions.

¹⁵⁵⁶ Sandrine BIAGINI, « L'usage de la réserve parlementaire en période d'élection », *ADJA*, 2008, p. 2404.

¹⁵⁵⁷ Décision du Bureau du Sénat du 11 mars 2015. Le montant s'élevait en 2015 à 153 046 € par sénateur.

aucune règle précise¹⁵⁵⁸. Si le dossier de subvention transite bien par le ministère de l'Intérieur, le contrôle est faible, voire inexistant¹⁵⁵⁹. La Cour des comptes constate que les règles de plafonnement du financement, d'absence d'engagement avant l'octroi de l'aide ou de non-cumul des subventions ne sont pas toujours respectées¹⁵⁶⁰. L'examen du tableau de répartition désormais publié par les assemblées révèle que les parlementaires bénéficient d'une grande liberté. Ceux occupant des fonctions importantes sont particulièrement bien dotés¹⁵⁶¹. Cette répartition pose clairement un problème d'équité entre les collectivités¹⁵⁶². Le principe d'une subvention étatique pour des projets locaux ponctuels n'est pas critiquable en soi. Il existe d'autres dispositifs similaires comme le fond national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), ou la dotation d'équipement aux territoires ruraux. La Cour des comptes doute d'ailleurs du caractère incitatif de la réserve parlementaire qui ne représente bien souvent qu'une part marginale du projet¹⁵⁶³. L'efficacité incertaine de ce dispositif interroge sur sa nécessité d'autant que ses modalités de répartition sont, pour le moins, « franchement

¹⁵⁵⁸ De manière assez surprenante, le Bureau du Sénat recommandait « d'opérer cette répartition en fonction de l'assiduité » ce qui laisse entendre que la réserve constitue une sorte de récompense. (Compte rendu de la réunion du Bureau du Sénat du 11 mars 2015).

¹⁵⁵⁹ Dans son rapport d'évaluation pour la France de 2013, le GRECO « s'est vu confirmé qu'à ce jour, l'attribution de ces sommes ne faisait l'objet d'aucun contrôle ni interne, ni externe ». La Cour des comptes constate quant à elle que « les responsables successifs de la gestion de ces crédits, le chef de cabinet du ministre de l'Intérieur et depuis 2014, le chef de bureau du cabinet sont placés hors de la hiérarchie administrative. Cette particularité manque de justification », Cour des Comptes, référé sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local, p. 3. Dans sa réponse à la Cour, le ministère de l'Intérieur rappelle « que la majorité des crédits est répartie entre les parlementaires ou groupes politiques par les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale sans que le ministère de l'Intérieur n'interfère dans le choix des bénéficiaires ou des projets. Il n'est par conséquent pas possible pour le ministère de remettre en cause des décisions d'opportunité sauf si elles contreviennent à des dispositions réglementaires ».

¹⁵⁶⁰ « La loi organique ne fait donc que consacrer dans les textes la situation de fait apparue au printemps et elle a finalement donné une existence légale et un cadre juridique certainement imparfait à une pratique qui aurait clairement dû disparaître » Cour des Comptes, référé sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵⁶¹ En 2015 Au Sénat, la subvention la plus importante est distribuée à M. Philippe MARINI, ancien président de la commission des finances, laquelle est justement en charge de déterminer le montant global de la dotation. M. MARINI a attribué une subvention de 100 000 € à la commune de Compiègne, dont il est Maire. Cette pratique semblait être d'usage également à l'Assemblée nationale. M. Gilles CAREZ, président de la commission des finances, attribue la subvention la plus importante (200 000 €) à sa ville du Perreux-sur-Marne.

Les membres du Bureau de l'Assemblée nationale disposent d'une réserve de 140 000 €, les vice-présidents de l'Assemblée nationale, les questeurs, les présidents de groupe, les présidents de commission disposent de 260 000 €, le président de l'Assemblée nationale de 520 000 €. La moyenne des subventions dont peut disposer un député est de 130 000 €. Source : site internet de l'Assemblée nationale.

¹⁵⁶² La Cour des comptes souligne que la réserve parlementaire constitue parfois « un mode de financement récurrent pour certaines Communes ». Elle révèle ainsi « qu'une commune de 2 000 habitants a pu bénéficier, au cours de la période 2006-2012 de pas moins de 43 décisions d'attribution de subventions pour plus de 25 projets différents. Au cours de la même période, des départements ont pu percevoir tous les ans une subvention pour des opérations de voirie ».

¹⁵⁶³ La part moyenne des subventions attribuées par rapport au coût moyen du projet se situe selon la Cour autour de 6,6%.

suspectes »¹⁵⁶⁴. En l'absence de véritable contrôle, le caractère discrétionnaire de la réserve parlementaire ne fait guère de doute. La gestion quasi directe par les parlementaires ne semble justifiée que par un souci d'efficacité dans la sélection des projets à financer. Le lien avec l'exercice du mandat parlementaire, qui a vocation à être général et impersonnel est pour le moins ténu. Surtout, la transparence de la réserve, à l'œuvre depuis les lois de 2013, a révélé des pratiques qui s'apparentent à du clientélisme. Les parlementaires privilégient des projets basés dans leur circonscription, ce qui ne manque pas de soulever des risques de conflits d'intérêts. La situation est plus délicate encore lorsqu'un parlementaire en situation de cumul finance les projets de sa collectivité. Même si le besoin de financement est réel, le parlementaire, à l'initiative de la subvention, est susceptible d'en tirer un bénéfice personnel auprès de ses administrés, notamment en période électorale¹⁵⁶⁵.

547. Des progrès notables ont été accomplis. La loi du 11 octobre 2013 prévoit la transparence de l'usage de la réserve¹⁵⁶⁶. Cependant, comme le souligne le rapport du GRECO, « la loi organique [...] ne fait que donner une existence légale et un cadre juridique certainement imparfait à une pratique qui aurait clairement dû disparaître ou qui devrait faire au minimum l'objet d'une réforme d'ampleur »¹⁵⁶⁷. Loin de résoudre les problèmes, la transparence aboutit, de manière contreproductive, à mettre en lumière des situations litigieuses qui perdurent tant qu'un contrôle sérieux ou une suppression ne se sont pas clairement envisagés.

548. La suppression de la réserve parlementaire est finalement actée par la loi du 15 septembre 2017¹⁵⁶⁸. Elle a constitué le principal point de friction entre les députés et les

¹⁵⁶⁴ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 267. Dans son référé consacré à la réserve parlementaire, la Cour des comptes souligne que 40% des dossiers de demande de subvention qu'elle a examiné « ne comportait pas toutes les pièces justificatives requises, portaient sur des dépenses inéligibles

¹⁵⁶⁵ À ce titre, il faut noter que le juge administratif a refusé d'intégrer les sommes versées en période électorale dans les comptes de campagne du candidat. Si cette solution est logique, elle laisse le champ libre aux pratiques qui apparaissent bien éloignées de la vocation initiale – et *a priori* louable – de la réserve parlementaire.

¹⁵⁶⁶ L'article 11 de la loi organique modifie l'article 45 de la LOLF pour prévoir la transparence des subventions versées.

¹⁵⁶⁷ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs* Rapport d'évaluation pour la France, 2013, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵⁶⁸ Article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. On soulignera que le Conseil constitutionnel a validé cette suppression, d'origine gouvernementale car inscrite dans le projet de loi initial alors qu'il a censuré, sur le fondement de l'atteinte à la séparation des pouvoirs, la suppression de la réserve ministérielle dont dispose l'exécutif. Le conseil a estimé qu'en limitant ainsi les prérogatives du gouvernement », le Parlement « porte atteinte à la séparation des pouvoirs et méconnaît l'article 20 de la Constitution ». Cette décision illustre, selon certains auteurs, l'interprétation « variable » du principe de de

sénateurs. Jusqu'aux dernières heures du débat, le Sénat avait proposé en vain de remplacer la réserve par une dotation de soutien à l'investissement dans les communes rurales¹⁵⁶⁹. Cette opposition a conduit à l'échec de la commission mixte paritaire et au dernier mot de l'Assemblée nationale. L'article 14 de la loi organique « *met fin à la pratique dite 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* ». Toutefois, cette suppression n'est pas immédiate. Le 9^o de l'article 54 de la LOLF relatif à la publicité des crédits n'est abrogé qu'à compter du 1^{er} janvier 2024 pour permettre la transparence des crédits affectés avant la réforme. Le Conseil constitutionnel a validé cette suppression en émettant toutefois une réserve d'interprétation relative au droit d'amendement du gouvernement. Il a estimé que la suppression de cette pratique repose sur un engagement du gouvernement à lier sa compétence en matière d'exécution sans toutefois porter atteinte au droit d'amendement en matière financière que le gouvernement tient de l'article 44 de la Constitution. Si elle met fin à des pratiques discutables, l'impact de cette suppression sur les collectivités territoriales en est encore mal connu. Le Sénat a d'ailleurs tenté de ressusciter la réserve. Un amendement au projet de loi de finances pour 2018, adopté en séance publique, prévoyait d'instaurer une nouvelle dotation de soutien à des projets de communes de moins de 2000 habitants¹⁵⁷⁰. Cet ajout a été logiquement supprimé par l'Assemblée nationale.

549. Les crédits affectés sont reversés, à compter de 2018, sur les autres dispositifs traditionnels de soutien à l'investissement pour les collectivités territoriales et les associations¹⁵⁷¹. Cela garantira une meilleure transparence et une meilleure équité des

séparation des pouvoirs par le Conseil constitutionnel. Voir Philippe BACHSCHMIDT, « À chaque pouvoir sa conception de la séparation des pouvoirs... », *op. cit.*, pp. 399-400.

¹⁵⁶⁹ Selon Jean-François KERLEO, « une telle proposition n'est évidemment pas exempte de tout soupçon lorsque l'on sait que les petites collectivités territoriales sont surreprésentées au Sénat par rapport aux grandes agglomérations. Par ailleurs, en raison du mode de scrutin indirect pour l'élection des membres de la chambre haute, il est indéniable que c'est en son sein que les pratiques clientélistes sont les plus criantes. L'amendement du Sénat, en dépit de ses justifications, était voué à l'échec dans la mesure où les apparences de conflit d'intérêts ne plaident pas en sa faveur », Jean-François KERLEO, « Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », *AJDA*, 2017, p. 2246.

¹⁵⁷⁰ Amendement n^o II-114 rectifié à l'article 59 du projet de loi de finance pour 2018, 28 novembre 2017.

¹⁵⁷¹ Dans son second rapport de conformité, le GRECO se félicite de la suppression de la réserve parlementaire et de la mise en place d'un nouveau dispositif. Le rapport précise « qu'à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la loi de finances pour 2018 a prévu la réallocation de 75 millions d'euros :

-50 millions d'euros abondent la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Ces crédits seront attribués au niveau départemental, par les préfets, après avis d'une commission, comprenant au maximum dix-neuf membres, dont des représentants des maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et quatre parlementaires au plus ;

subventions allouées. Le nouveau système est cependant jugé moins généreux que l'ancienne réserve par les associations et les communes bénéficiaires. Celle-ci demeurerait contestable, du fait que l'on pouvait craindre qu'elle soit utilisée à des fins électoralistes par les députés et constitue de ce fait un incontestable progrès.

- 25 millions d'euros de crédits supplémentaires abondent le fonds de développement de la vie associative (FDVA). Les modalités selon lesquelles ces fonds seront attribués sont en cours de discussion. Le projet du gouvernement exclut la participation de parlementaires. Ces derniers n'ont donc plus aucun rôle décisionnel dans l'attribution des crédits correspondants à l'ancienne réserve parlementaire ». GRECO, rapport de conformité pour la France précité, p. 9.

Conclusion du Chapitre 2

550. L'exercice d'un mandat parlementaire implique des moyens et un investissement personnel important que le député ne saurait supporter seul. L'octroi d'un soutien financier, matériel et humain est une condition essentielle au bon fonctionnement de la démocratie représentative. Le député doit disposer des moyens nécessaires et suffisants pour exécuter son mandat. Cet impératif doit cependant être concilié avec une exigence de proportionnalité et de sobriété eu égard au caractère public de la rémunération et des avantages accordés. Dans un contexte délicat, marqué par une suspicion permanente à l'égard des parlementaires, la déontologie peut contribuer à déterminer un juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de donner aux députés des moyens convenables, et d'autre part, l'exigence de sobriété qui s'impose à eux. Des règles déontologiques peuvent d'abord encadrer la surface des moyens octroyés en déterminant les critères d'une rémunération juste qui assure la dignité de la fonction, est calculée en lien avec les responsabilités effectivement exercées, mais n'apparaît pas excessive aux yeux du citoyen. La déontologie peut également encadrer l'octroi d'une indemnité de représentation, dont le principe est légitime selon les mêmes critères. Il existe à l'heure actuelle une assez grande disparité entre les pays étudiés, sur la méthode utilisée pour déterminer ses moyens. Quelle que soit la méthode retenue, le niveau de prestation demeure comparable et suscite partout la même défiance.

Il n'existe en la matière aucune solution miracle. Ce point est pourtant absolument déterminant. La question de la rémunération et des avantages financiers octroyés aux parlementaires cristallise pour une large part les motifs de la défiance actuelle à l'égard des parlementaires. Certaines pratiques tolérées jusqu'à présent dans un souci d'efficacité apparaissent assez éloignées du devoir d'exemplarité et de sobriété dans l'usage des ressources publiques. Ces moyens sont d'ailleurs nettement en voie de rationalisation dans tous les parlements étudiés, soit par leur réduction, leur alignement progressif sur le droit commun ou le renforcement du contrôle de leur utilisation. L'effort de rationalisation peut bien sûr être plus poussé, notamment sur la surface et le contrôle des frais de mandats en France et en Allemagne. Au-delà des aspects matériels et financiers, les députés bénéficient également au quotidien de

l'assistance de collaborateurs qui sont un rouage essentiel du travail parlementaire. Leur reconnaissance demeure très inégale selon les parlements. Des efforts importants ont été récemment consentis, notamment en France, pour doter cette profession d'un véritable statut qui les conforte dans leur pratique professionnelle et améliore ainsi le fonctionnement de l'Assemblée. La déontologie peut ainsi contribuer, par une rationalisation des moyens, à préserver la dignité des fonctions tout en rassurant les citoyens sur le train de vie, bien souvent fantasmé, de leurs élus.

Conclusion du Titre 2

551. La régulation des rapports des députés avec les intérêts privés extérieurs à la délibération est une nécessité commune dans tous les pays étudiés pour garantir le caractère général et authentique de la délibération. La vocation première des assemblées est de délibérer en considération du seul intérêt général. Ce principe impose au député un devoir d'objectivité à l'égard des intérêts privés susceptible d'influencer négativement sur la délibération. La conception de ce devoir varie sensiblement en fonction du degré d'admission des intérêts privés dans la formation de l'intérêt général. Les pays de *Common law* font de la transparence des intérêts en jeu la condition de leur admission au processus délibératif. Cette vision pragmatique se traduit par l'absence d'incompatibilités professionnelles, contrebalancée par un contrôle *a posteriori* des situations potentielles de conflits d'intérêts. Ce système présente l'avantage d'être relativement ouvert à la société civile et évite que certaines professions soient injustement discriminées. La France reste encore en retrait dans ce mouvement de collaboration loyale avec les intérêts privés. Les incompatibilités professionnelles demeurent le socle de la lutte contre les conflits d'intérêts. Cette solution, *a priori* dissuasive, pèche en pratique par sa rigidité. La variété des situations d'interférence entre les intérêts privés et l'intérêt général est en réalité difficile à appréhender du seul point de vue du droit. Les obligations déontologiques et la transparence constituent une solution pragmatique pour combler certaines zones grises. La France opère peu à peu sa mue sur la question. L'influence des intérêts privés est mieux comprise et mieux encadrée même si des progrès restent encore à faire pour améliorer les relations entre le monde parlementaire et la sphère privée. Cette amélioration permettrait de faire du Parlement un lieu plus ouvert sur la société civile et donc plus proche du citoyen. Elle suppose toutefois un changement d'approche radical, qui passe par l'approfondissement du contrôle concret des situations de conflits d'intérêts, conjugué à un assouplissement des incompatibilités professionnelles qui n'apportent pas la preuve d'une efficacité supérieure par rapport aux autres modèles dans la prévention des conflits d'intérêts. La préservation de l'indépendance de jugement des parlementaires est une nécessité. Elle n'interdit cependant pas de concevoir une relation saine entre les parlementaires et les intérêts privés, qui parfois, peuvent apporter une réelle plus-value au travail parlementaire. La déontologie doit également contribuer à renouveler le regard des citoyens sur les moyens alloués aux députés. Si des excès

demeurent, les parlementaires, ne sont pas, ou ne sont plus exemptés de rendre des comptes. Les moyens qui leur sont accordés correspondent, de plus en plus, à leurs besoins réels et à l'investissement que la fonction requiert. Ce changement de regard passe sans doute par un meilleur encadrement, mais surtout par une meilleure information sur l'activité réelle des députés et les moyens qui leur sont attribués. Cette approche transparente et sereine permettrait d'aller à l'encontre de certaines idées reçues sur un sujet particulièrement sensible et contribuerait à atténuer la défiance des citoyens ainsi qu'à responsabiliser les députés.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

552. Le devoir d'indépendance est la condition première du bon fonctionnement du régime représentatif, et le premier devoir des parlementaires. Ce devoir essentiel est garanti par diverses règles qui forment le statut parlementaire. D'un point de vue strictement juridique, le député demeure entièrement indépendant tant des électeurs que des intérêts particuliers qui sont susceptibles de l'influencer dans son travail de détermination de l'intérêt général et de contrôle du Gouvernement. En définitive, comme le souligne Esmein, les députés « *ne doivent agir qu'en conscience, pour le mieux et dans l'intérêt général. Pour atteindre ce but, toute liberté leur est laissée dans les limites de la Constitution* »¹⁵⁷². Ainsi se trouve résumée la pensée classique du gouvernement représentatif telle qu'elle prévalait jusqu'au début du XX^e siècle : les seules limites à la liberté du parlementaire sont la Constitution et la conscience du député. Les limites constitutionnelles posées à la liberté du parlementaire varient sensiblement dans les différents pays étudiés. Les États inspirés par la *Common law* défendent une vision restrictive de l'indépendance des parlementaires au nom d'une morale constitutionnelle qui fait prévaloir la responsabilité et la garantie des droits de tous les citoyens. La liberté octroyée aux parlementaires est réduite à ce qui est strictement nécessaire pour préserver l'authenticité et l'intégrité de la délibération. La France et l'Allemagne défendent une conception extensive de l'indépendance constitutionnelle des parlementaires, considérée comme le corollaire indispensable de leur liberté de conscience. Elle exprime aussi, de manière plus contestable, une certaine méfiance à l'égard des contre-pouvoirs susceptibles de la remettre en cause.

Ces divergences d'interprétation se manifestent aussi dans les rapports des assemblées avec les intérêts privés. Les parlements britanniques et allemands adoptent une position beaucoup plus permissive à l'égard de l'influence des intérêts privés, au nom d'une conception égalitaire de l'intérêt général, produit de la confrontation légitime des intérêts publics et privés. Fidèle à une conception transcendantale de l'intérêt général, la France fait encore preuve de méfiance à l'égard des intérêts privés qui se traduit par un système d'incompatibilités rigide et une faiblesse dans la reconnaissance de la légitimité des représentants d'intérêts. Un compromis peut sans doute être trouvé entre ces deux conceptions par un contrôle *in concreto* des situations

¹⁵⁷² Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé, op. cit.*, p. 88.

de conflit d'intérêts, plutôt qu'une discrimination radicale de certaines professions. La transparence raisonnable constitue en ce sens un moyen d'assurer une coopération loyale entre la sphère publique et la sphère privée. Les parlements contemporains entretiennent aujourd'hui des rapports plus étroits avec les autres pouvoirs et la société civile qui entraîne néanmoins une augmentation des risques déontologiques. Cette nouvelle configuration provoque une actualisation des composantes traditionnelles de la déontologie et notamment une restriction de la liberté des parlementaires. L'évolution des immunités, les restrictions apportées au cumul des mandats et des fonctions, l'encadrement des moyens octroyés aux parlementaires en sont les signes les plus visibles. Ils témoignent de l'émergence d'un principe de responsabilité dans l'exercice du mandat qui implique que le député rende compte de son comportement et puisse être sanctionné si celui-ci n'est pas conforme à des exigences désormais institutionnalisées de transparence, d'exemplarité et de probité.

La théorie classique du régime représentatif a donc longtemps fait l'impasse sur les implications morales liées à l'exercice d'un mandat représentatif¹⁵⁷³. Cette conception traditionnelle est le produit de l'histoire constitutionnelle des deux pays, mais n'apparaît plus véritablement justifiée dans le contexte de défiance à l'égard du personnel politique. Pourtant, comme le souligne Pierre Avril : « *si le mandat parlementaire est juridiquement libre par exigence logique, son exercice est politiquement affecté par l'exigence morale de responsabilité* »¹⁵⁷⁴. L'indépendance juridique du parlementaire doit ainsi être conciliée avec une exigence morale de responsabilité, condition de la responsabilité du parlementaire. La déontologie vient redéfinir les limites du mandat parlementaire en proposant d'agir sur la conscience du député qui constitue le second ressort déterminant de la conduite des députés. C'est ainsi qu'émergent de nouvelles composantes contemporaines de la déontologie parlementaire qui consacrent un devoir de responsabilité dans l'exercice du mandat qui doit être concilié avec le devoir d'indépendance.

¹⁵⁷³ Maureen MANCUSO, *Ethical world of British MPs*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁷⁴ Pierre AVRIL, « Responsabilité et *accountability* » in Olivier BEAUD, et Jean-Michel BLANQUER, *La responsabilité des gouvernants*, *op. cit.*, p. 90.

**DEUXIEME PARTIE : L'INSTITUTIONNALISATION
D'UNE EXIGENCE DEONTOLOGIQUE DE
RESPONSABILITE DES PARLEMENTAIRES**

553. La succession, en un temps relativement court, des réformes décrites précédemment témoigne des transformations subies par la fonction parlementaire et de l'institutionnalisation croissante de la déontologie. L'exigence de déontologie est de plus en plus formalisée et constitue une nouvelle composante du mandat représentatif. Cette approche « fonctionnaliste » de la déontologie parlementaire « *met l'accent sur l'érosion de normes informelles héritées de la tradition et du passé, et leur remplacement par des règles formelles et impersonnelles, jugées plus efficaces pour organiser le travail des parlements modernes* »¹⁵⁷⁵. Une telle approche modifie de manière substantielle et sans doute irrémédiable les principes traditionnels du mandat représentatif. Au-delà de la réduction du champ de l'indépendance octroyée aux parlementaires, la déontologie formalise de nouvelles exigences morales et éthiques qui conditionnent désormais l'exercice légitime du mandat. L'exemplarité, la probité, la transparence sont désormais des composantes à part entière de la déontologie parlementaire.

554. Ces devoirs concourent à un même objectif : ils participent à responsabiliser l'exercice du mandat. La soumission à des règles déontologiques est désormais une condition formelle de la légitimité à exercer le pouvoir en démocratie. La légitimité suppose « *un accord entre gouvernants et gouvernés sur les valeurs que la politique se donne pour objectif de défendre et de promouvoir* »¹⁵⁷⁶. La déontologie modifie ainsi substantiellement les rapports entre les élus et les citoyens. Longtemps cantonnés à un simple rôle de désignation des gouvernants, les citoyens jouent désormais un rôle actif de surveillance des comportements de leurs représentants. L'institutionnalisation de la déontologie soumet les parlementaires à un nouveau devoir de responsabilité à l'égard des citoyens qu'ils représentent (Titre 1). La responsabilité revêt ici une double signification. Elle constitue d'une part « *un mécanisme normatif d'affectation de valeurs à un comportement* »¹⁵⁷⁷. Les députés doivent adopter un comportement conforme aux attentes légitimes des citoyens et à la dignité de la fonction. D'autre part, la responsabilité implique que les députés rendent compte de leur action et de leur comportement par le biais la publicité et de la transparence. Cette obligation, désormais institutionnalisée, permet à des autorités et au citoyen de s'assurer concrètement de la

¹⁵⁷⁵ Denis SAINT-MARTIN, « Analyse institutionnelle comparée de l'éthique parlementaire », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., p. 690.

¹⁵⁷⁶Pierre AVRIL, « Déontologie politique » in Monique CANTO-SPERBER, *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, op. cit., p. 1521.

¹⁵⁷⁷Christian BIDEGARAY, « Faute et responsabilité politique, in Henry ROUSSILLON et Philippe SEGUR, *Gouvernants: quelle responsabilité ?* Paris, L'Harmattan, 2001, p.86.

conformité déontologique du comportement de leurs représentants. La notion de responsabilité implique en effet que la méconnaissance des règles déontologiques puisse être sanctionnée par un réseau d'institutions et de contrôles en plein développement (Titre 2).

Titre 1 : Un devoir de responsabilité, condition juridique nouvelle de la légitimité des parlementaires

555. L'institutionnalisation contemporaine d'un devoir personnel de responsabilité des parlementaires « rompt singulièrement avec les moyens par lesquels on envisage traditionnellement la responsabilité des gouvernants »¹⁵⁷⁸. La notion de responsabilité politique est ordinairement abordée par la doctrine sous un angle exclusivement juridique, comme un principe essentiel du gouvernement parlementaire. Elle se traduit couramment par la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, ou la possibilité de mettre en cause la responsabilité pénale des gouvernants¹⁵⁷⁹. L'hypothèse d'une responsabilité « morale » des gouvernants vis-à-vis des gouvernés est moins fréquemment abordée par la doctrine juridique dans la mesure où celle-ci a longtemps échappé au droit. La confiance accordée au député découlait presque naturellement de l'élection qui lui conférait une sorte de présomption de bonne foi. L'indépendance du mandat et une certaine tolérance à l'égard des comportements déviants ont retardé la mise en œuvre d'une responsabilité déontologique des élus. Cette conception n'est aujourd'hui plus d'actualité. L'émergence d'une opinion publique éclairée, favorisée par l'apparition du suffrage universel, conduit à repenser les rôles respectifs du peuple et des élus au sein de la démocratie représentative. Elle modifie aussi le statut des parlementaires qui doivent désormais rendre compte de leur action, mais aussi de leur comportement. Cette évolution est la conséquence d'un processus récent d'institutionnalisation de la déontologie commun à l'ensemble des régimes parlementaires étudiés (Chapitre 1). Cette responsabilité se traduit au niveau juridique par des exigences collectives et individuelles de publicité et de transparence (Chapitre 2).

¹⁵⁷⁸ Emmanuelle DE CHAMPS, *La déontologie politique, op. cit.*, p. 324.

¹⁵⁷⁹ Le thème de la responsabilité politique et pénale des gouvernants constitue un thème classique du droit constitutionnel et de la science politique, qui a connu un certain regain d'intérêt au début des années 1990 en France.

Chapitre 1 : Un processus d'institutionnalisation commun à l'ensemble des parlements étudiés

556. La consécration juridique d'un devoir de responsabilité est le résultat d'un processus d'institutionnalisation qui marque « *le passage d'une régulation informelle à un traitement institutionnel, codifié et systématique des manquements à la déontologie* »¹⁵⁸⁰. Les valeurs comportementales inhérentes à l'exercice d'un mandat parlementaire sont désormais pleinement intégrées au droit positif, lequel détermine des règles et des procédures spécifiques qui composent un système déontologique. L'ambition de ce chapitre est de mettre en lumière les différentes raisons de cette conversion récente des parlements à la déontologie. Malgré de réelles différences culturelles et historiques, les facteurs exogènes et endogènes ayant mené à l'institutionnalisation de la déontologie parlementaire sont relativement semblables. Ce processus se révèle d'abord éminemment circonstanciel. L'institutionnalisation de la déontologie ne procède pas, loin s'en faut, d'un « volontarisme éthique » de la part des députés, lesquels jugent souvent ce processus avec méfiance. Il est souvent vécu comme une remise en cause leur statut traditionnel largement plus protecteur. Dans tous les régimes étudiés, la formalisation de l'éthique parlementaire est d'abord une réaction circonstancielle à la crise de confiance présumée entre les citoyens et les élus (Section 1). L'institutionnalisation de la déontologie résulte aussi de la nécessité d'adapter certains comportements (vis-à-vis des représentants d'intérêts, du parti, de la circonscription) pour les mettre en conformité avec ce nouveau cadre déontologique (Section 2)

¹⁵⁸⁰ Nelson Woolf POLSBY, « The Institutionalization of the U.S. House of Representatives », *op. cit.*, p. 145

Section 1 : Une réaction circonstancielle à la crise de confiance présumée entre les citoyens et les élus

557. L'institutionnalisation de la déontologie a une influence sur le rôle respectif des citoyens et des élus au sein de la démocratie représentative. Si le Parlement dispose toujours du monopole du pouvoir délibératif, le rôle du citoyen ne se limite plus à la désignation des gouvernants à intervalles réguliers. Capables de se forger une opinion grâce à l'élection et à la publicité du travail parlementaire, les citoyens revendiquent désormais un droit de surveillance actif de leurs représentants. Ce mouvement contribue à atténuer le caractère élitiste de la démocratie représentative¹⁵⁸¹. Il a cependant pour conséquence de mettre en lumière les lacunes du système représentatif. En effet, la nécessité d'un intermédiaire étant de plus en plus contestable, le citoyen doute de la légitimité de ses représentants à s'exprimer en son nom. La légitimité des élus est mise à l'épreuve à mesure que se réduit l'écart social avec les électeurs. Cette contestation des modalités contemporaines de la représentation politique est à l'origine du diagnostic d'une « crise de confiance » entre les citoyens et leurs représentants, qui reste toutefois à mesurer (§ 1). La réaction des parlements face à cette crise demeure pour l'essentielle circonstancielle (§ 2).

§ 1/Un diagnostic de crise à mesurer

558. Le diagnostic d'une « crise de confiance entre le peuple et leurs élus » est régulièrement avancé pour justifier un besoin de déontologie dans la sphère publique¹⁵⁸². Cette crise est palpable au regard de la récurrence de l'antiparlementarisme dans toutes les démocraties étudiées. Il existe incontestablement un « malaise » entre les citoyens et leurs élus. Pour autant, le terme « crise » semble mal choisi. Il laisse en effet penser que la démocratie représentative a un jour connu une sorte « d'âge d'or », synonyme d'une parfaite harmonie entre citoyens et représentants. Ce diagnostic est largement erroné d'un point de vue historique. Le terme de

¹⁵⁸¹ Sur ce droit de surveillance des électeurs entre les élections voir notamment Éric BUGE, *Droit de la vie politique, op. cit.*, not. p. 309.

¹⁵⁸² Didier TRUCHET, « Le besoin de déontologie », *AJDA*, 2010, p. 2129.

crise doit être comprise comme le signe d'une érosion constante et manifeste de la confiance du public dans l'institution parlementaire (A) qui appelle à une nécessaire revalorisation de l'image des parlementaires à laquelle la déontologie peut contribuer (B).

A. érosion manifeste de la confiance des citoyens dans l'institution parlementaire

559. La théorie classique du mandat représentatif accorde une place marginale à l'électeur, qui est réduit à une instance de désignation. La prohibition du mandat impératif implique que le député ne doit rendre aucun compte de ses actes et n'a que sa seule conscience pour guide. La notion de confiance revêt aujourd'hui une importance fondamentale au sein de la démocratie représentative. Parce que les citoyens estiment que leurs représentants doivent agir en fonction de leurs intérêts, la confiance doit être la base de la relation qui unit les citoyens à leurs représentants, ces derniers ayant un devoir particulier envers eux¹⁵⁸³.

560. Il demeure pourtant difficile de cerner ce que revêt la notion de confiance appliquée à la relation entre élus et gouvernés. Dans le cadre de la démocratie représentative, le pouvoir législatif n'est, selon l'expression de Locke, qu'un pouvoir « *confié pour l'exercice de certaines fins* »¹⁵⁸⁴. Le peuple ne conserve qu'un droit de regard et de surveillance sur l'action et le comportement de ses représentants. La notion de confiance présume simplement que les députés agissent dans le sens du bien commun. Appliquée à la science du gouvernement, la confiance peut ainsi s'envisager « *comme le produit d'une relation réciproque entre gouvernants et gouvernés, et donc comme le résultat de l'adéquation entre les préférences des citoyens et l'action des autorités gouvernementales en matière de politiques publiques. Dans cette perspective, la relation de confiance politique est d'abord fonction du rapport dynamique entre performances de l'action publique et exigences politiques des citoyens* »¹⁵⁸⁵. Elle

¹⁵⁸³ Onarra O'NEILL, *A question of trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 31.

¹⁵⁸⁴ John LOCKE, *Traité du gouvernement civil*, Paris, Éditions Bréal, 1999, p. 72.

¹⁵⁸⁵ Richard BALME, Jean-Louis MARIE et Olivier ROZENBERG, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 3, p. 433.

implique l'idée, selon Bentham, d'une harmonie minimale entre les volontés du peuple et celle de leurs représentants¹⁵⁸⁶.

561. Cette confiance mutuelle paraît aujourd'hui ébranlée sous l'effet d'une crise de la représentation politique marquée notamment par un déficit de l'offre politique qui ne serait plus « représentative » des aspirations des citoyens¹⁵⁸⁷. Les critiques sur le manque de représentativité des assemblées et sur le comportement des parlementaires paraissent être plus virulentes aujourd'hui. Cette situation de « *crise de la démocratie* » ou de « *crise de la représentation* », peut être assimilée à une « rupture d'équilibre », dans les relations entre gouvernants et gouvernés. La crise contemporaine de la représentation ne serait finalement que la conséquence de la perception par les citoyens d'un écart significatif entre la position des gouvernés et des gouvernants¹⁵⁸⁸. Ana Pitkin résume ainsi cette métamorphose : « *d'un côté, le peuple se révèle capable d'agir et de décider par lui-même et pour lui-même, et de l'autre, les parlementaires ne sont plus considérés comme une élite supérieure, comme des experts capables de déterminer seuls l'intérêt général : représentants et représentés tendent à devenir égaux* »¹⁵⁸⁹. La réduction de l'écart social entre les gouvernants et les citoyens incite ces derniers à revendiquer un besoin de proximité et de reconnaissance.

562. Les critiques sur le caractère élitiste de la démocratie représentative sont récurrentes depuis l'origine du gouvernement représentatif¹⁵⁹⁰. Cet écart dénoncé notamment par Jean-Jacques Rousseau apparaît toutefois inévitable dans le cadre de la démocratie représentative, justement fondée sur la distinction des rôles entre gouvernants et gouvernés. La référence à la notion de crise pour qualifier les rapports contemporains entre gouvernants et gouvernés n'est pas dénuée de pertinence. L'introduction du suffrage universel (masculin) a joué un rôle majeur dans la prise de conscience par les citoyens de l'écart social entre les gouvernants et gouvernés¹⁵⁹¹. Si, à un moment donné de l'Histoire, les citoyens ont eu confiance en leurs représentants, c'est uniquement en raison de cette similarité sociale¹⁵⁹². Cette confiance

¹⁵⁸⁶ Emmanuelle DE CHAMPS, *La déontologie politique ou la pensée constitutionnelle de Jeremy Bentham*, op. cit., p. 23

¹⁵⁸⁷ Jean-Marie DENQUIN, « Les gilets jaunes sont-ils constitutionnels ? », *JP Blog*, 20 décembre 2018.

¹⁵⁸⁸ Dominique ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Paris, Le Seuil, 2015, p. 25.

¹⁵⁸⁹ Hanna F. PITKIN, « La représentation politique », *Raisons politiques*, 2013, n° 2, p. 47.

¹⁵⁹⁰ Voir *supra* introduction para. 3 et s.

¹⁵⁹¹ Didier MINEUR, *Archéologie de la représentation politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 199.

¹⁵⁹² *Idem*, p. 200.

demeurait très relative dès lors qu'elle n'était octroyée que par l'infime minorité des citoyens en capacité de voter ou d'exprimer un jugement sur la conduite de leurs représentants. L'élargissement du mode de scrutin puis la visibilité croissante des parlements ont considérablement modifié cet état de fait. Devenu le véritable lieu de la représentation nationale, le Parlement fait l'objet d'une attention nouvelle.

563. C'est en effet lorsque tous les citoyens ont pu prendre part à la désignation de leurs gouvernants qu'est née « *cette prise de conscience du caractère factice de la représentation* »¹⁵⁹³. Sous le suffrage censitaire, « *l'abstraction de la représentation traditionnelle [...] était neutralisée par la collusion sociale qui unissait élus et électeurs* »¹⁵⁹⁴. Majoritairement issus de la même classe sociale que leurs représentants, les électeurs avaient le sentiment d'être effectivement représentés au sein des assemblées. L'introduction du suffrage universel rend plus difficile, voire impossible, cette identification. En France, ce n'est qu'à partir des années 1890 « *que l'indépendance du député, libéré de ses entraves, et l'abstraction croissante du mandat représentatif paraissent au grand jour. Dès lors, tous les remèdes envisagés tendent à rétablir le lien perdu entre représentants et représentés* »¹⁵⁹⁵. En ce sens, le Doyen Vedel se demande très justement si « *ce que l'on dénonce de façon récurrente comme "une crise de la démocratie" ne correspond pas simplement à la perception permanente de la tension entre la condition du gouverné et la condition du gouvernant dans un système qui prétend les unifier l'un à l'autre* »¹⁵⁹⁶.

564. Les discours sur le thème de la crise de la démocratie se multiplient à compter du début du XX^e siècle. Les critiques contemporaines sur le manque de représentativité des assemblées parlementaires sont d'abord l'apanage des publicistes¹⁵⁹⁷. Certains auteurs n'hésitent pas à imputer directement au suffrage universel ou même à la publicité des débats la crise que semble traverser la démocratie représentative¹⁵⁹⁸. Si ces critiques existent à la même époque dans les

¹⁵⁹³ Marie-Anne COHENDET, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, 2004 n° 2, p. 61.

¹⁵⁹⁴ *Ibid.*

¹⁵⁹⁵ Didier MINEUR, *Archéologie de la représentation politique*, *op. cit.*, p. 199.

¹⁵⁹⁶ Georges VEDEL, Préface, in Dominique ROUSSEAU, *La démocratie continue : actes du colloque de Montpellier, 2-4 avril 1992*, Paris, L.G.D.J., 1995, p. IX.

¹⁵⁹⁷ Marie-Joëlle REDOR, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879-1914*, Paris, Economica, 1992, p. 87.

¹⁵⁹⁸ L'argument reliant la crise de la démocratie à la publicité des votes est notamment avancé par Joseph BARTHELEMY, qui estime curieusement que « la monarchie de Juillet nous a livré un cadeau regrettable avec le vote public des députés. Si les décisions graves imposant des sacrifices au pays étaient prises dans le secret, si on

systèmes de Westminster, elles sont toutefois moins virulentes. Jusqu'en 1870, le Parlement britannique a constitué la figure majeure du « parlementarisme libéral » dont le mode d'élection direct était censé traduire plus fidèlement les volontés du peuple.

565. La généralisation du suffrage universel, le développement de la publicité des travaux parlementaires et de l'information politique finissent par révéler au grand jour l'écart social entre représentants et représentés¹⁵⁹⁹. La crise actuelle de la représentation politique semble naître au début du XX^e siècle, lorsque « *la traditionnelle dichotomie gouvernants/gouvernés s'est transformée en fracture, les premiers étant accusés par les seconds d'incompétence, d'impuissance, de non-représentativité, ou encore d'immoralité* »¹⁶⁰⁰. La dégradation du lien de confiance entre les citoyens et les élus est un diagnostic unanimement partagé. Elle se traduit notamment par la montée de l'abstention, une préférence pour le vote contestataire ou encore la faiblesse des qualités morales attribuées aux parlementaires dans les sondages d'opinion. Obtenir la confiance de citoyens nombreux, aux profils divers, représente aujourd'hui un véritable défi tant le niveau de défiance à l'égard du monde politique semble élevé. La confiance en démocratie ne se décrète plus, elle se gagne. ¹⁶⁰¹.

566. Ce constat ne doit pas conduire à la résignation, mais invite à réévaluer l'ambition des réformes en matière de déontologie parlementaire. Ces réformes sont souvent motivées par la nécessité de « restaurer » ou de « renouer » la confiance du public. En France, la loi du 15 septembre 2017 intitulée « pour la confiance dans la vie politique » en est le meilleur exemple¹⁶⁰². Le projet initial était encore plus explicite et visait au « rétablissement de la confiance dans l'action publique »¹⁶⁰³. Dans son avis sur le texte, le Conseil d'État critique cet

ne connaissait pas dans quel sens tel ou tel a voté, la crise serait résolue en quelques jours ». Joseph BARTHELEMY, *La crise de la démocratie contemporaine, op. cit.*, p. 143. Pour une analyse de la crise de la démocratie libérale perçue par Joseph BARTHELEMY, voir Gilles MARTINEZ, « Joseph Barthélémy et la crise de la démocratie libérale », *Vingtième Siècle*, 1998, n° 1, pp. 28-47.

¹⁵⁹⁹ Dominique TURPIN, « Crise de la démocratie représentative », *Revue administrative*, 1985, pp. 330-337.

¹⁶⁰⁰ Beligh NABLI « Fondements de la "moralisation-juridisation" de la vie politique », *Pouvoirs* 2015 n° 154, p. 149-161.

¹⁶⁰¹ Christophe ROUX, « Moralisation de la vie politique, morale parlementaire... moralité constitutionnelle », *Droit Administratif*, n° 10, Octobre 2017, alerte 126.

¹⁶⁰² Ainsi, le rapport de Jean-Louis NADAL, président de la Haute Autorité, s'intitule « *Renouer la confiance publique* », titre qui laisse penser que des liens de confiance furent un jour noués entre les citoyens et leurs responsables publics, ce dont on peut historiquement douter.

¹⁶⁰³ Texte n° 581 (2016-2017) Projets de lois organique et ordinaire rétablissant la confiance dans l'action publique déposés au Sénat le 14 juin 2017.

intitulé estimant « *qu'il est susceptible de donner lieu à des interprétations inappropriées* » et a suggéré de dénommer le projet « pour la confiance dans l'action publique »¹⁶⁰⁴.

567. L'usage des termes « rétablir » ou « renouer » entérine l'idée que la rupture du lien de confiance concerne l'ensemble de la vie publique, ce qui est heureusement loin d'être le cas¹⁶⁰⁵. Si un tel but est assurément louable, l'emploi de ces termes est trompeur, car il exprime une nostalgie, largement idéalisée, d'une démocratie représentative dans laquelle les citoyens auraient naturellement confiance dans la vertu de leurs représentants¹⁶⁰⁶. À l'inverse, la défiance des citoyens à l'égard de leurs représentants peut être considérée comme un « *mal nécessaire* » à l'exercice du pouvoir de surveillance des représentants¹⁶⁰⁷. En effet, elle n'est pas nécessairement incompatible avec la démocratie. Selon les théories libérales de la démocratie, la méfiance à l'égard de l'État et la volonté d'exiger des comptes auprès des gouvernants sont vues comme le signe d'une démocratie saine¹⁶⁰⁸. Thomas Jefferson affirme que la confiance dans les vertus et la compétence des représentants ne doit pas aboutir à relativiser l'importance de la lutte pour la liberté et pour les droits, au risque de présenter un risque pour la démocratie¹⁶⁰⁹. La tradition libérale est unanime pour affirmer que la constitution politique doit reposer sur la méfiance légitime des gouvernés sur les gouvernants¹⁶¹⁰. La déontologie constitue en ce sens une aide précieuse pour fixer des limites à l'action du pouvoir. Elle n'a cependant pas vocation à restaurer un « état de confiance » antérieur qui n'a jamais réellement existé, mais plus modestement à contenir le sentiment de défiance des citoyens et améliorer l'image du Parlement. Les facteurs de cette crise sont multiples, ils tiennent à la fois à des phénomènes endogènes et exogènes à l'institution. Le niveau de confiance dans le politique est étroitement

¹⁶⁰⁴ Avis du Conseil d'État sur le projet de loi pour la confiance dans la vie publique n° 393324 du 12 juin 2017, p. 2, point 4.

¹⁶⁰⁵ Jean-Éric SCHOETTL, « Moralité, quand tu nous tiens », *LPA*, 2017, n° 118, p. 7.

¹⁶⁰⁶ Selon Pierre ROSANVALLON, au travers de cette prise de conscience, « ce qui est déploré c'est l'écart avec un modèle initial de démocratie, un cadre utopique de la décision démocratique, une nostalgie sur un passé citoyen largement idéalisé, une promesse déçue d'un régime fondé sur le bien du peuple. Mais la réalité est que les démocraties, quelles qu'en soit leur forme ou leurs variantes sont souvent loin d'avoir accompli ces nobles idéaux ». *La contre-démocratie, op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁰⁷ Sur le pouvoir de surveillance historiquement dévolu au peuple par la transparence, voir para. 638 et s.

¹⁶⁰⁸ Richard BALME, Jean-Louis MARIE et Olivier ROZENBERG, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 3, p. 440.

¹⁶⁰⁹ « Nous nous abuserions dangereusement si la confiance dans nos élus devait faire taire les craintes que nous entretenons pour nos droits, partout la confiance est parente du despotisme, le gouvernement libre est fondé sur la jalousie, non sur la confiance ». Thomas JEFFERSON, *Public Papers*, « Draft of the Kentucky Resolution, october 1798, *Writings*, Library of America, 1984, p. 454.

¹⁶¹⁰ Alain DELCAMP, Préface de l'ouvrage de Hugo CONIEZ, *Écrire la Démocratie, de la publicité des débats parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 8.

lié au niveau de confiance personnelle. Les élus sont souvent tenus pour responsables de la dégradation d'une situation personnelle. Elle tient aussi à la dégradation de l'image de la classe politique.

568. La critique sur le manque de « représentativité » des assemblées parlementaires est doublée d'une autre critique sur la vertu et la compétence des représentants. À partir des années 1930, le Parlement en France connaît une seconde crise d'ordre moral. Certains auteurs n'hésitent pas à imputer à l'introduction du suffrage universel une baisse de la qualité du personnel politique¹⁶¹¹. La question de la compétence en démocratie, définie comme « *l'habileté particulière, l'aptitude intellectuelle et morale, à s'acquitter convenablement d'une tâche donnée* » constitue un thème récurrent sous la III^e République¹⁶¹². Dans un essai virulent publié en 1912, l'académicien Émile Faguet regrette que l'incompétence soit selon lui devenue « *le principe essentiel des démocraties représentatives* »¹⁶¹³. Ces critiques alimentent largement la vague d'antiparlementarisme qui sévit en France à partir des années 1930. Dans son article intitulé « la crise de la démocratie contemporaine » publié en 1931, Joseph Barthélemy insiste sur la « *crise du personnel parlementaire* »¹⁶¹⁴. Reprenant les propos de Charles Benoist selon qui « *la valeur du personnel parlementaire s'abaisse un peu plus à chaque renouvellement* »,¹⁶¹⁵ Barthélemy montre que ce qui change avec l'introduction du suffrage universel, « *c'est la classe sociale dans laquelle se recrute le Parlement [...]. La somme des talents et du dévouement à la chose publique reste la même. Évidemment, les barrières du Palais Bourbon laissent entrer autre chose que des héros ou des demi-dieux* »¹⁶¹⁶.

569. Dans le même temps, les logiques de l'époque en France comme au Royaume-Uni tendent vers une professionnalisation du mandat parlementaire. La mutation du mandat

¹⁶¹¹ Marie-Joëlle REDOR, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française (1879-1914)*, PUAM, 1992, p. 107.

¹⁶¹² Joseph BARTHELEMY, *Le problème de la compétence dans la démocratie*, cours professé à l'École des hautes-études sociales pendant l'année 1916-1917, coll. « Bibliothèque générale des sciences sociales », Paris, Alcan, 1918 p. 6.

¹⁶¹³ Émile FAGUET, *Le culte de l'incompétence*, Paris, Bernard Grasset éditeur, 3^e édition, 1910, p. 10.

¹⁶¹⁴ Joseph BARTHELEMY, *La Crise de la démocratie contemporaine*, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine », Paris, Sirey, 1931, p. 141. Sur la vision de la crise contemporaine portée par J. BARTHELEMY, voir Gilles MARTINEZ, « Joseph Barthélémy et la crise de la démocratie libérale », *Vingtième Siècle*. 1998, n° 1, pp. 28-47.

¹⁶¹⁵ Charles BENOIST, *La réforme parlementaire*, Paris, Librairie Plon, 1902, p. 142

¹⁶¹⁶ Joseph BARTHELEMY, *Le problème de la compétence dans la démocratie*, cours professé à l'École des hautes-études sociales pendant l'année 1916-1917, coll. « Bibliothèque générale des sciences sociales », Paris, Alcan, 1918 p. 6.

parlementaire en véritable métier politique est incontestable au regard de la pratique politique actuelle. Elle apparaît comme une conséquence logique de l'élargissement du droit de suffrage et de l'attribution d'une indemnité parlementaire. Comme l'a montré Max Weber, le développement du parlementarisme démocratique a conduit à une spécialisation du métier politique et à l'apparition « *d'hommes et de femmes politiques professionnels, vivant de la politique et non plus seulement pour la politique* »¹⁶¹⁷. La fonction parlementaire n'est plus exercée seulement par des bourgeois de provinces, mais par de véritables politiciens qui font de leur mandat leur unique profession. Économiquement dépendant des ressources que l'activité politique procure, la motivation des professionnels de la politique n'est plus seulement de faire de la politique « *parce qu'ils le veulent, mais aussi parce qu'ils en ont besoin* »¹⁶¹⁸. La politique tend ainsi à devenir, à partir du début du XX^e siècle, « *une activité comparable sinon assimilable à une autre* »¹⁶¹⁹, qui si l'on poursuit l'analogie, devrait être exclusive de toute autre¹⁶²⁰. La professionnalisation du mandat parlementaire n'est pas nécessairement un mal dès lors qu'elle permet d'accroître le niveau de compétence des assemblées. Cela suppose toutefois que ces professionnels, qui vivent durablement de la politique « *se comportent comme s'ils vivaient pour la politique, c'est-à-dire conformément aux principes qui doivent guider les citoyens d'une république* »¹⁶²¹.

570. À défaut, le risque est que la professionnalisation entraîne une désacralisation du mandat parlementaire. L'assimilation de la fonction de représentation à une profession « *donne aux citoyens le sentiment que les représentants sont mus par des intérêts distincts de ceux de leurs électeurs, à savoir le souci de leur carrière politique* »¹⁶²². Le danger induit par une trop grande professionnalisation est d'aboutir à une spécialisation et à « *une dépossession du peuple de la politique par quelques élites spécialisées. Un tel accaparement des mandats politiques par les seuls professionnels de la politique peut conduire à l'homogénéisation croissante du personnel*

¹⁶¹⁷ Max WEBER, *Le savant et le politique*, op. cit., p. 137.

¹⁶¹⁸ Michael RUSH, *The Role of the Member of Parliament Since 1868: From Gentlemen to Players*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 110.

¹⁶¹⁹ Yves POIRMEUR et Pierre MAZET (dir.), *Le métier politique en représentations*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 1.

¹⁶²⁰ La professionnalisation du mandat constitue ainsi un argument de poids en faveur du mandat unique et d'un régime strict d'incompatibilité, même si comme on l'a vu, aucun Parlement ne consacre pour l'heure de manière explicite le caractère exclusif du mandat.

¹⁶²¹ Pierre AVRIL, « Déontologie politique » in Monique CANTO-SPERBER, *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, op. cit., p. 1521.

¹⁶²² Marcel GAUCHET, *L'avènement de la démocratie : 1880-1914*, Paris, Tome 2, *La crise du libéralisme* Gallimard, 2007, p. 149.

parlementaire. *Un tel phénomène est susceptible de creuser encore le déficit de représentativité des assemblées* »¹⁶²³. En effet, l'introduction du suffrage universel n'a amélioré qu'à la marge la représentativité des assemblées. Les parlementaires d'aujourd'hui sont encore largement issus des catégories sociales supérieures, ce qui contribue au maintien d'un certain écart entre représentants et représentés. Ce diagnostic récurrent est aujourd'hui unanimement partagé pour justifier un véritable besoin de déontologie qui tenterait d'atténuer les lacunes du système représentatif.

571. Le thème de « la crise de la représentation démocratique » s'est imposé depuis plusieurs décennies comme un lieu commun du discours politique contemporain, au point que l'on peut s'interroger sur la pertinence d'un tel diagnostic¹⁶²⁴. En effet, malgré ses défauts, le système représentatif tel que nous avons tenté de le décrire a subsisté — et subsiste toujours, faisant parfois l'objet d'adaptations. On n'insiste sans doute pas suffisamment sur les vertus de la démocratie représentative que la déontologie tente d'exalter. Si ces modalités sont souvent critiquées, le principe même de la démocratie n'est lui jamais remis en cause. Le doyen Vedel soulignait d'ailleurs « *qu'à l'inverse de la monarchie critiquée pour son absolutisme, la démocratie, elle, n'est critiquée que pour ses dysfonctionnements. Ses fondements, eux, ne sont pas remis en cause. Au contraire, on reproche à nos pratiques institutionnelles de leur être insuffisamment fidèles [...]. Ce que l'on reproche aujourd'hui à la démocratie représentative, c'est d'être insuffisamment démocratique et insuffisamment représentative* »¹⁶²⁵. La déontologie a justement pour but de revaloriser la démocratie représentative aux yeux du citoyen qui doute de la vertu de ses représentants.

B. Une nécessaire revalorisation du mandat parlementaire aux yeux du citoyen

572. L'irruption de la déontologie dans la sphère parlementaire est aussi la conséquence d'une modification de la perception du mandat parlementaire par les citoyens. Cette modification s'explique par la plus grande visibilité du Parlement, favorisée par le progrès technique « *qui renforce la possibilité donnée au citoyen de critiquer l'action des*

¹⁶²³ Pierre ROSANVALLON, *La contre-démocratie*, op. cit., p. 10.

¹⁶²⁴ Loïc BLONDIAUX, « Représentation politique », *Encyclopædia Universalis*

¹⁶²⁵ Georges VEDEL, Préface, in Dominique ROUSSEAU, *La démocratie continue*, op. cit., p. VII.

représentants »¹⁶²⁶. La déontologie réduit l'écart entre les citoyens et les élus. L'action des parlements est désormais plus visible grâce à la publicité et à la transparence. Ceux-ci sont plus facilement accessibles, mais aussi plus aisément critiquables. Dans le même temps, les citoyens sont mieux éduqués, mieux informés, du moins d'un point de vue quantitatif sur le fonctionnement du Parlement, au point de remettre en cause l'utilité de la représentation. La réduction de cet écart conduit fatalement à une forme de désacralisation du mandat parlementaire (1). Celle-ci se manifeste par une perception relativement négative de la fonction (2).

1) La désacralisation contemporaine du mandat parlementaire

573. La relative confidentialité du travail parlementaire qui prévalait avant l'élargissement du suffrage et les progrès de la communication semblent avoir engendré une certaine tolérance à l'égard de certains comportements. Issu d'un milieu bourgeois et bien implanté au niveau local, le parlementaire semble ainsi avoir bénéficié jusqu'au début du XX^e siècle d'une sorte de « *présomption de bonne foi* »¹⁶²⁷. En effet, les parlementaires se sont longtemps considérés, et la plupart du temps à raison, comme des gens honorables, capables de discerner le bon grain de l'ivraie. L'exercice d'un mandat politique est considéré comme une mission salutaire à laquelle on attache à ceux qui l'exercent de hautes qualités d'intégrité, de discrétion et d'exemplarité¹⁶²⁸. De la même manière, l'érosion de la confiance dans le personnel politique prend sa source en Grande-Bretagne dans la période victorienne qui, à partir de 1830, insiste sur les qualités morales et la respectabilité des élus¹⁶²⁹. Ce discours devait rassurer les électeurs des classes moyennes, plus attentives au comportement des élus du fait de la différence de statut social. Avant que la transparence ne soit considérée comme un nouvel impératif démocratique, la confidentialité du travail parlementaire mettait les élus à l'abri du regard des médias et des citoyens. L'impératif éthique qui s'impose aujourd'hui a été négligé par les assemblées au nom d'une certaine sacralisation des parlementaires et de leur indépendance¹⁶³⁰. D'un point de vue

¹⁶²⁶ Daniel GAXIE, *La démocratie représentative*, Montchrestien, « Clefs/Politique », 2^e édition, 1996, p. 152.

¹⁶²⁷ Samuel LE GOFF, *La prévention et le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire français*, op. cit., p. 8.

¹⁶²⁸ Jean-Yves THERIAULT, « Revaloriser l'élite politique, c'est revaloriser la représentation », *Éthique publique*, 2011, vol. 13 n° 2 (en ligne : <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/807>)

¹⁶²⁹ Agnès ALEXANDRE-COLLIER, « Sleaze sous John Major, ou l'art de (dé)moraliser ? » in David FEE et Jean-Claude SERGEANT, *Éthique, politique et corruption au Royaume-Uni*, Sociétés contemporaines, Aix-en-Provence, P.U.A.M, 2013, p. 48.

¹⁶³⁰ Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2010, p. 14.

juridique, les immunités parlementaires « *renforcent d'ailleurs cette impression accordant aux parlementaires un statut dérogatoire au droit commun qui souligne le caractère sacré du mandat parlementaire* »¹⁶³¹. L'absence de consensus autour des valeurs morales inhérentes à l'exercice d'un mandat parlementaire a aussi favorisé, voire légitimé des abus qui s'éloignent du comportement attendu par les électeurs¹⁶³². La révélation d'un écart entre les discours moralisateurs et la réalité du comportement des élus a un fort impact sur la confiance des citoyens. Ce fut particulièrement le cas en Grande-Bretagne sous le mandat de John Major dans les années 1990, où la vigueur du discours conservateur tranchait assez radicalement avec le comportement effectif des membres du gouvernement¹⁶³³. Le même constat peut être effectué pour la France où le comportement de certains ministres rompt parfois avec l'image d'une république exemplaire promue au sommet de l'État¹⁶³⁴.

574. Ces écarts répétés alimentent une certaine désillusion sur la probité des élus « *qui ne sont plus considérés comme des objets lointains avec une admiration à laquelle tous devraient succomber [...] Ils sont désormais traités 'comme des hommes normaux, c'est-à-dire largement faillibles et imparfaits* »¹⁶³⁵. La relative indulgence qui a prévalu à la faveur d'une certaine similarité sociale entre gouvernants et gouvernés n'est plus d'actualité¹⁶³⁶. Les citoyens sont plus sensibles à la manière dont se conduisent les hommes politiques. Le niveau effectif d'exemplarité des élus demeure cependant difficile à mesurer en l'absence de critères prédéfinis. En effet, la rareté des « affaires » peut tout autant rassurer sur la qualité morale des élus que signifier un déficit criant des mécanismes de contrôle. La publicité accrue de l'activité parlementaire conduit ainsi à un paradoxe. Elle présente à la fois une ressource pour rapprocher les citoyens des élus, et expose leurs fautes et constitue une menace pour leur crédibilité. L'étude de la perception du comportement des élus par les citoyens revêt une importance fondamentale pour analyser les causes et déterminer les remèdes à cette crise de confiance¹⁶³⁷.

¹⁶³¹ Sur ce point, voir Christophe BONNOTTE, *Recherche sur la notion d'immunité en droit constitutionnel français*, thèse de doctorat en droit public, Limoges, 2002, p. 52 à 63.

¹⁶³² Maureen MANCUSO, « The ethical Attitude of MPs, a typology », *Parliam. Aff.*, 1993, n° 2, p. 180.

¹⁶³³ Le slogan du Premier ministre John MAJOR, « *back to basics* », promouvait un retour aux valeurs morales traditionnelles, assez éloigné du comportement de certains de ses ministres et de nombreux députés impliqués dans des scandales au milieu des années 90.

¹⁶³⁴ Emmanuelle DE CHAMPS, « L'État exemplaire : slogan ou nouveau principe ? », *RFAP*, 2012, n° 143, p. 829.

¹⁶³⁵ Oonagh GAY et Patricia LEOPOLD (dir.), *Conduct unbecoming: the regulation of parliamentary behaviour*, *op. cit.*, 2004, p. 58. Nous traduisons.

¹⁶³⁶ Oscar MAZZOLENI et Pierre LASCOUMES, « Fonction politique et atteintes à la probité publique dans le jugement des citoyens ordinaires », in Pierre LASCOUMES, *Favoritisme et corruption à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 139.

¹⁶³⁷ John ROSE, *The Public Understanding of Political Integrity: The Case for Probité Perceptions*, Springer, 2014.

2) Une perception relativement négative de la fonction

575. Le jugement des citoyens sur la conduite des élus détermine les qualités morales qui sont attendues d'eux¹⁶³⁸. Un sondage réalisé en 2010 au Royaume-Uni place l'honnêteté comme qualité première des parlementaires bien après la compétence¹⁶³⁹. L'évaluation du personnel politique par les citoyens semble davantage fondée sur des convictions et l'attachement à des valeurs morales davantage que sur leur compétence¹⁶⁴⁰. En ce sens, John B. Thomson note que l'intérêt nouveau des citoyens pour l'éthique des gouvernants « *marque le déclin d'une politique fondée sur les convictions et la promotion d'une politique de la confiance* »¹⁶⁴¹.

576. La mesure du niveau de défiance à l'égard du personnel politique soulève de nombreuses difficultés. Si elle est manifeste, elle ne peut être seulement imputée au comportement du personnel parlementaire. Elle exprime d'abord une désillusion générale sur le fonctionnement la vie publique¹⁶⁴². Cette préoccupation nouvelle pour l'éthique publique n'est pas nécessairement en lien avec une augmentation des comportements politiques contraires à l'éthique. Elle ne signifie pas que le niveau de moralité du personnel politique ait nécessairement baissé. Les abus sont simplement plus visibles aujourd'hui grâce à une nouvelle culture de la transparence. S'il faut évidemment s'en féliciter, cette visibilité nouvelle du travail parlementaire a toutefois son revers. Plus exposés, les parlementaires sont aussi plus sujets à la critique. Ainsi, la transparence du travail parlementaire nourrit en quelque sorte la défiance à l'égard des parlementaires¹⁶⁴³. Ce qui change surtout dans la période contemporaine est que cette défiance est désormais mesurable. Les enquêtes d'opinion réalisées à partir des années 1970 dans tous les pays étudiés témoignent d'une réelle désaffection des citoyens à l'égard des parlementaires. Au Royaume-Uni, le premier sondage IPSOS – MORI relatif à la

¹⁶³⁸ Nicolas ALLEN et Sarah BIRCH, *Ethics and Integrity in British Politics: How Citizens Judge their Politicians' Conduct and Why it Matters*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 4.

¹⁶³⁹ Nicolas ALLEN et Sarah BIRCH, « Political Conduct and Misconduct: Probing Public Opinion », *Parliam. Aff.*, 2011, n° 1, p. 61-81.

¹⁶⁴⁰ Oscar MAZZOLENI et Pierre LASCOUMES, « Fonction politique et atteintes à la probité publique dans le jugement des citoyens ordinaires », in Pierre LASCOUMES, *Favoritisme et corruption à la française, op. cit.*, p. 140.

¹⁶⁴¹ John B. THOMPSON, *Political scandal: power and visibility in the media age*, Cambridge, Polity Press, 2000, p. 7.

¹⁶⁴² Robert WILLIAMS, « The ethics eruption: sources and catalysts », in Denis SAINT-MARTIN et Frederick THOMPSON (dir.), *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective, op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁴³ Trevor SMITH, « Political Sleaze in Britain: Causes, Concerns and Cures », *Parliam. Aff.*, 1995, n° 4, pp. 551-561.

confiance des citoyens dans l'institution parlementaire, effectué en 1973, montre que près de la moitié des électeurs (48 %) estiment que le système de gouvernement actuel « *marche bien* »¹⁶⁴⁴. De même, avant la vague de réforme qu'a connue la Grande-Bretagne à partir de 1995, le Parlement bénéficie encore d'un réel crédit dans l'opinion. En 1991, soit quatre ans seulement avant le comité Nolan, 59 % des personnes interrogées estiment « *que le Parlement est une institution qui fonctionne plutôt bien* ». Ce chiffre n'atteint plus que 43 % en 1995¹⁶⁴⁵. Des statistiques officielles très détaillées sont publiées depuis 2004 par le *Committee on Standards in Public Life*¹⁶⁴⁶. Elles constituent des données de référence pour déterminer la perception des comportements des agents du secteur public britannique, et ne trouvent aucun équivalent dans les autres démocraties étudiées. Les données annuelles du CSPL révèlent une forte diminution de la confiance des citoyens. Ainsi, en 2008, seuls 26 % des Britanniques « *jugent que les parlementaires ont un comportement exemplaire* »¹⁶⁴⁷. Ce déclin de la perception de la moralité du secteur public au cours de ces dix dernières années au Royaume-Uni reste comparable à la tendance constatée dans les autres démocraties occidentales¹⁶⁴⁸.

577. En France, les données sont également très récentes. Le Baromètre annuel de la confiance politique élaboré par le CEVIPOF ne date que de 2009. La défiance à l'égard de la démocratie augmente nettement entre 2009 et 2015. 67 % des sondés estiment que la démocratie « *ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout* » en 2009, contre 49 % en 2007. L'opinion négative vis-à-vis des responsables politiques, qui se situe déjà à un niveau très élevé en 2009, s'accroît jusqu'en 2015 pour atteindre 88 % (+ 5 points). Cette baisse touche évidemment les députés. Ainsi, en 2009, 49,7 % des Français déclarent avoir confiance en leur député contre 41 % aujourd'hui, avec une baisse significative de près de dix points entre 2009 et 2010 liée, semble-t-il, à la révélation de l'affaire Woerth – Bettencourt¹⁶⁴⁹.

¹⁶⁴⁴ Sondage IPSOS – MORI, 1973 cité par Frederick- Fernand RIDLEY et Alan DOIG, *Sleaze: politics, private interests and public reaction*, Oxford, Oxford University Press, , 1995, p. 8.

¹⁶⁴⁵ *Ibid.*

¹⁶⁴⁶ <https://www.gov.uk/government/collections/cspl-surveys-of-public-attitudes> (Consulté en août 2019)

¹⁶⁴⁷ CSPL, *Public Attitude Survey toward conduct in public life*, 11 novembre 2008.

¹⁶⁴⁸ CSPL, *Public Perceptions of Standards in Public Life in the UK and Europe*, 25 mars 2014.

¹⁶⁴⁹ CEVIPOF. (Madani CHEURFA), *Avoir confiance, mais en qui ?* Baromètre de la confiance politique, vague 6, 2015, Ce chiffre de 41% est toutefois relativement stable depuis 2011 au regard des enquêtes d'opinions réalisées par le CEVIPOF. Ainsi en Janvier 2019, 41% des sondés estimaient faire confiance à leur député, derrière les élus locaux, et notamment le maire de la commune, en tête avec 60% d'opinions favorables. CEVIPOF (Madani CHEURFA, Flora CHANVRIEL) *2009-2019, La crise de la confiance politique*, Sciences Po, janvier 2019, p. 7.

578. Il est difficile de mesurer si ce sentiment de défiance s'est accru au cours des dernières décennies. La défiance à l'égard des parlementaires relève presque du sentiment spontané au regard de l'importance de leur rôle au sein de la démocratie représentative. Les parlementaires ont toujours bénéficié d'un crédit relativement bas dans l'opinion publique. À l'occasion des dix ans du baromètre de la confiance public, le CEVIPOF note toutefois dans son rapport de 2019 que la période 2009-2019 « a été une décennie noire pour la confiance politique en France »¹⁶⁵⁰.

579. Le véritable changement provient du fait que l'opinion dispose désormais des moyens d'exprimer plus directement son mécontentement. Le développement de la publicité associé aux nouveaux outils d'information et de communication dont dispose le citoyen change considérablement les rapports qu'entretiennent les citoyens avec leurs élus. Le pouvoir de surveillance théoriquement attribué au peuple est aujourd'hui de plus en plus concret. La possibilité offerte au citoyen de contrôler effectivement le comportement des parlementaires transforme potentiellement les rapports entre le parlementaire et le citoyen. Plus attentifs aux comportements des parlementaires, les citoyens sont désormais plus facilement informés d'éventuels abus¹⁶⁵¹. Ce nouveau contexte médiatique et numérique influe aussi sur la manière dont les élus exercent leur mandat¹⁶⁵². Le degré d'information des citoyens a considérablement augmenté au cours de ces dix dernières années grâce au développement de la presse en ligne et des réseaux sociaux ou encore de la création des chaînes d'information en continu qui façonnent la perception que les citoyens ont du travail parlementaire¹⁶⁵³. Le ressenti des citoyens à l'égard de leurs représentants fluctue sensiblement au gré des informations reçues qui, parce qu'elles sont le plus souvent négatives, génèrent un sentiment de déception dans l'opinion. Les

¹⁶⁵⁰. CEVIPOF (Madani CHEURFA, Flora CHANVRIL) 2009-2019, *La crise de la confiance politique*, Sciences Po, janvier 2019, p. 2.

¹⁶⁵¹ Au Royaume-Uni, l'étude de Nicolas ALLEN et Sarah BIRCH « Political Conduct and Misconduct: Probing Public Opinion », *Parliam. Aff*, 2011, n° 1, p. 61-81, montre qu'une majorité de citoyens interrogés sont au courant, notamment par les médias, des dernières affaires impliquant des hommes politiques. Le même constat sur le haut degré d'information des citoyens sur les affaires politiques dans les dernières années a été fait en France dans une étude menée par Pierre LASCOURMES et Philippe BEZES, « Percevoir et juger la corruption politique », *RFSP*, 2005, n° 5, pp. 757-786.

¹⁶⁵² Sur es potentielles transformations de la démocratie sous l'effet des réseaux sociaux, voir notamment Priscilla JENSEL -MONGE, « l' utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires : un instrument de rénovation du régime représentatif ? » (en ligne) https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/2.3.p_monge_jensel_ccd5_0.pdf (consulté en aout 2019)

¹⁶⁵³ Sur cette transformation du rôle du citoyen, voir notamment Pauline TÜRK, « La citoyenneté à l'ère numérique », *RDP*, 2018, n°3, pp. 623-640.

scandales ont un impact non négligeable sur l'image des parlements¹⁶⁵⁴. La pression qui pèse sur le parlementaire est donc bien plus forte aujourd'hui qu'elle ne l'était auparavant¹⁶⁵⁵. Le comportement des élus, aussi bien dans la sphère publique que privée, est scruté avec une attention accrue. Le moindre soupçon soulève immédiatement de larges critiques, avant même parfois que la réalité des faits ne soit établie. Le changement de perception des citoyens est donc relativement récent. Ceux-ci accordent aujourd'hui une plus grande place à l'éthique dans leur jugement de la performance des élus. La responsabilité et la transparence sont des choses bien connues du grand public, mais qui sont appréhendées sous un angle nouveau par les citoyens à mesure que l'accès à l'information est facilité notamment par les nouvelles technologies.

580. Certains auteurs constatent même un certain retour de la morale en politique qui peut sembler paradoxal, eu égard à l'état de la société actuelle qui promeut une certaine libéralisation des mœurs. Ainsi, François Terré estime que « *ce mouvement de moralisation de la vie publique et politique va plutôt à rebours de l'évolution des rapports entre le droit et la morale. Alors que les exigences éthiques imposées aux gouvernants sont de plus en plus fortes, on assiste à un vaste mouvement de libéralisation de la conduite du citoyen [...]. On laisse ainsi à l'individu sain son entière responsabilité morale, mais l'on prétend encadrer strictement celle des gouvernants* »¹⁶⁵⁶. Si cette contradiction existe, elle peut toutefois trouver sa justification dans le niveau d'exigence particulier que le citoyen attend de ses représentants. L'élu n'est pas un citoyen comme un autre. « Le métier » de parlementaire n'a pas véritablement d'équivalent dans le monde professionnel : « *les responsabilités qui lui sont confiées sont à plusieurs égards uniques. Il y a très peu de professions où le champ d'activités est aussi vaste, les tâches aussi diversifiées et la contribution à la société aussi déterminante* »¹⁶⁵⁷. Pourtant, le regard porté par les citoyens repose bien souvent sur une vision très partielle de la réalité, voire même une méconnaissance des exigences du mandat parlementaire en termes d'investissement, d'horaires de travail ou encore de conciliation avec une vie privée et familiale.

¹⁶⁵⁴ Sur l'impact déterminant des scandales sur les réformes en matière de déontologie, voir section suivante para. 588 et s.

¹⁶⁵⁵ Olivier PLUEN, « Désacraliser le titulaire de la fonction politique, pour réhabiliter le censeur. Le cas français », *Éthique publique*, 2016, n°2 (en ligne : <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2820>, consulté en août 2019).

¹⁶⁵⁶ Dominique TERRE, « Droit, morale et sociologie », *L'Année sociologique*, 2004, n° 2, p. 484.

¹⁶⁵⁷ Rapport du Comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale (Québec), *Le député au cœur de notre démocratie - Pour une rémunération juste et équitable*, op. cit., p. 28.

581. L'attention des citoyens et des médias est bien souvent focalisée sur les questions d'actualité au gouvernement qui jouent le rôle de vitrine du Parlement. Les parlementaires doivent sans doute faire preuve d'une exemplarité particulière lors de ces séances. Mais au-delà des apparences, elles ne donnent qu'un aperçu très partiel de la réalité en raison de la théâtralisation des rapports de force qui prévaut bien souvent sur le fond. La réalité de la fonction parlementaire est plus complexe et plus diverse. Au-delà la séance publique, le travail en commission revêt aujourd'hui une importance fondamentale. Le quotidien du parlementaire est aussi emmaillé de réunions de groupe, de déplacements en circonscription, qui forment des obligations diverses, pas nécessairement publiques, et auxquelles il doit faire face.

582. Cette mauvaise perception relève souvent d'un déficit d'information. Le niveau de confiance est intimement lié au degré de connaissance et à la capacité des citoyens à se forger une opinion éclairée. Or, l'information est inégalement répartie entre les citoyens impliqués ou intéressés par la vie politique et ceux, majoritaires, qui s'en désintéressent, comme le prouve la progression du niveau d'abstention. Ainsi, « *le recul de la confiance résulterait essentiellement dans cette perspective d'une baisse de la connaissance politique, elle-même produite par une perte d'intérêt pour la politique* »¹⁶⁵⁸.

583. Le Parlement n'est bien souvent abordé dans les médias que sous l'angle des « privilèges » soi-disant accordés aux élus et au train de vie des assemblées¹⁶⁵⁹. Un traitement plus objectif et surtout plus diversifié contribuerait à donner une image plus fidèle du Parlement. Les relations entre la presse et le Parlement sont souvent complexes et instables. Cette tension n'améliore pas l'image des parlementaires. L'audience, et donc le pouvoir de nuisance de certains médias est considérable¹⁶⁶⁰. Ils constituent le premier relais d'information en matière politique. En effet, « *le public ne connaît que ce qu'il entend, voit et lit ; et l'ensemble de ces récepteurs sont très souvent alimentés avec des histoires qui, loin de suggérer un haut degré*

¹⁶⁵⁸ Richard BALME, Jean-Louis MARIE et Olivier ROZENBERG, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 3, pp. 433-461.

¹⁶⁵⁹ Ainsi par exemple, la diffusion d'un reportage consacré à l'Assemblée nationale dans l'émission *Capital* de la chaîne M6 a eu les honneurs d'un communiqué de la Présidence de l'Assemblée nationale qui estimait « regrettable qu'une fois de plus, le reportage procède par amalgames ». Communiqué de la Présidence de l'Assemblée nationale, 22 janvier 2018.

¹⁶⁶⁰ Pierre LEFEBURE, « Les relations complexes et instables entre Parlement et médias », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS *Traité d'études parlementaires*, op. cit., pp.713-733.

d'intégrité parmi les responsables publics, suggèrent l'exact inverse »¹⁶⁶¹. Les « affaires » sont d'abord le produit d'un mauvais comportement, mais leur impact dépend surtout de la façon dont elles sont traitées par les médias et donc perçues par le public¹⁶⁶². La responsabilité des médias en termes d'information est considérable.

584. Dans le même temps, la presse joue un rôle beaucoup plus fondamental dans la révélation des affaires qui conduisent à l'adaptation de l'arsenal déontologique : « *c'est là le pouvoir essentiel des médias : ajouter de l'imprévu au prévu, faire irruption dans un calendrier prédéfini, bouleverser le temps politique, découvrir pour le public ce que le pouvoir entend cacher* »¹⁶⁶³. C'est moins la dégradation réelle ou supposée du comportement des élus que le regain d'intérêt des médias pour les affaires politiques qui est à l'origine du changement de perception du comportement des élus. L'attitude des médias à l'égard des comportements politiques a elle aussi profondément changé. La presse généraliste semble aujourd'hui exprimer « *un doute permanent sur la moralité des hommes politiques qui les incite à mener une véritable guerre pour l'éthique publique au cours des vingt dernières années* »¹⁶⁶⁴. Elle joue un rôle de stimulation en matière d'éthique politique, en en faisant un de leur thème de prédilection. Si l'impératif de transparence s'est imposé dans les grandes démocraties, c'est au prix d'une longue série de révélations sur la conduite des élus¹⁶⁶⁵. Le scandale des notes de frais au Royaume-Uni n'aurait sans doute jamais été révélé sans les demandes répétées de publication des notes de frais du *Daily Telegraph* et son étude minutieuse. Le même constat peut être fait en France où les révélations de *Médiapart* en 2013 puis du *Canard Enchaîné* en 2017 ont conduit à d'importantes réformes. Le fait que ces affaires soient révélées par la presse rassure quant à son rôle et à sa liberté, mais révèle en même temps les failles des dispositifs préexistants, incapables de détecter ces manquements.

¹⁶⁶¹ Calvin MACKENZIE et Michael HAFKEN, *Scandal proof: Do ethics laws make government ethical?* Washington D.C, Brookings Institution Press, 2002, p. 112.

¹⁶⁶² Denis SAINT-MARTIN et Frederick THOMPSON (dir.), *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective*, op. cit., p. 163.

¹⁶⁶³ Emmanuelle AVRIL, « *Sleaze et le paradoxe de la transparence* », in David FEE et Jean-Claude SERGENT, *Éthique, politique et corruption au Royaume-Uni*, op. cit., p. 67.

¹⁶⁶⁴ Ralf NEGRIN et Darren LILLEKER, « *Media coverage of political scandals* », in Oonagh GAY et Patricia LEOPOLD, *Conduct unbecoming*, op. cit., p. 59.

¹⁶⁶⁵ Emmanuelle AVRIL, « *Le sleaze et les paradoxes de la transparence, réalité et perception de la conduite des élus britanniques depuis les années 1990* », in David FEE (et al.)(dir.) *Éthique, politique et corruption au Royaume-Uni*, op. cit., p. 53.

585. Le rôle de la presse dans les années 1990 fut si important qu'une nouvelle expression est née pour désigner les révélations associées à un nouveau type de journalisme, le « *sleaze journalism* ». Elle désigne un journalisme soucieux de traquer les scandales politiques dans leurs moindres manifestations¹⁶⁶⁶. Le terme « *sleaze* » désigne « *les comportements transgressant des normes de conduite écrites ou non écrites unanimement reconnues* »¹⁶⁶⁷. Cela peut désigner des comportements qui, sans nécessairement être illégaux, sont en contradiction avec les valeurs et les principes essentiels du mandat parlementaire et qui se rapprochent de la notion de conflit d'intérêts¹⁶⁶⁸. Alors qu'il s'agissait à l'origine d'un terme circonstanciel désignant les manquements révélés sous le gouvernement Major, ce terme est désormais institutionnalisé. Les révélations fréquentes de la presse sont à l'origine d'un « scepticisme persistant » qui conduit à s'interroger sur leur impact sur le niveau de confiance des citoyens.

586. Le traitement médiatique du Parlement s'avère en réalité très divers. En France, la presse généraliste se désintéresse souvent du Parlement et se concentre plutôt sur la fonction présidentielle considérée à raison comme le véritable lieu de pouvoir. Ce « *déclin structurel du traitement du Parlement par la presse de qualité* »¹⁶⁶⁹ profite à d'autres entités qui traitent du Parlement « *sur un registre satirique dénué de vocation informationnelle* »¹⁶⁷⁰. Il n'est pas certain que l'institution en ressort grandie. Si certains médias sont en partie responsables « *d'une détérioration du lien démocratique au profit du sensationnel* »,¹⁶⁷¹ d'autres accomplissent une action salutaire de surveillance de la sphère publique. L'obstination de la presse semble en tout cas légitime dans le cas des scandales où le comportement de l' élu affecte sa compétence et sa crédibilité aux yeux du public. Elle fournit en outre un bon indicateur du niveau de transparence et de l'efficacité du contrôle déontologique. Si ces révélations ont un impact mitigé sur la perception du public, elles conduisent le plus souvent à une réaction pragmatique des pouvoirs publics qui, face aux accusations, consentent à une adaptation circonstancielle du cadre déontologique.

¹⁶⁶⁶ David LEIGH et Ed VULLIAMY, *Sleaze: the corruption of Parliament*, Londres, Fourth Estate, 1997.

¹⁶⁶⁷ Ralf NEGRIN et Darren LILLEKER, « Media coverage of political scandals », in Oonagh GAY et Patricia LEOPOLD, *Conduct unbecoming, op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁶⁸ Trevor SMITH, « Political Sleaze in Britain: Causes, Concerns and Cures », *Parliam. Aff.*, 1995, n° 4, pp. 551-561.

¹⁶⁶⁹ Pierre LEFEBURE, « Les relations complexes et instables entre Parlement et médias », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS, *Traité d'études parlementaires, op. cit.*, p. 718.

¹⁶⁷⁰ *Ibid.*

¹⁶⁷¹ John LLOYD, *What the media are doing to our politics*, Londres, Constable, 2004, p. 145

§ 2/Une adaptation circonstancielle du cadre déontologique

587. Les nombreuses réformes entreprises en matière de déontologie parlementaire ont pour objectif de répondre à des préoccupations diverses, mais précises. L’agenda des réformes est largement déterminé par la préoccupation du public. La réforme n’est que rarement initiée par les pouvoirs publics eux-mêmes. Leur réaction est fortement conditionnée par le contexte, l’émotion et les caractéristiques de l’affaire qui est à l’origine du manquement révélé. Les scandales jouent ainsi un rôle de *catalyseurs* en matière de déontologie (A). Les pouvoirs publics apportent le plus souvent une réponse circonstancielle pour remédier à l’urgence de la situation (B).

A. Les scandales, catalyseurs des réformes en matière de déontologie

588. La plus grande publicité donnée aux scandales politiques participe au regain d’intérêt pour la déontologie parlementaire. Le scandale met en lumière l’apparente faiblesse morale des responsables publics et contraint ces derniers à agir sous la pression de l’opinion qui attend des réponses pour mettre fin à une situation jugée contraire au comportement attendu. La révélation d’un scandale constitue souvent le point de départ d’une réflexion, puis à plus ou moins long terme, d’une réforme. Elle suscite une « réaction éthique » à la fois de la part des hommes politiques dont la conduite est remise en question, mais aussi des citoyens qui exigent une réponse rapide¹⁶⁷². L’origine réactive des réformes est un phénomène ancien qui ne concerne pas uniquement le domaine de l’éthique publique. La synchronisation croissante des agendas médiatiques et législatifs est souvent dénoncée comme un des nouveaux maux des démocraties modernes¹⁶⁷³. Le pouvoir politique est désormais rapidement tenu d’apporter une réponse législative pour corriger les abus révélés par une affaire.

¹⁶⁷² Robert WILLIAMS, « The Ethics Eruption, sources and catalysis », in Denis SAINT-MARTIN et Fred THOMPSON (dir.), *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective*, op. cit., p. 37.

¹⁶⁷³ Guy CARCASSONNE, *Penser la loi* », op. cit., p. 39-52.

589. Le lien de causalité entre la recrudescence des scandales politiques et l'irruption de l'éthique dans la sphère publique est assez évident. Selon John B. Thomson, la recrudescence des scandales est d'abord la conséquence de la plus grande visibilité de l'activité politique. Les hommes politiques s'exposent aujourd'hui davantage au public, ce qui constitue en général un progrès vers la transparence démocratique, mais peut également constituer une menace pour leur vie privée¹⁶⁷⁴. Cette visibilité accrue accentue la responsabilité politique qui pèse sur les gouvernants. Les grandes réformes en matière de déontologie parlementaire ont ainsi été conduites, de façon systématique dans tous les pays étudiés, à la suite d'un scandale.

590. Ce fut particulièrement vrai au Royaume-Uni qui a connu une vague de scandales sans précédent au milieu des années 1980¹⁶⁷⁵. L'année 1994 marque un tournant décisif dans la prise de conscience par la Chambre des Communes de la nécessité d'introduire des règles déontologiques plus contraignantes. En juillet, deux journalistes du *Sunday Times* piègent deux parlementaires, Graham Riddick et David Trebinnick, en leur proposant £1.000 en échange de questions posées à la Chambre¹⁶⁷⁶. Dans son rapport d'enquête, le comité des privilèges conclut que le comportement des deux députés « *se situe en deçà des normes de comportement que la chambre est en droit d'attendre de ses membres* »¹⁶⁷⁷. Le comité recommande également que la Chambre prenne une résolution visant à réglementer les liens des parlementaires avec leurs activités externes¹⁶⁷⁸. Les deux parlementaires écopent d'une sanction d'expulsion temporaire de dix jours.

591. Le scandale se poursuit quelques mois plus tard, le 22 octobre, lorsque le *Daily Telegraph* publie un article qui révèle que deux députés, ministres du gouvernement de John Major, auraient reçu de l'argent en échange de questions posées à la Chambre des Communes¹⁶⁷⁹. Neil Hamilton et Tim Smith auraient reçu cet argent de la part du milliardaire

¹⁶⁷⁴ John B. THOMPSON, *Political scandal: power and visibility in the media age*, Cambridge, Polity Press, 2000, p. 6.

¹⁶⁷⁵ Matthew PARRIS et Kevin MACGUIRE, *Great Parliamentary Scandals: Five Centuries of Calumny, Smear and Innuendo*, Royaume-Uni, Robson, 2004 p. 243-283.

¹⁶⁷⁶ Sur cette affaire, voir Ian LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, Oxford University Press, 2018, p. 21.

¹⁶⁷⁷ Standards and Privileges Committee, First Report David TREDINNICK, session 2008-2009, 24 novembre 2009, para. 72. Sur cette affaire à l'origine des premières réformes d'ampleur au Royaume-Uni voir Ian LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, op. cit., p. 215-217.

¹⁶⁷⁸ *Standards and Privileges Committee - First Report* David TREDINNICK, session 2008-2009, 24 novembre 2009.

¹⁶⁷⁹ Député conservateur de la circonscription de Tatton de 1983 à 1997 et ministre du gouvernement de John MAJOR rejoint la société de lobbying *Ian Greer Associates*, considérée comme l'une des entreprises les plus

Mohammed Al Fayed, propriétaire du magasin *Harrods* à Londres. Il est également reproché au député Neil Hamilton de n'avoir pas déclaré au registre d'intérêts de la Chambre un séjour de cinq jours au *Ritz* offert en 1987 par le même Al Fayed, propriétaire de l'établissement¹⁶⁸⁰. Ces révélations débouchent sur le scandale des « *cash for questions* », qui constitue le point de départ des réformes à la Chambre des Communes. Hamilton clame son innocence, mais se résout à démissionner le 25 octobre 1994. Ce scandale a marqué de son empreinte les réformes entreprises. C'est seulement à partir de 1995 que le gouvernement reconnaît qu'il existait un réel problème de corruption dans le secteur public¹⁶⁸¹. Le premier *Committee on Standards on Public Life* présidé par Lord Nolan est institué en octobre 1994¹⁶⁸². Le comité est chargé de faire des propositions pour améliorer le climat éthique dans la vie publique. Le rapport conduit à l'adoption du premier code de conduite à la Chambre des Communes à la nomination du premier *Commissioner for Standards*¹⁶⁸³ (commissaire à l'éthique).

592. Un nouveau scandale éclate en 2009, lorsque le *Daily Telegraph* publie l'utilisation faite par les membres de la Chambre des Communes de leur indemnité de représentation. Le journal relève que de nombreux parlementaires effectuent des demandes de remboursement mensongères pour des dépenses non justifiées ou sans lien avec l'exercice du mandat. Ce nouveau scandale conduit à l'adoption du *Parliamentary Standards Act* de 2009 qui réforme totalement le système des notes de frais en attribuant leur contrôle à l'IPSA, autorité administrative indépendante¹⁶⁸⁴.

importantes du secteur. Preuve d'une certaine duplicité, le même député avait déclaré lors d'un débat à la Chambre le 13 avril 1989, cinq ans avant le scandale des *cash for questions* : « I do hope that in speaking of the various policies that we have to debate, we do so untrammelled by personal interests », « J'espère qu'en nous prononçant sur les différentes politiques dont nous avons à débattre, nous le faisons sans être entravés par nos intérêts personnels ». Cité par David LEIGH et Ed VULLIAMY, *Sleaze: the corruption of Parliament*, London, Fourth Estate, 1997, p. 170. Sur l'affaire Hamilton, voir plus spécialement pp. 170-173.

¹⁶⁸⁰ Sur la généalogie du scandale des « *cash for questions* » voir Alan DOIG, « 'Cash for Questions': Parliament's Response to the Offence that Dare Not Speak its Name », *Parliam. Aff.*, 1998, n° 1, p. 136-150.

¹⁶⁸¹ Dawn OLIVER, « Regulating the Conduct of Mps. the British Experience of Combating Corruption », *Political Studies*, 1997, n° 3, p. 540 : « It's only since about 1995 that a real problem of corruption in British public life have been recognized to exist ».

¹⁶⁸² Rapport NOLAN, pp. 19- 46.

¹⁶⁸³ Résolution de la Chambre des Communes du 19 juillet 1995. Code of Conduct « This House endorses the principle of a Code of Conduct, and instructs the appropriate Select Committee to prepare such a draft Code for approval as soon as possible, taking into account the suggestions of the Nolan Committee and any relevant overseas analogues ».

¹⁶⁸⁴ Alexandra KELSO, « Parliament on its Knees: MPs' Expenses and the Crisis of Transparency at Westminster », *The Political Quarterly*, 2009, n° 3, pp. 329-338.

593. La France n'est pas non plus épargnée. L'histoire politique française est émaillée d'une litanie de scandales. Parmi les plus retentissants, l'affaire Wilson en 1887 aboutit à la création des infractions d'atteinte à la probité publique¹⁶⁸⁵. En 1971, le Scandale de la garantie foncière déjà évoqué, conduit au renforcement des incompatibilités professionnelles¹⁶⁸⁶. Dans la période récente, plusieurs affaires ont un lien plus direct avec la déontologie parlementaire¹⁶⁸⁷. L'affaire Bettencourt constitue le point de départ des réformes. En 2010, le journal *Médiapart* soupçonne Éric Woerth, alors trésorier de l'UMP et ministre du Travail, de couvrir une éventuelle fraude fiscale de la part de l'héritière de *L'Oréal*. Par l'intermédiaire de son gestionnaire de fortune, cette dernière aurait par ailleurs financé illégalement la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy, alors en fonction¹⁶⁸⁸. Le président de la République annonce alors la création d'une commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique¹⁶⁸⁹. Présidée par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, la commission n'étudie pas directement la déontologie parlementaire¹⁶⁹⁰. La lettre de mission précise toutefois « *que pour les titulaires d'un mandat électif, une réflexion sera par ailleurs conduite au sein des assemblées parlementaires selon la méthode et le calendrier que celles-ci décideront* »¹⁶⁹¹.

594. Cette invitation de l'exécutif est loin de susciter l'enthousiasme. Deux groupes de travail sont néanmoins créés. À l'Assemblée nationale, le président Bernard Accoyer met en place le 6 octobre 2010, contre l'avis d'une partie de sa majorité, un premier groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts¹⁶⁹². Une série d'auditions publiques est menée sans toutefois qu'un rapport d'étude soit publié¹⁶⁹³. Le Bureau de l'Assemblée nationale adopte la décision fondatrice du 6 avril 2011. Elle instaure le code de déontologie des députés et crée la fonction de déontologue de l'Assemblée nationale¹⁶⁹⁴. Le Sénat crée lui aussi un groupe de travail, dirigé

¹⁶⁸⁵ Jean GARRIGUES, *Les scandales de la République*, op. cit., p. 270.

¹⁶⁸⁶ *Ibid.*, p. 273.

¹⁶⁸⁷ Arrêté n° 2009-286 du Bureau du Sénat du 25 novembre 2009.

¹⁶⁸⁸ Jean GARRIGUES, *Les scandales de la République*, op. cit., p. 541.

¹⁶⁸⁹ Décret n° 2010-1072 du 10 septembre 2010 instituant une commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique.

¹⁶⁹⁰ L'article 1 du décret donne pour mission à la commission « de faire toute proposition pour prévenir ou régler les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles peuvent se trouver les membres du Gouvernement, les responsables des établissements publics et entreprises publiques ainsi que, le cas échéant, les autres agents publics dont la nature particulière des missions le justifierait ».

¹⁶⁹¹ Lettre de mission, in Rapport SAUVE, op. cit., p. 107.

¹⁶⁹² Les travaux du groupe de travail sont consultables en ligne mais aucun rapport final n'a été rendu publique: Le compte rendu des auditions est disponible à la page suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/groupe-travail-prevention-conflits.asp> (Consulté en août 2019).

¹⁶⁹³ L'absence de rapport surprend dans la mesure où les travaux du groupe de travail ont débouché sur un code de déontologie dont il est difficile de comprendre la genèse.

¹⁶⁹⁴ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie.

par le président de la commission des lois M. Jean-Jacques Hyest¹⁶⁹⁵. Le rapport, d'une grande qualité, comporte plus de quarante propositions qui mériteraient d'être relues. Le dispositif interne de déclarations d'intérêts adopté par le Sénat à la suite de ces travaux est à l'époque bien en deçà de l'ambitieuse réforme proposée par le rapport¹⁶⁹⁶. La réflexion autour de la déontologie parlementaire reprend de la vigueur lors de l'élection présidentielle de 2012. Plusieurs candidats font du thème de la moralisation de la vie publique un axe majeur de leur programme¹⁶⁹⁷. Élu président de la République, François Hollande annonce, dès l'été 2012, la création d'un comité de rénovation et de déontologie de la vie publique¹⁶⁹⁸. Présidé par Lionel Jospin, le comité rend son rapport au mois de novembre. Le président de la République s'engage à traduire rapidement les propositions du rapport au niveau législatif.

595. Un nouveau scandale bouscule l'agenda politique. Le 4 décembre 2012, le journal *Médiapart* publie une série d'articles affirmant que le ministre du Budget et ancien président de la commission des finances à l'Assemblée nationale détient depuis plusieurs années un compte bancaire non déclaré en Suisse. L'intéressé nie en bloc y compris devant la représentation nationale, où le lendemain de la publication, en réponse à une question d'actualité, il affirme n'avoir « *jamais eu de compte à l'étranger, ni maintenant ni avant* »¹⁶⁹⁹. Le ministre maintient ses dénégations pendant quatre mois avant que le parquet de Paris n'ouvre une information judiciaire contre X le 19 mai 2013. François Hollande annonce la démission de Jérôme Cahuzac le même jour. L'intéressé est mis en examen et finit par avouer détenir un compte non déclaré le 2 avril 2013. L'ex-ministre est condamné définitivement à deux ans de prison ferme, 300 000 euros d'amende et à cinq ans d'inéligibilité en mai 2019.

596. D'autres affaires, de moindre importance, ont emmaillé le quinquennat de François Hollande. La procédure désormais systématique de vérification de la situation fiscale des

¹⁶⁹⁵ Rapport HYEST, précité. Ce choix différent de celui de l'Assemblée nationale était susceptible, selon le rapport, de garantir que les recommandations retenues par le Sénat « aient une traduction législative rapide ». (Rapport p. 9. Les propositions du rapport, de grande qualité, ne sont pas reprises dans l'immédiat.

¹⁶⁹⁶ Suite aux conclusions du groupe de travail, le Sénat avait adopté, dans sa réunion du 14 décembre 2011 un dispositif minimal de publication des déclarations d'intérêts qui a été remplacé suite à la loi du 11 octobre 2013. Sur ce dispositif voir para. 693.

¹⁶⁹⁷ François Hollande a notamment insisté lors de sa campagne sur la rhétorique du « président normal » et sur la nécessité d'une présidence exemplaire, qui faisait écho au slogan de « la République irréprochable » défendu par Nicolas Sarkozy en 2007.

¹⁶⁹⁸ Décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

¹⁶⁹⁹ Compte-rendu intégral de la première séance de Questions au gouvernement du mercredi 5 décembre 2012.

membres du gouvernement contraint M. Thevenoud, nommé secrétaire d'État neuf jours plus tôt, à la démission en août 2014. Une autre affaire déterminante est révélée lors de la campagne présidentielle de 2017. Le 25 janvier, le *Canard Enchaîné* affirme que M. François Fillon, candidat de la droite et alors favori des sondages, a employé son épouse ainsi que deux de ses enfants comme collaborateurs parlementaires sans que la réalité de ce travail soit avérée. L'ancien Premier ministre est mis en examen le 14 mars 2017 pour détournement de fonds publics, complicité et recel de détournements de fonds publics, complicité et recel d'abus de bien sociaux, et manquements aux obligations de déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. L'enquête s'étend par la suite à des soupçons de trafic d'influence pour des costumes de luxe offerts au candidat. François Fillon maintient sa candidature, mais n'est pas qualifié pour le second tour.

597. Par leur retentissement et leur prolongement, les affaires *Cahuzac* et *Fillon* constituent en France les deux plus importants scandales en matière d'éthique publique qui ont enclenché un important processus de réforme comparable à celui engagé au Royaume-Uni à partir des années 1990. Les scandales constituent, de manière quasi systématique, le point de départ des politiques d'éthique publique. Ils mettent en lumière la contradiction entre les valeurs promues (un ministre faisant de la lutte contre la fraude fiscale sa priorité, un candidat de la droite proche des milieux conservateurs cultivant une image de sobriété) et le comportement réel de certains élus. Cet écart constitue selon les intéressés une « faute morale », expression qui sonne comme une confession, mais qui exprime aussi un sentiment d'impunité¹⁷⁰⁰. L'indignation du public est à la mesure de cet écart. Le scandale met à l'épreuve la démocratie représentative¹⁷⁰¹. Il conduit les citoyens à s'interroger sur les qualités morales des élus et oblige le pouvoir à une réaction à la hauteur des enjeux. En ce sens, Denis Saint-Martin estime que la réforme en matière d'éthique publique est « *un processus guidé par le scandale* »¹⁷⁰².

598. Le scandale peut néanmoins avoir des vertus. Il peut être envisagé comme « *une épreuve à travers laquelle est réévalué collectivement l'attachement à des normes* »¹⁷⁰³. La réaction du

¹⁷⁰⁰ Jean GARRIGUES, *Les scandales de la République*, op.cit., p. 273.

¹⁷⁰¹ Damien DE BLIC, Cyril LEMIEUX, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 2005, n°3, p. 11.

¹⁷⁰² « Ethic reform is a scandal driven process », Denis SAINT-MARTIN, « The Watergate Effect: Or, Why Is the Ethics Bar Constantly Rising? », in Christine TROST, Alison L. GASH (dir.) *Conflict of Interest and Public Life, Cross-National Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 35.

¹⁷⁰³ Damien DE BLIC et Cyril LEMIEUX, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 2005, n°3, p. 13.

public constitue un bon indicateur de ce qui n'est plus toléré de la part des hommes politiques. Le scandale a également comme vertu de contraindre le pouvoir à une réaction éthique. Les lois pour la transparence de la vie publique sont ainsi la conséquence directe de l'affaire Cahuzac, comme les lois pour la confiance dans la politique trouvent leur origine dans les répercussions de l'affaire Fillon et la promesse du président de la République de faire adopter une grande loi de moralisation de la vie publique. Plus encore, la nature du scandale a un impact déterminant sur le contenu des politiques d'éthique. Les solutions adoptées par les États varient sensiblement en fonction de la nature du problème que le scandale a révélé. L'omission de Jérôme Cahuzac conduit à la création de la HATVP et au renforcement des obligations déclaratives, quand les dérives des parlementaires britanniques dans l'usage de leurs crédits aboutissent à la création de l'IPSA et à la transparence des notes de frais. En ce sens, la réaction des pouvoirs publics peut décevoir. Si le scandale fournit l'occasion d'une prise de conscience sur la nécessité d'une réforme, il se transforme bien souvent en occasion manquée. En effet, la réaction des pouvoirs publics s'avère le plus souvent circonstancielle. Elle cherche d'abord à répondre à l'urgence d'une situation déterminée apparue récemment plutôt qu'à saisir l'occasion d'une réflexion plus globale sur les devoirs inhérents à la fonction parlementaire.

B. Une réponse politique circonstancielle

599. Ces scandales ont la singularité de révéler des abus qui n'étaient pas encadrés ou détectés par les règles et les procédures en vigueur. Ils mettent en lumière les zones grises des normes en vigueur et constituent « *un mot d'ordre* », une injonction à la mobilisation des pouvoirs publics¹⁷⁰⁴. Cette réaction sous pression de l'opinion publique n'est pas toujours à la hauteur des enjeux. Le fait que les réformes soient amorcées sous la pression de l'opinion publique interroge sur l'intérêt réel que portent les assemblées aux questions déontologiques. Cette réticence au changement s'explique d'abord par l'attachement des parlementaires à leur statut traditionnel qui leur confère une certaine liberté d'action. Au nom de la nécessaire préservation du caractère représentatif du mandat et de la séparation des pouvoirs, les parlementaires ont longtemps défendu une conception relativement extensive de leur statut favorable à leur intérêt. Cette approche dite du « choix rationnel » prétend que les

¹⁷⁰⁴ Damien DE BLIC, « *Moraliser l'argent* », *Politix*, 2005, n° 3, p. 61.

parlementaires « *cherchent d'abord à maximiser les rentes associées à leur position* »¹⁷⁰⁵, en élaborant des règles éthiques minimalistes. Ce « minimalisme éthique » se manifestait dans le passé par l'existence d'un consensus autour de valeurs unanimement partagées par les élus et considérées comme suffisantes pour garantir leur intégrité¹⁷⁰⁶. La déontologie reposait essentiellement sur la conscience personnelle des parlementaires. Jusque dans les années 80, la brièveté des règles relatives à la lutte contre les conflits d'intérêts rendait les parlementaires plus vulnérables sans, pour autant, que ceux-ci expriment une réelle appétence pour la déontologie.

600. Au contraire, les membres de tous les parlements étudiés se sont longtemps employés à maintenir un certain *statu quo*, et se retranchent souvent derrière une conception extensive de leur indépendance pour retarder toute nouvelle initiative. La méfiance à l'égard de la transparence est un sentiment assez largement partagé parmi les parlementaires. Les réformes se traduisent souvent « *par un empilement progressif de dispositifs minimalistes qui se révèle insuffisant pour restaurer la confiance du public* »¹⁷⁰⁷. À l'image de nombreuses autres professions, il existe parmi les parlementaires un esprit de corps qui transcende les opinions politiques. En raison de leur proximité professionnelle, mais aussi sociale, les élus partagent souvent une même vision des usages et de ce qui est considéré comme un comportement acceptable au sein de la Chambre¹⁷⁰⁸. Cette mentalité de club constitue un frein puissant à l'institutionnalisation de l'éthique parlementaire. Selon cette approche, les normes historiques de loyauté et d'honneur, les traditions d'autorégulation, sont si profondément ancrées dans la culture des parlements qu'elles rendent les normes déontologiques « *insignifiantes* » aux yeux des parlementaires¹⁷⁰⁹. Toute atteinte à l'honneur d'un des membres et d'abord considérée comme une atteinte à l'honneur de l'assemblée elle-même. En ce sens « *les éventuels comportements déviants sont souvent considérés comme des incidents isolés qui ne remettent*

¹⁷⁰⁵ Denis SAINT-MARTIN, « Analyse institutionnelle comparée de l'éthique parlementaire », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., p. 690.

¹⁷⁰⁶ Bruce JENNING, « Legislative ethics and moral minimalism », in Bruce JENNING et Daniel CALHAN *Representation and responsibility: exploring legislative ethics*, 1985, p. 155.

¹⁷⁰⁷ Yves POIRMEUR, « La transparence dans le discours politique actuel », in Nathalie DROIN et Elsa FOREY, *La transparence en politique*, Paris, Fondation Varenne, 2014, p. 214.

¹⁷⁰⁸ Maureen MANCUSO, *The ethical world of British MPs*, op. cit., p. 15.

¹⁷⁰⁹ Noel PRESTON, Charles STAMPFORD, *Ethics and political practice: perspectives on legislative ethics*, Londres, Routledge, 2012

pas nécessairement en cause l'intégrité de l'ensemble des membres »¹⁷¹⁰. À propos du Royaume-Uni, Maureen Mancuso, note qu'en l'absence de cadre précis :

*« La pratique parlementaire avait fini par intégrer l'idée que les usages constituaient le meilleur rempart contre les abus (...). Toute atteinte à l'honneur de l'un de ses membres était perçue comme une atteinte insupportable à l'honneur de la chambre elle-même. Surtout, l'institution considérait que les éventuels comportements déviants demeuraient largement attribuables à l'élection rare et malheureuse d'une crapule qui pervertissait son honorable réputation ».*¹⁷¹¹

601. Ce constat est valable quelle que soit l'institution considérée et freine considérablement la prise de conscience collective de la nécessité de la déontologie. Les parlementaires sont longtemps restés réticents à toute réforme en raison d'une croyance assez profondément ancrée qu'ils demeuraient les meilleurs juges de leur conduite. Ce n'est que sous la pression des scandales qu'ils ont progressivement abandonné leur système de régulation traditionnel. Selon une première analyse, la réaction des parlementaires serait effectuée *« sous contrainte de l'opinion publique qui leur reproche leur inaction face à la répétition des manquements éthiques »*¹⁷¹². Cette attitude a été qualifiée par une partie de la doctrine de *« syndrome des mondes à part (world apart model) »*. Cette expression suggère que les élus demeurent sourds au besoin de déontologie exprimé par les citoyens en l'absence d'informations précises sur le comportement attendu d'eux et la conviction qu'ils n'en tireraient aucun bénéfice¹⁷¹³. En pratique, il n'est pas certain que les parlements saisissent l'importance que les citoyens accordent à la déontologie. Selon Denis Saint-Martin, *« veiller au respect des règles d'éthique est une tâche que la plupart des élus n'aiment pas, dont ils ne tirent aucun bénéfice politique, et en général, ils ne s'exécutent que lorsqu'ils y sont forcés par l'opinion publique et les médias »*¹⁷¹⁴. La doctrine américaine utilise la notion de *« path dépendance »* pour expliquer l'attitude circonstancielle des parlementaires à l'égard de la déontologie. Celle-ci serait

¹⁷¹⁰ Maureen MANCUSO, *The ethical world of British MPs*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁷¹¹ Maureen MANCUSO, *The ethical world of British MPs*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁷¹² Denis SAINT-MARTIN, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *op. cit.*, p. 20.

¹⁷¹³ Michael ATKINSON et Gerald BIERLING, « Politicians, the Public and Political Ethics: Worlds Apart », *Canadian Journal of Political Science*, 2005, n°4, pp. 1003–1028.

¹⁷¹⁴ Denis SAINT-MARTIN, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *op. cit.*, p. 21.

largement déterminée par la voie et l'attitude empruntées par le passé¹⁷¹⁵. En suivant cette analyse, la multiplication récente des réformes est la conséquence d'un effet « retour de bâton » (*feedback effect*)¹⁷¹⁶. La longue inertie des politiques, mise en lumière par le scandale, se retourne en quelque sorte contre les parlementaires et se traduit par une accélération sans précédent des réformes¹⁷¹⁷. Cet effet est d'autant plus fort dans les régimes de type parlementaire où la configuration des pouvoirs permet à l'exécutif d'imposer rapidement de nouvelles règles déontologiques au Parlement¹⁷¹⁸. Les réformes en matière de déontologie sont souvent adoptées en un temps record par un Parlement « pris en étau » entre le gouvernement et l'opinion publique¹⁷¹⁹.

602. Une telle précipitation ne garantit ni la qualité ni la bonne assimilation des règles déontologiques. Ces réformes corrigent ou suppriment des dispositifs préexistants, mais n'instillent pas à proprement parler « une révolution de l'éthique ». Le regard de la doctrine sur ces réformes « de circonstance » est souvent très critique¹⁷²⁰. Les mesures proposées déçoivent parce qu'elles sont souvent adoptées dans un but politique pour calmer l'émotion de l'opinion

¹⁷¹⁵ Denis SAINT-MARTIN, « Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics: Toward a Framework for Comparative Analysis », in Denis SAINT-MARTIN et Fred THOMPSON (dir.), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, op. cit., p. 5-27.

¹⁷¹⁶ Denis SAINT-MARTIN, « Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics: Toward a Framework for Comparative Analysis », in Denis SAINT-MARTIN et Fred THOMPSON (dir.), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, op. cit., p. 5-27.

¹⁷¹⁷ Denis SAINT-MARTIN « The Watergate Effect, or Why is the Ethics Bar Constantly Rising? », in Christine TROST et Gash ALLISON (dir.), *Conflict of Interest in Public Life*, New York, Cambridge University Press, p. 35-56.

¹⁷¹⁸ Denis SAINT-MARTIN, « L'évolution institutionnelle de l'autorégulation parlementaire en matière d'éthique et de conflit d'intérêts », in Olivier ROZENBERG et Clément VIKTOROVICH (dir.) *Les français et le Parlement*, op. cit., p. 67. « La fusion du pouvoir dans les systèmes parlementaires confère à l'exécutif un plus grand contrôle du législatif [...]. Lorsqu'un scandale touche la majorité – et au surplus un ministre du gouvernement – l'exécutif peut imposer de lui-même de nouvelles règles d'éthique qui couvrent à la fois ses membres et ceux de la branche législative. Le processus d'institutionnalisation de l'éthique [...] la forme du modèle de l'équilibre, ponctuée avec de longues périodes d'inaction, secouées de courtes périodes de changements soudains et substantiels ».

¹⁷¹⁹ Le vote des lois de déontologie est souvent le théâtre d'une grande tension entre le Parlement et le pouvoir exécutif. Les membres du Parlement ont le sentiment de « payer pour l'un des leurs » en se voyant imposer de nouvelles obligations déontologiques par un pouvoir exécutif qui poursuit un objectif stratégique. Les députés peuvent toutefois difficilement s'opposer à des réformes qui, au moins sur la forme, répondent à une demande légitime des citoyens. Le contexte politique influe de manière déterminante sur le processus d'institutionnalisation de l'éthique.

¹⁷²⁰ Voir par exemple à propos de la loi confiance de 2017, Romain RAMBAUD, « Confiance dans la vie politique : La révolution attendra », dans le dossier de l'AJDA, « La loi peut-elle redonner confiance à la vie politique ? », AJDA, 2017, p. 2237. ; Jean-Éric SCHOETTL, « Moralité, quand tu nous tiens », LPA, 14 juin 2017, n° 118, p. 7. Thomas PERROUD, « La moralisation de la vie politique : on est loin du compte ! », JP Blog, 17 juillet 2017. La doctrine étrangère exprime aussi un certain scepticisme sur l'efficacité des lois sur l'éthique parlementaire. Voir par exemple, pour le Royaume-Uni, David JUDGE, « Recall of MPs in the UK: "If I Were You I Wouldn't Start from Here" », *Parliam. Aff.*, 2013, n° 4, pp. 732-751, et pour le Québec, André LACROIX, « L'insuffisance du droit en matière d'éthique ou les lois sur l'éthique : voyage au pays de l'absurde ! », *Éthique publique*, 2011 n°1, pp. 95-115. (En ligne : <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/377>, consulté en août 2019.)

publique. Au Royaume-Uni, le *Parliamentary standards Act* a été adopté un mois à peine après le début du scandale des notes de frais. En France, il s'est écoulé à peine plus de quinze jours entre la démission de Jérôme Cahuzac et le début des débats au Parlement sur les lois relatives à la transparence de la vie publique¹⁷²¹. Promesse de campagne du président Emmanuel Macron, les projets de loi pour le rétablissement de la confiance dans la vie publique ont été présentés moins de deux semaines après la nomination du gouvernement et avant même les élections législatives pour répondre à l'émoi suscité par « l'affaire Fillon »¹⁷²².

603. Certains auteurs relativisent pourtant l'idée selon laquelle la société exprime un besoin de déontologie dans la sphère publique. L'utilisation stratégique de l'éthique expliquerait ce regain d'intérêt pour la déontologie, bien plus qu'une présumée perte de confiance des citoyens dans l'intégrité des politiques. Prenant l'exemple des États-Unis, Ginsberg et Shefter affirment au contraire que ce mouvement est la conséquence d'une nouvelle lutte politique¹⁷²³. À mesure que les clivages politiques s'atténuent, la lutte pour l'éthique fournit un nouveau moyen de discréditer ses opposants¹⁷²⁴. Cet argument a sans doute une certaine validité aux États-Unis, eu égard à l'importance accordée au comportement des élus y compris dans la sphère privée. Il semble moins pertinent à propos des autres modèles, où les manquements constatés sont en général de nature financière et non purement morale. Il n'en demeure pas moins qu'au-delà d'une préoccupation morale légitime, la mise en place d'une politique d'éthique est d'abord une question éminemment politique. Les citoyens font de la probité un critère essentiel dans le choix des gouvernants. L'éthique devient un nouveau terrain d'affrontement politique.

604. Ce critère stratégique est aussi pertinent s'agissant de la France où les réformes en matière d'éthique sont parmi les premières à être lancées au début d'un nouveau mandat présidentiel¹⁷²⁵. Cette précipitation montre que le sujet demeure sensible et que l'opinion attend

¹⁷²¹ Julie BENETTI, Agnès ROBLOT-TROIZIER, « De la commission Jospin aux lois transparence » in Bertrand MATHIEU, Michel VERPEAUX (dir.) *Transparence et vie publique*, op. cit., p. 33.

¹⁷²² Le projet de loi a été présenté à la presse le 1^{er} juin 2017 soit moins d'un mois après la nomination du gouvernement.

¹⁷²³ Benjamin GINSBERG et Martin SHEFTER, « Ethics Probes as Political Weapons », *Journal of Law & Politics*, 1995, n° 3, p. 497.

¹⁷²⁴ *Ibid.*

¹⁷²⁵ En 2012, la commission Jospin est nommée moins de deux mois après la prise de fonction de François HOLLANDE quand en 2017 le projet de loi pour le rétablissement de la confiance dans la vie publique est présenté un peu plus d'un mois après l'élection d'Emmanuel MACRON.

des réponses rapides. Le caractère circonstanciel de ces réformes doit cependant être nuancé. Leur efficacité ne peut, en tout état de cause, être analysée que sur le long terme. Ces règles survivent au contexte particulier qui a entraîné leur adoption. Un retour en arrière est difficilement envisageable dans un domaine aussi sensible. Ce constat invite à penser que les règles déontologiques, même adoptées pour répondre à un problème particulier, parviennent, sur le long terme, à diffuser une véritable culture de la déontologie dans la sphère parlementaire. L'institutionnalisation de la déontologie est aussi rendue nécessaire par la multiplication des risques de conflits d'intérêts qui oblige les parlementaires à adapter leurs pratiques.

Section 2 : Une institutionnalisation nécessaire face à la multiplication des risques déontologiques

605. L'institutionnalisation de la déontologie est également le produit d'une mutation profonde du contexte et des conditions d'exercice du mandat parlementaire. Les parlementaires sont soumis au quotidien à des pressions d'origine diverses qui influent sur le travail parlementaire. Ces pressions ne sont pas toutes néfastes à la qualité et l'efficacité du travail parlementaire. Un Parlement ne peut en effet délibérer en vase clos. C'est un lieu d'échange ouvert à une multitude d'acteurs¹⁷²⁶. La présence des lobbies s'est notamment accrue au cours des quarante dernières années, obligeant les assemblées à encadrer leur influence. Le caractère partisan des assemblées influe également sur l'organisation des travaux et le comportement des élus. Le mode de scrutin par circonscription maintient également le lien du député avec des problématiques locales.

606. Ces diverses interactions sont autant de pressions susceptibles de peser sur la liberté des parlementaires. Leur importance est différemment perçue. Les études empiriques montrent que les citoyens considèrent que les lobbies sont la principale menace qui pèse sur l'indépendance du mandat, quand les élus citent en premier lieu l'influence déterminante de la discipline de groupe¹⁷²⁷. Cette divergence de point de vue s'explique par des attentes et un niveau d'implication différents entre les citoyens et les élus¹⁷²⁸. Elle accrédite l'hypothèse d'un écart significatif entre la manière dont les parlementaires conçoivent l'exercice de leur mandat et les attentes des citoyens à leur égard. La déontologie vise justement à ajuster cette perception en mettant à disposition des parlementaires divers outils pour leur permettre d'arbitrer librement entre ces divers intérêts et privilégier la défense de l'intérêt général. La persistance des risques de conflits d'intérêts nécessite une adaptation constante du cadre déontologique. L'institutionnalisation de la déontologie parlementaire est une conséquence de la persistance d'un risque de conflits entre les devoirs du parlementaire et des intérêts locaux ou partisans (§

¹⁷²⁶ Jean-Jacques URVOAS, Magali ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale, l'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 228.

¹⁷²⁷ Cécile VIGOUR, « French MPs and Law-making : Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *The Journal of Legislative Studies*, 2013, n° 2, p. 241.

¹⁷²⁸ Olivier ROZENBERG, Cécile VIGOUR, « Comment pensent les parlementaires ? Les rôles, valeurs et représentations des élus, in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS, *Traité d'études parlementaires, op. cit.*, p. 420.

1). Ce processus s'explique également par la multiplication des interactions avec des intérêts privés, et notamment avec les représentants d'intérêts, que la déontologie cherche à encadrer (§ 2).

§ 1/La persistance d'un risque de conflit avec des intérêts locaux et partisans

607. Les incompatibilités avec un mandat ou une fonction publique ne règlent que partiellement les risques de conflits avec des intérêts locaux et institutionnels qui découlent directement de l'exercice du mandat. Si elle n'a pas vocation à être encadrée par la déontologie, la discipline partisane crée un lien de dépendance politique fort du parlementaire à l'égard de son parti et de son groupe. Ce lien politique est une contrainte bien plus forte que celle que peuvent exercer, par exemple, les représentants d'intérêts. Si elle est inhérente à la logique majoritaire, la discipline partisane est parfois mal perçue et mal comprise par les citoyens qui y voient un risque d'altération de la liberté de vote des élus. Cependant, ce lien de dépendance est de nature politique. La liberté de vote et de conscience des parlementaires est, sur un plan juridique, préservée. Celui qui s'écarte de la position de son groupe peut en assumer des conséquences politiques qui peuvent être lourdes (A). D'autre part, et dans un domaine tout à fait différent, l'encadrement du cumul des mandats déjà évoqué ne règle que partiellement les risques de conflit avec des intérêts locaux (B).

A. La discipline partisane : une forte dépendance politique

608. La logique majoritaire à l'œuvre dans les systèmes étudiés est le produit de différents modes de scrutin favorables à la construction d'une majorité stable. Elle est aussi le résultat d'une forte discipline des partis. Leur influence au sein des assemblées est le signe d'une conception plus collective de la fonction parlementaire, qui conduit à l'effacement des individualités¹⁷²⁹, et qui peut sembler contradictoire avec la volonté d'accentuer la responsabilité personnelle du parlementaire au travers de la déontologie. Pourtant, sans l'appui politique d'un parti et d'un groupe, l'influence de l'élus sur la délibération est considérablement

¹⁷²⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 413.

réduite. L'isolement politique du député réduit d'autant les risques réels de conflits d'intérêts, mais le soutien d'un parti dote au contraire le parlementaire et ses collègues, *a fortiori* lorsqu'ils appartiennent à la majorité, d'une véritable influence. La logique des partis structure ainsi la vie parlementaire¹⁷³⁰.

609. Si elle est rarement envisagée comme une source potentielle de conflit d'intérêts, la conciliation entre la discipline partisane et la liberté individuelle du parlementaire est souvent délicate¹⁷³¹. La pression exercée par le parti n'en est pas moins réelle et déterminante. Disposant d'un monopole dans l'attribution des investitures, les partis jouent un rôle essentiel dans la sélection des candidats¹⁷³². L'adhésion à un parti constitue « *une condition quasi indispensable à un succès électoral* »¹⁷³³. Pour Jean-Claude Masclet, « *l'investiture marque toujours le point de départ d'une dépendance à l'égard du parti* »¹⁷³⁴. Cette dépendance se poursuit une fois l'élection acquise, et le candidat, élu en grande partie grâce aux moyens et au soutien du parti, lui est redevable tout au long de la législature. Cette dépendance à l'égard du parti a un impact sur la liberté d'action des parlementaires. Mais constitue-t-elle pour autant un conflit d'intérêts au sens d'une interférence avec les devoirs de la fonction ? Un député ou un sénateur conserve-t-il la liberté de prendre en conscience des positions contraires à la stratégie définie par son groupe ?

610. L'affiliation à un parti n'est obligatoire dans aucun des parlements étudiés¹⁷³⁵. Elle constitue cependant un élément structurant essentiel des démocraties parlementaires¹⁷³⁶. Le gouvernement a en effet besoin du soutien de sa majorité pour se maintenir au pouvoir et faire adopter ses textes¹⁷³⁷. Pour l'opposition, l'encadrement partisan de la liberté parlementaire permet d'assurer sa cohérence et sa crédibilité face à la majorité. Assez paradoxalement, cette discipline peut constituer « *un élément de préservation de la moralité politique* » dès lors qu'il

¹⁷³⁰ Olivier BEAUD, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire », *Droits*, 2001, n° 1, pp. 73-96.

¹⁷³¹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 428.

¹⁷³² Pierre AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, Paris, Payot, 1990, p. 123.

¹⁷³³ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif, op. cit.*, p. 168.

¹⁷³⁴ Jean-Claude MASCKET, *Un Député pour quoi faire ?* Paris, P.U.F, 1982, p. 31.

¹⁷³⁵ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 429.

¹⁷³⁶ Philippe LAUVAUX, Armel LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines, op. cit.*, p. 88.

¹⁷³⁷ Muriel HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, op. cit.*, p. 416.

permet d'assurer la traduction au sein de l'assemblée des choix politiques exprimés par les électeurs¹⁷³⁸.

611. La discipline de vote s'applique avec plus ou moins de rigueur selon les groupes et les pays. Dans les parlements issus du modèle de Westminster, le poids des groupes parlementaires est considérable¹⁷³⁹. Le groupe d'opposition dispose d'un véritable statut et le groupe majoritaire dispose d'une influence réelle sur la composition et la politique du gouvernement¹⁷⁴⁰. En matière d'éthique, le poids des partis politiques, notamment en Grande-Bretagne, peut s'avérer problématique lorsqu'il se manifeste par un certain détachement du parlementaire vis-à-vis de ses électeurs, les comportements ayant tendance à être davantage déterminés par les consignes du parti que par celle des électeurs¹⁷⁴¹. La configuration du système français apparaît bien plus autoritaire¹⁷⁴². Les députés ne s'opposent que très peu aux consignes de leur groupe.

612. Cet encadrement partisan de la liberté parlementaire est-il pour autant susceptible de remettre en cause la liberté de jugement des élus ? D'un point de vue juridique, la discipline partisane ne peut s'analyser comme une violation du principe d'indépendance des parlementaires¹⁷⁴³. Les consignes de vote données par les groupes ne peuvent être assimilées à des instructions impératives, en l'absence de toute sanction juridique¹⁷⁴⁴. Un parlementaire demeure juridiquement libre de suivre ou non la ligne fixée par son parti. Le parlementaire dispose bien de la liberté juridique de se soumettre ou non à la discipline du parti. Les statuts des groupes politiques prévoient parfois des accommodements. En France, le Règlement

¹⁷³⁸ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 416.

¹⁷³⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, op. cit., p. 429.

¹⁷⁴⁰ Au Royaume-Uni, les frondes de députés de la majorité ne sont pas rares et peuvent aboutir à la chute du gouvernement comme ce fut le cas avec le remplacement de Margaret THATCHER par John MAJOR en 1989 ou celui de Tony BLAIR par Gordon BROWN en 2007. En 2019, Le manque de soutien de la majorité conservatrice à l'égard du plan de sortie de l'Union européenne proposée par le gouvernement a également conduit à la démission de Theresa MAY en juillet.

¹⁷⁴¹ Peter KELLENER, « Britain's culture of detachment », *parl. Aff.*, n° 4, 2004, p. 833.

¹⁷⁴² Christophe DE NANTOIS, *Le député*, op. cit., p. 429. Cette situation assez paradoxale dans un régime parlementaire tient à l'existence en France d'un domaine réglementaire autonome et, aussi en matière législative à l'utilisation d'armes de dissuasion efficaces sur la majorité telles que le vote bloqué ou encore l'article 49 al. 3. de la Constitution qui constitue pour le gouvernement une arme visant à vérifier la cohésion de sa majorité. Sur les effets de ces deux spécificités françaises, voir Christophe DE NANTOIS, *Le député*, op. cit., p. 421.

¹⁷⁴³ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 169.

¹⁷⁴⁴ Pierre AVRIL, *Essai sur les partis politiques*, op. cit., p. 127.

intérieur du groupe La République en Marche dispose par exemple que « *les membres s'engagent à appliquer une discipline de vote, hormis sur les questions d'éthique* »¹⁷⁴⁵.

613. Néanmoins, en refusant de se soumettre à la discipline de vote, un parlementaire s'expose à d'éventuelles sanctions décidées par le parti. Ces sanctions peuvent conduire à une exclusion, mais en aucun cas au retrait du mandat¹⁷⁴⁶. La pression qui pèse sur les épaules du parlementaire est donc essentiellement de nature politique. La déontologie n'a alors pas vocation à s'immiscer dans les relations entre l' élu et son parti. Le droit garantit l'entière liberté de vote du parlementaire qui opère ses choix en toute conscience, au risque de s'exposer à des sanctions politiques internes qui peuvent avoir un impact non négligeable sur le déroulement de sa carrière. Le débat sur la compatibilité des partis avec le caractère représentatif du mandat « *semble définitivement passé* »¹⁷⁴⁷. La discipline partisane constitue cependant « *une exigence paradoxale du régime parlementaire* »¹⁷⁴⁸. Si elle semble contraindre la liberté de vote des élus, elle apparaît dans le même temps comme « *une condition sine qua non du bon fonctionnement du régime parlementaire* »¹⁷⁴⁹. Elle garantit le soutien de la majorité et l'exécution du programme gouvernemental. L'encadrement de cette discipline relève en tout état de cause des partis, dont les statuts peuvent prévoir des règles déontologiques. Elle ne constitue pas à proprement parler un risque de conflit d'intérêts, à la différence des liens qu'entretient le parlementaire avec sa circonscription.

B. La persistance des risques de conflit avec des intérêts locaux

614. L'encadrement du cumul des mandats déjà évoqué ne règle que partiellement la question des liens d'intérêt de l' élu avec sa circonscription. Le mode de scrutin territorial maintient une proximité naturelle entre le député et sa circonscription. Législateur, le parlementaire est aussi un élu local qui doit son mandat aux électeurs de sa circonscription¹⁷⁵⁰. Il est donc essentiel

¹⁷⁴⁵ Cette clause est aussi présente dans le Règlement du groupe Les Républicains, dont l'article 5 dispose que « la vie parlementaire, sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique, la liberté de vote et d'expression est absolue ».

¹⁷⁴⁶ Muriel HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, op. cit., p. 419.

¹⁷⁴⁷ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit.

¹⁷⁴⁸ Dorothee REGNIER, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*. Thèse de doctorat, Université Lille II, 2011, pp. 567 et s.

¹⁷⁴⁹ *Ibid.*

¹⁷⁵⁰ Patrick FRAISSEX, *Le député français : élu local ou législateur ?* Thèse de doctorat en droit public, Paris 2, 1991, p. 13.

qu'il s'intéresse aux questions locales, ne serait-ce que dans l'optique de sa réélection. L'instauration d'un lien direct avec la circonscription apparaît dans tous les pays étudiés « *comme une nécessité commune* »¹⁷⁵¹. Le Conseil constitutionnel valorise d'ailleurs ce lien avec les territoires, qu'il qualifie de « *règle fondamentale* »¹⁷⁵². Cette logique de localisation du mandat contribue à faire du parlementaire « le porte-parole de sa circonscription »¹⁷⁵³.

615. En France, sous la XV^e législature, 326 députés, soit plus de la moitié, sont toujours en situation de cumul, preuve que la détention d'un mandat local non exécutif demeure attractive¹⁷⁵⁴. Toutefois, un parlementaire ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêts du fait qu'il détient un autre mandat. Le conflit n'est constitué que lorsque l'exercice de ce mandat local interfère sur l'exercice de ses fonctions constitutionnelles. Comme vis-à-vis de son parti, l'attitude du parlementaire vis-à-vis de sa circonscription relève de sa seule conscience et n'appelle *a priori* aucun encadrement juridique ni déontologique. Le positionnement du député vis-à-vis des problèmes locaux dépend largement de son niveau d'implantation et de sa popularité au niveau national. En effet, « *plus le député est proche du député de base, moins il sera ancré dans sa circonscription et dans son parti, plus son intérêt sera focalisé sur sa réélection et donc sur sa circonscription. À l'inverse, plus sa position politique est forte, tant au niveau local qu'au sein du parti, plus il pourra se concentrer sur des missions nationales et donc sur l'intérêt général* »¹⁷⁵⁵.

616. Les parlementaires se concentrent plutôt sur des questions locales, ne serait-ce que par intérêt électoral. Ce n'est d'ailleurs pas nécessairement un mal dès lors qu'il n'existe pas forcément de contradiction entre la défense d'un intérêt local et l'intérêt général. Alerter un ministre sur les difficultés d'une entreprise ou d'un service public de sa circonscription peut contribuer à améliorer les choses localement¹⁷⁵⁶. La réglementation du cumul des mandats

¹⁷⁵¹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 109.

¹⁷⁵² CC, décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, cons. 21 « L'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée », sur cette décision, voir RA, 1987, p. 28 note GOURDON, RDP, 1987, p. 458 note FAVOREU, GDCC, 1989, p. 683-707.

¹⁷⁵³ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 110.

¹⁷⁵⁴ Sous la XV^e législature, 228 députés sont conseillers municipaux, 52 sont membres d'un conseil départemental, 45 sont membres d'un conseil régional et 5 sont conseillers de Paris.

¹⁷⁵⁵ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 114.

¹⁷⁵⁶ Pour des exemples d'intervention du député français en faveur de sa circonscription, voir Marc ABELES, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, pp. 17-24.

réduit d'autant les risques de conflits d'intérêts. Ne pouvant plus exercer une fonction exécutive, le parlementaire est sans doute moins en mesure d'exercer une influence déterminante sur sa collectivité, réduisant d'autant les risques de conflits d'intérêts¹⁷⁵⁷. En France, l'encadrement du cumul des mandats a conduit le législateur à restreindre la définition des conflits d'intérêts.

617. La loi du 15 septembre 2017 contient une définition plus restrictive que celle figurant à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013. Auparavant, la loi laissait la liberté aux chambres d'établir leur propre définition. La définition inscrite à l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre élabore un régime commun. Elle ne fait référence qu'aux seuls « *conflits entre un intérêt public et des intérêts privés* » et exclut l'hypothèse d'un conflit entre deux intérêts publics¹⁷⁵⁸.

618. Cette réécriture a fait l'objet d'un désaccord entre le gouvernement et la rapporteure du texte à l'Assemblée nationale. Suivant l'avis du Conseil d'État, le gouvernement n'a pas souhaité reprendre la définition retenue par la commission, qui incluait la possibilité d'un conflit entre deux intérêts publics au motif « *que l'exercice de leur mandat parlementaire relève d'une autre logique* » que celle des responsables publics auxquels s'applique la définition retenue par la loi du 11 octobre 2013. Selon le gouvernement, ce choix est justifié « *par le souci de ne pas mettre les parlementaires exerçant d'autres responsabilités notamment électives les conduisant à détenir un « intérêt public », dans l'impossibilité récurrente de participer aux travaux du Parlement* »¹⁷⁵⁹. La lutte contre les conflits d'intérêts n'a pas vocation à neutraliser la liberté d'action des parlementaires, notamment au niveau local. La détention d'un intérêt local ne vaut pas présomption de conflit d'intérêts. Un parlementaire peut tout à fait exercer un mandat local sans que celui-ci entre en conflit avec sa fonction de législateur.

619. Cette confusion fréquente provient du fait que la notion d'intérêt public est difficilement identifiable en raison de « la « *transcendance* » et de la « *plasticité* » de la notion d'intérêt

¹⁷⁵⁷ Sur le point, voir *supra*, para. 186 et s.

¹⁷⁵⁸ Article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi du 15 septembre 2017.

¹⁷⁵⁹ Exposé des motifs de l'amendement n° 493 déposé par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale, à l'article 2 de la loi du 15 septembre 2017.

général avec laquelle elle est souvent confondue¹⁷⁶⁰. Une distinction des deux notions est pourtant possible. Elle repose d'abord « *sur l'existence d'au moins un intérêt local et d'un intérêt national* »¹⁷⁶¹. Les personnes publiques ou les collectivités publiques peuvent détenir des intérêts propres, distincts de l'intérêt général. Les établissements publics ou les groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les chambres de commerce et d'industrie peuvent exercer une influence sur la décision publique¹⁷⁶². L'existence d'intérêts publics locaux est donc bien « *une réalité* »¹⁷⁶³. En tout état de cause, l'appréciation objective d'un conflit reste de la responsabilité de l'organe chargé de la déontologie. Un élu peut par exemple se trouver dans une telle situation lorsqu'il siège au sein d'un organisme extra-parlementaire ou qu'il participe, au titre de son mandat local au conseil de surveillance d'une structure publique. Cette situation n'est pas nécessairement un mal dès lors qu'elle participe à l'enracinement local des parlementaires. En revanche, la défense d'un intérêt local s'avère plus problématique lorsqu'elle n'est que la mise en œuvre d'une stratégie purement électorale ou de représentation d'intérêts¹⁷⁶⁴. Une fois encore, l'élu doit demeurer le seul juge des intérêts à privilégier.

620. C'est en tout cas la solution choisie au Royaume-Uni. Le code de conduite de la Chambre des Communes ne fait pas de distinction entre les intérêts publics et privés, mais se concentre sur les intérêts extérieurs au mandat. La définition retenue dans les autres parlements étudiés appréhende l'ensemble des intérêts personnels extérieurs au mandat, quelle que soit leur nature, publique ou privée. L'identification des intérêts à déclarer s'effectue au moyen d'un « test de pertinence » (*test of relevance*) qui prend notamment en compte l'apparence du conflit et son degré d'intensité. Selon le code de conduite, les députés doivent déclarer un intérêt dès

¹⁷⁶⁰ Maryse DEGUERGUE, « Intérêt général et intérêt public, tentative de distinction », in *L'intérêt général*, Mélanges en l'honneur du Professeur Didier TRUCHET, *op. cit.*, p. 132.

¹⁷⁶¹ *Idem*, p. 135.

¹⁷⁶² La loi intègre parmi les représentants d'intérêts pouvant influencer sur la décision publique « les organismes publics exerçant une activité industrielle et commerciale : établissement public ou groupement d'intérêt public. » Article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013.

¹⁷⁶³ Maryse DEGUERGUE, « Intérêt général et intérêt public, tentative de distinction », *art. précité.*, p.139.

¹⁷⁶⁴ S'agissant de la France, Sébastien BRAMERET évoque l'exemple de la Fédération des entreprises publiques locales. Cette structure qui rassemble différentes sociétés publiques locales a pour objectif « de défendre les intérêts généraux de ses membres auprès des pouvoirs publics ». Son activité s'apparente à de la représentation d'intérêts au sens de ses statuts. Elle est présidée par un député et compte plusieurs élus au sein de son conseil d'administration. En revanche, elle n'est pas inscrite au registre des représentants d'intérêts de la HATVP. Ces fonctions sont donc compatibles avec le mandat, malgré l'article L.O 147-1 qui interdit à tout député d'exercer une fonction de représentant d'intérêts dans les structures inscrites au registre. Sébastien BRAMERET, « La fédération des entreprises locales, un lobby institutionnalisé ? », in Jean-François KERLEO,(et al.)(dir.) *Transparence et déontologie parlementaires*, *op. cit.*, p. 262.

lors que celui-ci « *peut raisonnablement être perçu par les autres comme pouvant influencer la manière dont le député s’acquitte de ses fonctions* »¹⁷⁶⁵. Comme dans la définition française, la théorie des apparences et le jugement du public exercent une influence déterminante¹⁷⁶⁶. Cette définition ne fait pas de distinction entre les intérêts publics ou privés et les intérêts détenus, mais s’attache à leur caractère financier. L’étude des intérêts à déclarer varie ainsi sensiblement d’une institution à l’autre. L’attention portée aux conflits d’intérêts publics est donc une spécificité française en passe d’être abandonnée. En effet, selon la HATVP, ce type de conflit constitue « *une exception française* » qui n’apparaît dans aucune des définitions retenues dans les autres pays¹⁷⁶⁷. Le champ de la déontologie parlementaire semble ainsi se réduire à la seule prévention des conflits avec des intérêts privés. Le renforcement progressif des règles encadrant les relations entre les parlementaires et des intérêts privés extérieurs au mandat montre que ces risques de conflits sont aujourd’hui de plus en plus prégnants.

§ 2/Des interactions plus prégnantes avec les intérêts privés

621. L’encadrement de l’influence des intérêts privés sur la délibération est une composante essentielle de la déontologie. Cette focalisation sur la prévention des conflits d’intérêts s’explique pour une large part en raison de la porosité croissante des milieux économiques et politiques. En effet, « *l’idée selon laquelle la sphère publique serait entièrement dominée par le culte de l’intérêt général, qui tiendrait lieu pour elle de principe axiologique et de cadre de référence, a beaucoup perdu de sa crédibilité* »¹⁷⁶⁸. Ce présupposé est remis en cause par la science économique et notamment par l’École du choix public, qui suggère que l’État, comme tout agent économique, n’agit pas de manière désintéressée, mais cherche au contraire à

¹⁷⁶⁵ Cette théorie dite du « choix public » appliquée à la politique défend l’idée que les députés se comportent comme tout agent économique et cherchent en priorité à favoriser leurs propres intérêts. Suivant cette analyse, « les choix publics sont “nécessairement impurs” puisque les élus visent en priorité la satisfaction de leurs propres intérêts ». Élisabeth ZOLLER, « Transparence et démocratie, généalogie d’un succès », in Élisabeth ZOLLER, Gilles J. GUGLIELMI, (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, op. cit., p. 14.

¹⁷⁶⁶ Cette définition du test de pertinence est l’objet de l’une des rares divergences entre le code de conduite de la Chambre des Communes et celui de la Chambre des Lords, qui est plus restrictif. En effet, le code de la Chambre des Lords insiste sur le caractère raisonnable de l’appréciation du public, laquelle doit émaner « d’une personne “impartiale” et “suffisamment informée” qui juge les faits pertinents de manière objective ». Ce test sert aux députés pour recenser les intérêts qu’ils doivent déclarer publiquement. Sur ce test voir not. para. 703.

¹⁷⁶⁷ « Le conflit d’intérêt public-public, une exception française », site internet de la Haute Autorité, publié le 6 décembre 2017, <https://www.hatvp.fr/presse/le-conflit-dinteret-public-public-une-exception-francaise/> (consulté en août 2019).

¹⁷⁶⁸ Jacques CHEVALLIER, « Déclin ou mythe de l’intérêt général », in *L’intérêt général*, Mélanges en l’honneur du Professeur Didier TRUCHET, op. cit., p. 86.

maximiser ses intérêts. Dans ce contexte, la référence à l'intérêt général comme principe directeur de l'action des gouvernants n'a cependant pas perdu de sa pertinence. C'est davantage les modalités de sa détermination qui sont à repenser à l'aune des mutations de la démocratie contemporaine et notamment des interactions croissantes entre la sphère publique et le monde économique. Cette porosité entre la sphère publique et la sphère privée a notamment été étudiée sous l'angle de la science politique. L'État s'inspire des méthodes managériales du secteur privé au travers du *New public management*¹⁷⁶⁹. L'apparition et la normalisation des activités de lobbying à partir des années soixante-dix font des représentants d'intérêts des acteurs incontournables de la société néo-libérale¹⁷⁷⁰. Certains auteurs affirment que les politiques néo-libérales menées en Europe et notamment au Royaume-Uni ont « engendré, dans les années 1990, un système de corruption publique »¹⁷⁷¹.

622. Dans le même temps, la part des députés issus de la société civile augmente à nouveau, notamment en France, à la faveur du renouvellement de la classe politique lors des élections de juin 2017. L'arrivée de ces députés sans expérience politique et bénéficiant de réseaux issus de leur carrière professionnelle fait naître de nouvelles implications déontologiques¹⁷⁷². Elle nécessite la mise en place d'un contrôle « au quotidien des situations de conflits d'intérêts ». Cette situation est connue depuis de nombreuses années au Royaume-Uni. Jusqu'en 1995, il n'existait aucune incompatibilité professionnelle ni aucun contrôle des situations de cumul y compris avec une activité de conseil ou de lobbying. Selon le rapport du comité Nolan « *le malaise provient indubitablement du développement du lobbying parlementaire et de l'augmentation très substantielle du nombre de parlementaires employés comme consultants ou conseiller par des entreprises* »¹⁷⁷³. En France, ce malaise commence à être identifié. Le rapport de Jean- Louis Nadal sur l'exemplarité des responsables publics souligne que

« Les relations entre responsables publics et représentants d'intérêts restent marquées par le secret, ce qui est susceptible d'alimenter l'inquiétude des citoyens »

¹⁷⁶⁹ Pierre FRANCE, Antoine VAUCHEZ, *Sphère publique, intérêts privés : enquête sur un grand brouillage*, Presses de Sciences Po, 2017, p. 175.

¹⁷⁷⁰ Guillaume COURTY, *Le lobbying en France : Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang, 2002, p. 112.

¹⁷⁷¹ Alan DOIG et John WILSON, « Untangling the Threads of Sleaze: The Slide into Nolan », *Parliam. Aff.*, 1995, n° 4, p. 564.

¹⁷⁷² Jean-François KERLEO, « De quelques implications déontologiques de la nouvelle Assemblée nationale », *Constitutions*, 2017, p. 306.

¹⁷⁷³ Rapport NOLAN, *op. cit.*, p. 21.

quant à la probité de leurs dirigeants. L'idée d'une forme de collusion entre les groupes d'intérêts, qui tenteraient par tous les moyens d'imposer leur intérêt particulier, et les hommes politiques, qui le feraient primer sur l'intérêt général, est largement répandue et contribue à l'érosion de la confiance des citoyens dans leurs institutions »¹⁷⁷⁴.

623. L'influence croissante des intérêts privés sur la sphère parlementaire et la professionnalisation du mandat rendent les élus plus vulnérables, mais aussi plus concernés par la problématique des conflits d'intérêts. Ils accèdent désormais au mandat bien souvent sans bénéficier d'autres ressources issues d'une carrière ou d'un emploi antérieur. Les premières tentatives de régulation sont marquées par la volonté de circonscrire l'influence des puissances de l'argent. Elles se traduisent nous l'avons vu, par une augmentation significative de l'indemnité parlementaire, la création d'obligations déclaratives ou la prohibition du cumul avec certaines activités privées considérées comme ayant une influence néfaste sur la délibération¹⁷⁷⁵. Ces interdictions sont cependant loin d'avoir assaini les relations avec les acteurs privés.

624. Le développement des activités de lobbying a un profond impact sur le développement de règles éthiques et sur les relations qu'entretiennent les parlementaires avec leurs électeurs. Les lobbies sont apparus comme des acteurs nécessaires pour faire face à la complexité du monde économique. Leur présence marque un changement profond dans le processus d'élaboration de la loi, ce qui multiplie d'autant les risques de conflits d'intérêts. À ce titre, le développement d'activités de lobbying auprès des parlementaires est un signe fort du désir d'influence des intérêts privés sur le processus de formation de la loi.

625. Cependant, l'influence des représentants d'intérêts sur le travail parlementaire doit être relativisée. Des pratiques contestables telles que l'octroi de cadeaux ou l'envoi aux parlementaires d'amendements pré rédigés existent, certaines sont d'ailleurs encadrées¹⁷⁷⁶. La décision de prendre en compte les suggestions des représentants d'intérêts repose *in fine* sur la conscience de l'élu qui peut solliciter l'organe de déontologie de son assemblée ou se référer au code de déontologie pour éviter de se retrouver dans une situation de conflits d'intérêts.

¹⁷⁷⁴ Rapport NADAL, *op. cit.*, p. 61.

¹⁷⁷⁵ Sur ce point voir *supra*, partie 1 para 338 et s.

¹⁷⁷⁶ Les interdictions applicables aux représentants d'intérêts voir partie 1 para. 402.

D'autre part, la délibération demeure un travail collectif au sein duquel un élu qui accepterait de porter en séance les suggestions d'un représentant d'intérêts n'aura d'influence que s'il parvient à convaincre une majorité de ses collègues. Enfin, la stigmatisation quasi systématique de l'action des représentants d'intérêts repose sur une vision quelque peu biaisée d'un intérêt général nécessairement distinct d'intérêts privés par nature néfastes. Or, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, il n'existe pas nécessairement de contradiction entre la satisfaction d'un intérêt personnel et l'intérêt général. En effet, une loi peut satisfaire les intérêts privés portés par un représentant d'intérêts ou directement par un parlementaire tout en bénéficiant en même temps au plus grand nombre. Seulement, la pression croissante qu'exercent les intérêts privés exige sans doute une plus grande vigilance de la part des parlementaires.

626. L'attitude des gouvernants à l'égard du lobbying se révèle très différente d'un pays à l'autre en fonction de leur conception de l'intérêt général, d'une image plus ou moins positive ou d'une réglementation plus ou moins contraignante¹⁷⁷⁷. Elle peut également varier en fonction des secteurs. Une expertise pouvant plus particulièrement être requise sur un sujet technique que les parlementaires ne maîtrisent pas forcément. La France demeure très réticente à l'incursion des intérêts dans la sphère parlementaire au nom d'une conception transcendante de l'intérêt général et de la souveraineté du Parlement. Selon Pascal Jan, cette suspicion vient du fait que « *soit les intérêts particuliers sont considérés comme légitimes, parce qu'ils participent à la détermination de l'intérêt général, soit ils ne le sont pas, parce que la souveraineté nationale et la notion française de l'intérêt général ne peuvent admettre, dans une vision volontariste, que les intérêts particuliers puissent y concourir* »¹⁷⁷⁸. Les soupçons qui pèsent à l'égard du lobbying s'expliquent aussi par le fait que ce problème a longtemps été traité de manière très opaque. Au Royaume-Uni, le nombre de sociétés de lobbying n'a cessé de croître à partir des années 1980. En 1993, on dénombrait une soixantaine de firmes spécialisées dans le lobbying, et avant la réforme de 1995 qui a encadré ces pratiques, le registre d'intérêts recensait 26 parlementaires ayant un contrat avec une entreprise de lobbying et 142 parlementaires avaient des relations avec des intérêts privés extérieures aux parlements, soit un tiers d'entre eux¹⁷⁷⁹. La multiplication des groupes de pression, notamment au Royaume-Uni,

¹⁷⁷⁷ Sur les règles de transparence encadrant les activités de lobbying dans les différents parlements, *cf. infra* para. 759 et s.

¹⁷⁷⁸ Pascal JAN, « Le droit parlementaire à l'épreuve du lobbying », *op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁷⁹ Griffith & Ryle on Parliament, *op. cit.*, p. 89.

est l'une des causes de l'échec de l'ancien système d'autorégulation qui est profondément réformé à compter de 1995¹⁷⁸⁰. Ces situations où les parlementaires étaient rémunérés en tant que consultants privés sont clairement à l'origine de la crise de confiance qui a secoué le Royaume-Uni en 1994¹⁷⁸¹.

627. Un grand nombre d'institutions s'accordent pourtant à reconnaître les vertus du lobbying. Dans une étude sur la perception du lobbying par les décideurs publics en France, 98 % du panel interrogé jugent que le dialogue avec les représentants est « *utile* », et 96 % le jugent « *nécessaire* ». L'activité de lobbying n'est donc pas critiquable en elle-même. Il faut en effet distinguer entre le lobbying de pure influence et celui qui comporte une part d'expertise. Un lobbying « *bien compris* » et convenablement encadré peut être un outil utile à la décision publique¹⁷⁸².

628. La lutte contre les conflits d'intérêts ne doit pas empêcher les interactions entre la sphère publique et la sphère privée. Un parlementaire peut par exemple faire bénéficier l'assemblée de l'expérience acquise dans le cadre d'une activité annexe. Par exemple, la contribution d'un député médecin à un débat sur la santé est légitime et peut contribuer à améliorer un texte même lorsque le député en question est susceptible d'en tirer un profit personnel. Il convient de distinguer l'expertise, nécessaire et légitime, de l'influence à des fins personnelles, qui porte en elle un risque de conflit d'intérêts. Même lorsqu'elle est légitime, cette transformation des liens des parlementaires avec les intérêts privés est souvent mal perçue par l'opinion publique qui demeure attachée à une conception transcendante de l'intérêt général.

629. Les recherches empiriques confirment que les citoyens éprouvent une plus grande méfiance que les élus à l'égard du lobbying. Pour tester cette hypothèse, une étude française menée par le LEGGIPAR a demandé à des députés quelle serait leur attitude vis-à-vis d'un amendement pré rédigé par « une grande compagnie française »¹⁷⁸³. L'attitude des citoyens et des députés vis-à-vis de ce genre d'initiative diffère sensiblement. 66 % des députés se

¹⁷⁸⁰ Oonagh GAY et Patricia LEOPOLD (dir.), *Conduct unbecoming*, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁸¹ Rapport NOLAN, *op. cit.*, p. 21.

¹⁷⁸² OCDE, *Lobbying, pouvoirs publics et confiance*, volume 1, *Quel cadre législatif pour plus de transparence ?* publications de l'OCDE, 25 janvier 2011, p. 58.

¹⁷⁸³ Cécile VIGOUR, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *The Journal of Legislative Studies*, 2013 n° 2, p. 239.

déclarent prêt à défendre l'amendement contre seulement 30 % des citoyens¹⁷⁸⁴. La méfiance des citoyens et des parlementaires à l'égard des intérêts économiques est confirmée par une seconde hypothèse dans laquelle les auteurs ont proposé un second amendement rédigé cette fois par une ONG. L'attitude des répondants est bien plus positive. 80 % des députés et deux tiers des citoyens interrogés se déclarent favorables à l'amendement¹⁷⁸⁵. Selon Olivier Rozenberg et Cécile Vigour, « *les députés ont un rapport plus pragmatique que leurs électeurs aux activités législatives* »¹⁷⁸⁶. Les élus ont moins d'a priori sur l'influence des lobbies parce qu'ils entretiennent des relations réelles avec eux, souvent bien éloignées du « mythe de l'influence » parfois véhiculé par les médias¹⁷⁸⁷. Cette suspicion à l'égard du lobbying est à l'origine de l'institutionnalisation des règles visant à leur encadrement. Le processus d'adoption de ces règles est d'ailleurs semblable à celui concernant les règles déontologiques applicables aux élus. Contrairement à une lecture « *héroïque* »¹⁷⁸⁸, les parlementaires font preuve d'une même résistance à l'égard de ces règles. Les dispositifs retenus sont d'ailleurs souvent très en deçà des attentes légitimes de transparence de l'opinion publique et des institutions œuvrant dans le domaine¹⁷⁸⁹. La réaction des parlements en la matière est rarement spontanée. Elle s'inscrit dans le mouvement global d'institutionnalisation de la déontologie qui vise à améliorer la confiance des citoyens dans le fonctionnement de la démocratie représentative.

¹⁷⁸⁴ *Idem*. L'étude complète du LEGIPAR (Légitimation parlementaire et gouvernement démocratique en France et dans l'Union européenne) est rassemblée dans le volume 19, 2013 n°2 du *Journal of Legislative Studies*.

¹⁷⁸⁵ Sylvain BROUARD *et al.*, « From Theory to Practice: Citizens' Attitudes about Representation in France », *The Journal of Legislative Studies*, 2013, n° 2, p. 183.

¹⁷⁸⁶ Olivier ROZENBERG, Cécile VIGOUR, « Comment pensent les parlementaires ? Les rôles, valeurs et représentation des élus », in Olivier ROZENBERG, Éric THIERS, *Traité d'études parlementaires, op. cit.*, p. 408.

¹⁷⁸⁷ Guillaume COURTY, *Le lobbying en France : invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang AG, 2002, p. 317.

¹⁷⁸⁸ Guillaume COURTY et Marc MILET, « Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017) », *RFAP*, 2018, n° 1, pp. 17-31.

¹⁷⁸⁹ En France, la HATVP dresse un bilan mitigé du registre mis en place par la loi Sapin 2 et son décret d'application. Sur ce point, voir partie 2 para 767 et s.

Conclusion du Chapitre 1

630. L'institutionnalisation de la déontologie correspond au passage d'une logique informelle et minimale de l'éthique à la codification des règles de comportements inhérentes à l'exercice d'un mandat parlementaire. Ce processus traverse à des degrés divers l'ensemble des parlements étudiés. Cette dernière décennie est marquée par une multiplication et une accélération sans précédent des réformes touchant la déontologie des responsables publics. Ce mouvement d'institutionnalisation est la conséquence d'une importante mutation de la démocratie représentative qui s'explique par une multitude de facteurs communs à l'ensemble des parlements.

631. La proximité entre les citoyens et les élus n'a jamais été aussi forte. Le progrès technique et technologique, l'attention soutenue des médias pour le comportement des responsables publics a considérablement renforcé la capacité de surveillance des citoyens. Cette proximité nouvelle a cependant pour conséquence de révéler un écart entre le comportement attendu des représentants et leur comportement réel. Cette perception nouvelle aboutit à une forme de désacralisation du mandat parlementaire. L'écart entre les valeurs portées par la démocratie et leur application par ceux chargés de les mettre en œuvre dans leur comportement a engendré un phénomène qualifié de crise de la représentation. Cette crise est également la conséquence d'une longue absence de repères déontologiques. La liberté et la dignité que leur offrait le mandat ont longtemps conforté les élus dans l'idée qu'aucune règle déontologique spécifique, outre la morale commune, ne s'imposait à eux. La définition d'un cadre déontologique spécifique est devenue une nécessité pour des raisons circonstancielles, dans un contexte marqué par la révélation de nombreux abus et l'augmentation croissante des pressions multiples qui s'exercent sur le parlementaire et qui sont susceptibles d'altérer son indépendance de jugement.

632. L'édiction de règles déontologiques tente d'apporter un remède à ces maux en formalisant les valeurs et les règles inhérentes à l'exercice d'un mandat parlementaire. Cette

réaction éthique poursuit *a priori* un but légitime de valorisation des élus aux yeux du citoyen. L'analyse des conditions dans lesquelles ce processus se déroule invite toutefois à relativiser son caractère spontané et purement désintéressé. Les réformes sont bien souvent conduites, sous la pression de l'opinion publique par le pouvoir exécutif qui cherche par ce biais à satisfaire une demande sociale et espère en tirer un bénéfice politique. De leur côté, les parlementaires opposent une certaine résistance à ce changement dans le but de sauvegarder leurs intérêts et les bénéfices liés à leur position. Alors qu'elle apparaît comme une nécessité aux yeux du citoyen, l'institutionnalisation de la déontologie est très loin de faire consensus auprès des parlementaires. Ce constat ne signifie pas pour autant que toute réforme en matière d'éthique est vaine. Les règles adoptées s'inscrivent dans la durée et dépassent le cadre circonstanciel qui a mené à leur création. Elles peuvent conduire, dans la durée, à un changement profond des comportements et des mentalités. L'importance aujourd'hui accordée à la publicité du processus législatif et à la transparence des comportements parlementaires en est un exemple. C'est par des réformes successives que ces principes se sont imposés comme des exigences fondamentales de la démocratie représentative et sont aujourd'hui des composantes essentielles de la déontologie parlementaire.

Chapitre 2 : Une responsabilité impliquant un devoir de publicité et de transparence à l'égard des citoyens.

633. L'obligation de rendre compte de son action est une composante essentielle de la responsabilité. Elle implique pour le parlementaire de communiquer sur la façon dont il exerce son mandat. Cette communication s'exerce depuis l'origine du régime représentatif par la publicité des délibérations¹⁷⁹⁰. La publicité des débats est une exigence collective qui s'intéresse au contenu de la délibération et au sens des décisions prises par le Parlement. Elle demeure une exigence fondamentale qui renforce le caractère démocratique de la représentation.

634. Cet impératif traditionnel de publicité se distingue d'une exigence plus contemporaine de transparence qui occupe aujourd'hui une place centrale dans les différents systèmes de déontologie parlementaire. La transparence est une exigence personnelle. Elle s'intéresse « *à ce que font, mais surtout à qui sont les élus* »¹⁷⁹¹. La transparence promeut une exigence légitime de proximité entre les élus et les citoyens. Son champ est différent de celui de la publicité. Il ne concerne pas l'activité délibérative des élus, mais leurs comportements dans la sphère publique et aussi parfois privée. La transparence entretient un lien fort avec l'exigence d'exemplarité et de probité. Elle tend à se confondre avec une exigence de moralité publique et est souvent parée de toutes les vertus¹⁷⁹². Le dévoilement qu'elle implique inciterait mécaniquement à la probité et à l'exemplarité¹⁷⁹³. L'amélioration du comportement des élus n'est pourtant que le but secondaire de la transparence. Sa fonction première est d'octroyer au citoyen un accès à l'information pour lui permettre d'exercer un contrôle effectif du comportement des élus. Elle facilite l'accès à l'information, mais, à la différence de la publicité « *ne présuppose pas un*

¹⁷⁹⁰ « On peut réduire à trois ces conditions nécessaires, ces formes essentielles du principe du régime représentatif [...] et on est autorisé à les considérer comme fondamentales ». Ces formes sont : « la division des pouvoirs, l'élection, la publicité ». « La publicité constitue le lien de la société et de son gouvernement », François GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe*, tome I, 1880, Hachette Livres, BnF, 2017, pp. 119-124.

¹⁷⁹¹ Daniel NAURIN, « Transparency, Publicity, Accountability, The missing links », *Swiss Political Science Review*, 2006, n°3, p. 90. « The concept of transparency captures the accessibility of information. Transparency literally means that it is possible to look into something, to see what is going on ».

¹⁷⁹² *Ibid.*

¹⁷⁹³ « L'œil du public rend l'homme d'État vertueux » selon BENTHAM, cité par Jean-François KERLEO, *La transparence en droit. Recherche sur la formation d'une culture juridique*. Paris, Mare et Martin, 2016, p. 1.

accès réel à l'information »¹⁷⁹⁴. Elle donne au citoyen la faculté de vérifier, par lui-même, que le comportement de ses représentants est en adéquation avec ses attentes et les valeurs inhérentes à l'exercice de sa fonction. Cependant, parce qu'elle s'intéresse à des comportements individuels qui ont parfois un lien très indirect avec le mandat, la transparence doit avoir des limites. La plus fondamentale étant le respect de l'intimité et de la vie privée de l'élu. La frontière entre la vie privée et la vie publique des élus tend à s'effacer dans un contexte où le secret est parfois perçu comme un obstacle au bon fonctionnement des démocraties¹⁷⁹⁵.

635. Les notions de publicité et de transparence se rejoignent par leur objet qui est de participer à l'information du citoyen. Elles n'ont toutefois pas la même portée : la publicité implique l'accès direct ou indirect à la délibération quand la transparence est une exigence personnelle qui s'intéresse en priorité aux intérêts du parlementaire. La publicité des débats constitue une garantie collective de l'intégrité de la délibération (Section 1). La transparence, qui s'applique d'abord aux intérêts détenus, est quant à elle une garantie individuelle de l'objectivité et de la probité des élus (Section 2).

¹⁷⁹⁴ La distinction est reprise en français par Sandrine BAUME, « La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence », *Raison publique*, juillet 2011, (en ligne : <https://www.raison-publique.fr/article459.html>, consulté en août 2019).

¹⁷⁹⁵ Guy CARCASSONNE, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, 2001, n° 97, p. 17.

Section 1 : La publicité des débats, garantie originelle de l'intégrité de la délibération

636. La publicité participe à un certain idéal de la démocratie¹⁷⁹⁶. L'un des traits dominants de la philosophie politique du XVIII^e siècle se caractérise par une croyance quasi religieuse dans les vertus de la publicité pour prévenir les individus contre l'arbitraire des gouvernants¹⁷⁹⁷. La publicité des travaux parlementaires apparaît comme un déterminant du régime représentatif. Deux formes de publicité peuvent être distinguées. La publicité matérielle est le fait d'autoriser le public à assister aux débats. La publicité formelle est le fait de relayer par le biais de la presse ou de comptes-rendus officiels leur teneur¹⁷⁹⁸. Dans son *Essay on political tactics*, Bentham détaille les trois raisons qui font, selon lui, de la publicité « *la loi la plus à même de garantir la confiance du public* »¹⁷⁹⁹. La publicité a pour but « *de contraindre les membres de l'assemblée à accomplir leurs devoirs, elle doit assurer la confiance du public dans l'instruction et assurer leur consentement à la législation et enfin, elle doit permettre au législateur de connaître les souhaits des gouvernés* »¹⁸⁰⁰. La publicité constitue un élément fondamental du régime représentatif, dans la mesure où elle participe à l'information du citoyen sur la conduite de leurs représentants. Elle s'étend aux débats (§ 1), mais aussi aux présences et aux votes (§ 2).

¹⁷⁹⁶ Jean-François KERLEO, *La transparence en droit : Recherche sur la formation d'une culture juridique*, op. cit., p. 853.

¹⁷⁹⁷ Carl SCHMITT, *Parlementarisme et démocratie*, op. cit., pp. 48-49 et Jürgen HABERMAS, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, France, Payot, 1978, pp. 77 à 81. L'influence de la philosophie des Lumières est déterminante dans l'affirmation du principe de publicité des débats parlementaires. Voltaire affirme ainsi que « si quelque chose peut arrêter chez les hommes la rage du fanatisme, c'est la publicité », in VOLTAIRE, *Œuvres complètes de Voltaire, avec des notes et une notice historique sur la vie de Voltaire*, Paris, Chez Furn éditeur, Tome XII, 1837 p. 293. Le terme publicité apparaît dans le dictionnaire de l'Académie française pour la première fois en 1694.

¹⁷⁹⁸ Yves LAVOINE, « Publicité des débats et espace public », *Études de communication. Langues, information, médiations*, 1999, n° 22, pp. 115-132.

¹⁷⁹⁹ « The fittest law for securing public confidence. This law is that of publicity », Jeremy BENTHAM, "Essay on political tactics", in *The Collected Works of Jeremy Bentham*, Clarendon press, 1999, vol. 2, p. 310.

¹⁸⁰⁰ Jeremy BENTHAM, in. *Ibid.*

§ 1/La publicité des débats participe à l’information des citoyens sur la conduite et les choix de leurs représentants

637. La publicité des débats est un gage de la vertu des représentants qui délibèrent sous l’œil attentif et vigilant du peuple¹⁸⁰¹ (A). Ce principe est aujourd’hui unanimement appliqué, bien qu’il ait pu faire dans le passé l’objet de résistances, notamment en Angleterre (B).

A. Un gage de vertu des représentants

638. En France, dès la Révolution, les membres de l’Assemblée constituante expriment une foi unanime dans les vertus de la publicité. Des liens entre la publicité et l’honnêteté des gouvernants sont très vite établis. Dans la pensée révolutionnaire, « *l’homme honnête, celui qui se conduit par les principes de l’honneur et de la probité ne craint jamais le grand jour* »¹⁸⁰². La visibilité de la procédure parlementaire assure son respect, mais elle permet aussi, selon Bentham, « *un spectacle de vertu, où la moralité se trouve en quelque sorte mise en application et donnée à voir* »¹⁸⁰³. La publicité est aussi très liée à l’idée de responsabilité dès lors qu’elle permet un véritable contrôle citoyen du comportement et de l’activité des parlementaires. Ainsi, pour Benjamin Constant, la publicité constitue le principal levier qui permet à l’opinion publique d’exercer son devoir de surveillance. La publicité permet également de s’assurer du respect de « bonnes pratiques » que les parlements ne peuvent à eux seuls faire respecter¹⁸⁰⁴. En ce sens, l’objectif de la publicité est aussi de contraindre les parlementaires à observer les valeurs déontologiques inhérentes au mandat parlementaire. On retrouve ici le lien entre responsabilité et publicité dès lors que celle-ci est aussi un mécanisme susceptible d’affecter directement le comportement des gouvernants « *en exposant l’honneur et la réputation des*

¹⁸⁰¹ « L’œil du public rend l’homme d’État vertueux » dit encore BENTHAM, cité par Jean-François KERLEO, *La transparence en droit*, op. cit. 2016 p. 1.

¹⁸⁰² Anonyme, *Les milles et un abus*, sept. 1789, cité par Jean-François KERLEO, *La transparence en droit*, op. cit. ; p. 1. ROBESPIERRE fait lui aussi l’éloge de la publicité notamment dans son discours du 10 mai 1793 dans lequel il considérait que l’assemblée ne pouvait siéger que dans un lieu pouvant accueillir au moins 12 000 personnes.

¹⁸⁰³ Jeremy BENTHAM, cité par Sandrine BAUME, « La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d’une exigence », op. cit.

¹⁸⁰⁴ Benjamin CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements (1806-1810)*. Textes établis et introduits par Étienne HOFMANN, Paris, Hachette Littératures, 1997, p. 396.

hommes intègres » ou, à l'inverse « *en éreintant celui des hommes coupables* »¹⁸⁰⁵. Elle permet ainsi à l'opinion d'effectuer, en toute connaissance de cause, son travail de détermination des comportements acceptables. De manière positive, outre le contrôle des gouvernants, la publicité joue un rôle déterminant « *d'émulation et de promotion des comportements vertueux* »¹⁸⁰⁶. Elle met en lumière la probité des gouvernants, mais elle doit aussi pouvoir disperser les malentendus et les fausses accusations. Comme le souligne le président Nadal, « *l'exemplarité, c'est aussi donner à voir les bonnes pratiques, la réalité de l'action de l'essentiel des responsables publics, pour renouer la confiance* »¹⁸⁰⁷.

639. La publicité des débats parlementaires participe pleinement à la construction d'une relation de confiance entre le peuple et ses représentants. À partir du XVIII^e siècle, « *la publicité devient un principe de gouvernement qui contraint les élus à se conformer à leurs devoirs, elle devient une garantie d'intégrité* »¹⁸⁰⁸. Elle est de ce fait, une composante essentielle de la déontologie parlementaire, aujourd'hui largement appliquée dans un contexte qui promeut l'entière visibilité du travail parlementaire.

B. Une composante essentielle de la déontologie parlementaire, aujourd'hui largement appliquée.

640. La publicité des débats en séance et en commission est aujourd'hui une règle de principe qui ne souffre que de rares exceptions dans les parlements étudiés (1). Cette règle traditionnelle est doublée d'une autre exigence plus contemporaine d'accès dans un format ouvert et réutilisable aux informations relatives au Parlement, qualifiée « *d'open data* » (2).

¹⁸⁰⁵ Sandrine BAUME, « La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence », *op. cit.*, p. 8.

¹⁸⁰⁶ *Ibid.*

¹⁸⁰⁷ Rapport NADAL, *op. cit.*, p. 53.

¹⁸⁰⁸ Sandrine BAUME, *op. cit.*, p. 8.

1) Une large publicité des débats en séance et en commission

641. Instituée par la Constitution de 1791 en France, la publicité des débats a ensuite été proscrite par la Constitution de l'an VII et la Charte de 1814. Elle est depuis inscrite dans toutes les constitutions suivantes. L'article 33 al. 1 de la Constitution de 1958 précise que « *les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au Journal officiel* ». Cette adoption quasi « naturelle » de la publicité s'inscrit en rupture totale avec la conception anglaise¹⁸⁰⁹. La Chambre des Communes britannique est longtemps restée réticente à publier ses travaux. La publication des débats parlementaires restait subordonnée à l'accord préalable de la Chambre et toute divulgation sans autorisation demeure en théorie susceptible de constituer une atteinte au privilège des députés¹⁸¹⁰. Cette attitude est justifiée par une méfiance à l'égard de la presse. Elle témoigne surtout, selon Cécile Guérin-Bargues, « *d'une volonté de la Chambre de dénier au peuple tout droit de regard sur ses travaux* »¹⁸¹¹. Ce refus de la publicité s'explique aussi par une conception radicale de l'indépendance du parlementaire, fidèle à la théorie classique du mandat représentatif où « *l'autonomie du Parlement devait l'emporter sur la volonté du peuple* »¹⁸¹². La publicité s'est ainsi longtemps limitée à l'établissement d'un compte-rendu appelé à rester confidentiel.

642. Le principe de la publicité des débats ne s'impose au Royaume-Uni que grâce à la liberté de la presse qui relaye, malgré les pressions, le contenu des débats¹⁸¹³. La presse parlementaire s'engage, à partir des années 1850, à publier des comptes-rendus intégraux des débats. Le *Hansard*, recueil intégral des publications de la Chambre des Communes, est à l'origine une publication privée qui ne devient le compte-rendu officiel qu'à compter d'une résolution de 1909¹⁸¹⁴. La publicité vaut aussi bien pour les débats en séance publique qu'en commission ou

¹⁸⁰⁹ Hugo CONIEZ, *Écrire la démocratie*, op. cit., p. 138.

¹⁸¹⁰ Chambre des Lords, *Standing Order* n°13. Dans la pratique néanmoins, le Parlement britannique se refuse depuis 1971 à poursuivre les manquements à une éventuelle interdiction de publication, sauf interdiction expresse ou délibération à huis clos. Voir sur ce point le rapport du *Committee on Privileges, Report from the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, 1999, op. cit., p. 162.

¹⁸¹¹ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 174.

¹⁸¹² Hugo CONIEZ, *Écrire La Démocratie*, op. cit., p. 58.

¹⁸¹³ *Idem*, p.61. Les journalistes n'étaient alors que tolérés dans l'enceinte du Parlement et un parlementaire pouvait à tout moment exiger du *Speaker* de la Chambre qu'il les fasse sortir. De plus, l'accès aux tribunes du Parlement demeurait payant.

¹⁸¹⁴ Sur la naissance du *Hansard* à la Chambre des Communes britannique, voir Hugo CONIEZ, op. cit., p. 158-162.

en comité. Il implique la possibilité pour le public d'assister à la séance en tribune dans la limite des places disponibles¹⁸¹⁵.

643. Un compte-rendu extensif des débats est publié dans l'ensemble des pays étudiés et les cas de huis clos sont partout extrêmement rares¹⁸¹⁶. La séance publique est de ce fait la part la plus visible de l'activité des parlementaires. Elle ne constitue pourtant pas quantitativement la phase la plus importante¹⁸¹⁷. Un député ou un sénateur passe davantage de temps en commission ou en réunion qu'en séance plénière. La publicité revêt ici une dimension symbolique d'information du public. L'examen par l'ensemble de la Chambre demeure une étape essentielle pour arrêter un consensus, mais elle ne fait souvent que confirmer un rapport de force déterminé en amont lors du travail plus technique effectué en commission. Les écarts avec la ligne déterminée par le groupe politique sont relativement rares, d'autant que le nombre de lectures en séance tend à diminuer.

644. Le travail en commission revêt aussi une grande importance en France, mais reste encore méconnu du grand public. Le secret qui a longtemps prévalu autour des débats n'a pas contribué à leur visibilité¹⁸¹⁸. Le huis-clos des réunions de commission a longtemps été considéré comme le gage de discussions plus techniques, « moins *étroitement soumises à l'opinion, et donc potentiellement plus libres* »¹⁸¹⁹. Le principe de la publicité s'impose depuis la révision constitutionnelle de 2008. À l'Assemblée nationale, la réforme du Règlement intervenue en mai 2009 autorise le Bureau de chaque commission à fixer les modalités de publicité de ses travaux. Depuis 2014, l'article 46 du Règlement pose le principe selon lequel les travaux des commissions sont publics¹⁸²⁰. La publicité est la règle sauf délibération contraire du bureau de la commission concernée. Un compte-rendu intégral est élaboré et la séance est retransmise sur le portail vidéo des assemblées. Largement appliquée, la publicité ne concerne pas seulement les débats. Le Bureau de chaque commission ne peut déroger à ce principe que par une décision motivée. La publicité signifie que les commissions sont ouvertes à la presse et font l'objet d'une

¹⁸¹⁵ Article 26 (XII) de l'Instruction générale du Bureau à l'Assemblée nationale. 273 places sont offertes au public à l'Assemblée nationale.

¹⁸¹⁶ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 399.

¹⁸¹⁷ Muriel MAUGIN HELGESON, *op. cit.*, p. 235.

¹⁸¹⁸ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 386.

¹⁸¹⁹ Léo HAMON, Article 43, in Gérard CONAC et François LUCHAIRE (dir.), *La Constitution de la République française*, 2e éd., Paris, Economica, 1987, p. 847.

¹⁸²⁰ Article 46 (1) du Règlement issu de l'article 2 de la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

retransmission en direct sur le site de l'Assemblée nationale et toujours d'un compte-rendu¹⁸²¹. Les exceptions sont extrêmement rares. Les assemblées disposent de la faculté de restreindre la publicité de leurs travaux, notamment en matière militaire, pour protéger le secret défense¹⁸²². En France, l'article 33 al. 2 de la Constitution prévoit que les assemblées peuvent siéger en comité secret¹⁸²³. Ce principe de publicité des travaux en commission est appliqué avec une moins grande rigueur au Sénat. Si un procès-verbal est établi de longue date, « *la confidentialité a longtemps été considérée comme un élément structurant de l'efficacité du travail des commissions, car les opinions des commissaires peuvent s'y exprimer plus librement, sans toutes les pesanteurs qu'imposent le débat public et la pression des groupes politiques* »¹⁸²⁴. Depuis 2008, chaque commission décide des modalités de publicité de ses travaux, qui passe principalement par l'ouverture de la séance au public et à la presse¹⁸²⁵.

645. Au Royaume-Uni, les réunions des *Standings Committees* font l'objet d'un compte-rendu et peuvent accueillir du public¹⁸²⁶. Seul le *Bundestag* maintient un principe de confidentialité, mais les commissions peuvent décider d'admettre du public pour certaines questions à l'ordre du jour, lequel fait systématiquement l'objet d'une publication. De plus, le Règlement octroie au public présent un droit illimité d'information sur la teneur des débats¹⁸²⁷. Les commissions procèdent régulièrement à des auditions publiques qui sont retransmises en direct¹⁸²⁸.

646. Les actes réglementaires des assemblées peuvent aussi en principe faire l'objet d'une publication sur décision de l'assemblée concernée. Ce mouvement de communication des documents et des données parlementaires s'amplifie dans toutes les assemblées. Celles-ci ont

¹⁸²¹ Article 18 et 18 bis de l'IGB de l'Assemblée nationale.

¹⁸²² Sur ces restrictions, notamment en matière militaire, voir Marc GUILLAUME, « Parlement et secret(s) », *Pouvoirs*, 2001, n° 97, pp. 67-84.

¹⁸²³ Cette disposition n'a jamais été utilisée sous la V^e République. Sa dernière application remonte au 19 avril 1949.

¹⁸²⁴ Site internet du Sénat, « l'examen des textes en commission » https://www.senat.fr/role/fiche/exam_com.html (consulté en août 2018)

¹⁸²⁵ Sur les modalités de cette publicité au sein des deux assemblées, voir Jean-François KERLEO, « La transparence du travail parlementaire, in Jean-François KERLEO (et al.)(dir.) *Transparence et déontologie parlementaires*, op. cit., pp. 44 et s.

¹⁸²⁶ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, Rapport d'évaluation pour le Royaume-Uni, op. cit., p. 7.

¹⁸²⁷ L'article 69 (7) du GOBT combiné à l'article 7 des Règles du *Bundestag* relatives à la sécurité des documents.

¹⁸²⁸ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, op. cit., p. 386.

¹⁸²⁸ GRECO, *La prévention de la corruption chez les parlementaires les procureurs et les juges*. Rapport d'évaluation pour l'Allemagne, 2014, p. 10, note 32. Les commissions usent de cette faculté pour environ 30% des projets de lois.

récemment enclenché un mouvement de publication de leurs données dans un format ouvert qualifié d'« *open data* », qui appelle à se développer.

2) La publication discrétionnaire des actes réglementaires des assemblées et des données en open data

647. En France, le principe de l'accès aux données publiques est ancien. Il trouve son origine dans la loi « Informatique et libertés » du 17 juillet 1978¹⁸²⁹. Ce texte fondateur crée la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et consacre un droit d'accès à l'information publique. Cependant, les actes produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont en principe exclus du champ de la commission. Les assemblées fixent elles-mêmes les modalités de communication de leurs documents¹⁸³⁰. Saisie d'une demande de communication des relevés de compte IRFM des députés de la XIVe législature, la CADA estime que les parlementaires ne sont pas chargés d'une mission de service public et que leurs actes sont en conséquence exclus du droit de communication des documents administratifs prévu par la loi¹⁸³¹. Cette exception est respectueuse de l'autonomie des assemblées parlementaires. La loi de 1978 ne constitue pas à l'évidence un fondement adéquat pour obtenir la communication d'un document parlementaire dont le régime est fixé par l'assemblée concernée.

648. L'exemple du Royaume-Uni montre toutefois que l'autonomie des assemblées n'interdit pas une large communication des documents parlementaires. En effet, le *Freedoom*

¹⁸²⁹ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

¹⁸³⁰ Article L-300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ». La loi de 1978 excluait du champ de cet article les actes directement liés à l'activité parlementaire. La loi du 12 avril 2000 a ensuite étendu cette exclusion à l'ensemble des actes des assemblées en réaction à la décision du Conseil d'État du 5 mars 1999 *président de l'Assemblée nationale* (précité). Cette exclusion des actes parlementaires a ensuite été étendue « aux documents « élaborés ou détenus par les assemblées parlementaires par la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008. La rédaction actuelle issue de l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 ne modifie pas la portée de cet article qui a pour effet d'exclure du champ de la CADA tous les actes produits ou reçus par les assemblées y compris lorsque ceux-ci ont un caractère administratif, à l'exception du contentieux contractuel et des décisions individuelles relatives aux fonctionnaires parlementaires ainsi que des documents élaborés par les services de l'État à l'occasion des travaux d'une commission d'enquête parlementaire. (CE, 3 juillet 2006, *Min. c/ Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah France*, n° 284296, conclusions MITJAVILE).

¹⁸³¹ La CADA a refusé de faire droit à une demande de communication des relevés de compte IRFM des parlementaires émanant de l'association *Regards Citoyens* (Avis CADA n° 20173423 du 21 septembre 2017).

of Information Act de 2005 (FOIA), équivalent britannique de la loi de 1978, intègre les documents administratifs du Parlement dans les actes communicables au public, y compris les notes de frais des élus¹⁸³². Cette publication de l'utilisation des crédits parlementaires n'est pas encore à l'ordre du jour en France. Le régime de publicité des actes réglementaires des assemblées est relativement flou. Ces actes peuvent faire l'objet d'une publication au Journal officiel après accord du Bureau¹⁸³³. Ce pouvoir d'appréciation aboutit parfois à un régime de publicité différenciée entre les assemblées. Le Bureau du Sénat a par exemple décidé de publier l'arrêté des questeurs relatifs aux frais de mandat quand l'Assemblée nationale s'y est refusée. En sens inverse, l'Assemblée nationale a décidé en 2017 de publier son RBCF (Règlement Budgétaire Comptable et Financier) ainsi que plusieurs arrêtés relatifs au régime des pensions des députés, quand le Sénat s'y refuse toujours. De même, les réunions de la Questure de l'Assemblée nationale font l'objet d'un compte-rendu minimal, mais ses décisions sont rarement publiées¹⁸³⁴. Le régime de communication de ses actes gagnerait à être clarifié à l'image du processus engagé au Royaume-Uni. Cette confidentialité sur des actes de gestion, sans lien direct avec la délibération, cœur de l'exercice de la souveraineté nationale, paraît de moins en moins justifiable à l'heure où s'impose l'exigence de transparence. Une telle opacité apparaît en outre dénuée de fondement. En effet, si la séparation des pouvoirs restreint le contrôle juridictionnel des actes internes au Parlement, elle n'a pas vocation à en empêcher la publicité¹⁸³⁵. Une telle attitude relève d'un choix délibéré du Parlement et apparaît en contradiction avec le vaste mouvement de mise en ligne des données publiques dans un format aisément réutilisable par le citoyen. L'« *open data* » constitue une forme moderne de publicité. La mise en ligne de données relatives aux assemblées dans un format ouvert et réutilisable par le citoyen constitue une forme moderne de publicité. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité, estime que l'open data « *constitue un facteur non négligeable de rétablissement de la confiance publique* »¹⁸³⁶. Le président de la Haute Autorité appelait à une large ouverture des données publiques, essentielle selon lui au contrôle de la probité des responsables publics¹⁸³⁷.

¹⁸³² Saisie par des journalistes qui demandaient la publication des notes de frais des parlementaires, la *High Court of Justice* a estimé que ces actes étaient de nature purement administrative et entraient de ce fait dans le cadre du FOI Act . *Corporate officer of the House of Commons vs. The information commissioner EWHC 1084*, 16 mai 2008 (sur le contexte de cette décision qui amène à la création de l'IPSA, voir para. 991).

¹⁸³³ « Les actes réglementaires de l'Assemblée nationale dont le Bureau décide la publication font l'objet d'une insertion au Journal officiel. »

¹⁸³⁴ Compte-rendu de la réunion de la Questure du 8 mars 2018.

¹⁸³⁵ Laurent DOMINGO, *Les actes internes du Parlement: étude sur l'autonomie parlementaire* (France, Espagne, Italie), Clermont-Ferrand, Fondation Varenne, L.G.D.J, 2008.

¹⁸³⁶ Rapport NADAL, *op. cit.*, p. 53.

¹⁸³⁷ *Idem*.

649. Les administrations se convertissent peu à peu à l'*open data*. Dans son étude annuelle pour 2014 intitulée « *Le numérique et les droits fondamentaux* », le Conseil d'État consacre de larges développements à cette question. Le rapport estime que l'*open data* renforce la démocratie dans la mesure où il donne à tout citoyen un droit de regard sur le fonctionnement des institutions¹⁸³⁸. Les administrations se dotent peu à peu de plateformes de centralisation des données. Le gouvernement français a mis en service une plateforme unique de consultation des données gouvernementales dénommée *Etalab*¹⁸³⁹. Les données sont librement consultables sur le site data.gouv.fr. Les assemblées ne sont pas restées en marge de ce mouvement¹⁸⁴⁰. L'Assemblée nationale et le Sénat ont créé leur propre plateforme de données¹⁸⁴¹. Ces plateformes permettent de consulter et de réutiliser l'ensemble des données publiées sur le site des deux assemblées (dossiers législatifs, compte-rendu de débats, historique des députés... *etc.*).

650. Le Parlement britannique a mis en place un dispositif similaire plus complet¹⁸⁴². Il intègre notamment des données concernant les prestations fournies aux députés et prises en charge par l'Assemblée ainsi que les différents registres d'intérêts. En France, ce mouvement d'*open data* concerne aussi les déclarations d'intérêts des députés dont la publication est gérée par la Haute Autorité. Ces exemples montrent que les parlements sont de moins en moins réticents à la publicité, conscients des bénéfices qu'elle apporte. Ces outils fonctionnent et demandent à être mieux connus et utilisés. Une publication en *open data* de l'usage des crédits alloués aux députés, voire même la mise en ligne des justificatifs des dépenses effectuées sur l'AFM suite au contrôle du déontologue, constituerait par exemple un progrès notable, d'autant que ces documents sont à disposition des assemblées et ne demandent qu'à être mis en ligne¹⁸⁴³. La publicité des débats est une exigence démocratique largement acceptée qui participe à l'information du citoyen. Elle s'étend également largement aux votes et aux présences des députés même si des progrès peuvent aussi être réalisés dans ce domaine.

¹⁸³⁸ Conseil d'État, Étude annuelle, *Le numérique et les droits fondamentaux*, 2014, p. 67.

¹⁸³⁹ Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques.

¹⁸⁴⁰ Rapport déontologue 2015, p. 32.

¹⁸⁴¹ <http://data.senat.fr> et <http://data.assemblee-nationale.fr/>. Près d'un million de documents parlementaires sont disponibles (Consulté en août 2019).

¹⁸⁴² <http://www.data.parliament.uk/> (Consulté en août 2019).

¹⁸⁴³ Sur ce point, voir *infra* para 832.

§ 2/La publicité des présences et des votes

651. La publication des résultats des scrutins, des présences et des positions de vote individuelles, constitue un moyen essentiel d'évaluation du comportement des parlementaires. Elle permet aux citoyens d'évaluer la pertinence des positions adoptées par leurs représentants¹⁸⁴⁴. Elle n'est pourtant pas appliquée avec autant de rigueur que la publicité des débats (A). Le débat sur l'absentéisme est plus controversé. L'assiduité en séance est souvent considérée comme un gage d'exemplarité. Les citoyens attendent de leurs représentants une présence régulière au Parlement, principal lieu de l'activité parlementaire. Les images de rangs clairsemés, relayées souvent par les médias sans contextualisation, n'améliorent pas l'image des assemblées. Pourtant, la fonction de député ou de sénateur ne se réduit pas à une présence constante sur les bancs de l'assemblée. Elle intègre une multitude d'activités politiques et de représentation, qui ne bénéficient pas de la même exposition que la séance publique et constituent pourtant une partie essentielle de la fonction. La diversité des missions rend délicate une évaluation convenable de l'assiduité. Compte tenu de cette difficulté, cette exigence légitime qui doit cependant être mesurée (B).

A. La publicité des votes

652. La publicité des votes est un principe essentiel d'évaluation des positions des parlementaires. Son étendue et ses modalités varient pourtant sensiblement en fonction des parlements. Les procédures allemandes et britanniques favorisent la publicité et le caractère personnel du vote (1) alors que l'application de ce principe est encore incomplète en France (2).

¹⁸⁴⁴ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 244.

- 1) Les procédures allemandes et britanniques favorisent la publicité et le caractère personnel du vote

653. La prise en compte des individualités dans le cadre de la délibération peut étonner. La délibération ayant un caractère collectif, un élu pris isolément n'a pratiquement aucune influence sur la décision. L'issue de la délibération est déterminée par une confrontation entre la majorité et l'opposition, qui, dans l'idéal, surpasse les individualités¹⁸⁴⁵. Le parlementaire est contraint de se rallier à l'une des deux positions et n'exprime que rarement une opinion qui lui est propre. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la pertinence d'une publication individualisée des résultats des scrutins. Les élus préfèrent souvent l'anonymat. Ils peuvent alors se décider en conscience sans avoir à subir d'éventuelles pressions de la part du parti ou des électeurs. La publicité des votes serait même pour certains auteurs, une des raisons du désenchantement démocratique, car elle paralyserait l'action des parlementaires¹⁸⁴⁶.

654. Dans la période actuelle, la publication des votes tend à devenir la règle. Elle constitue une marque d'individualisation de la fonction de représentation. Le Parlement exprime collectivement le sentiment de la Nation, mais l'électeur souhaite aussi connaître le sens du vote de « son » représentant. La publicité est ici utilisée comme une technique de contrôle démocratique. Les positions prises peuvent être un critère déterminant le choix de l'électeur d'accorder ou non sa confiance en fonction de son degré d'adhésion avec les opinions exprimées par son représentant.

655. En pratique, ce principe est loin d'être systématique. Les assemblées ont le plus souvent recours au vote à main levée, qui assure une publicité instantanée, mais dont le résultat n'est pas consigné. Les votes à bulletin secret subsistent, par exemple, pour la nomination du président ou du *Speaker* de la Chambre des Communes. Les autres scrutins font en principe l'objet d'une publication détaillée qui est favorisée au *Bundestag* et à la Chambre des

¹⁸⁴⁵ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 416.

¹⁸⁴⁶ Pour certains auteurs, la publicité des votes serait même une des raisons du désenchantement démocratique. Joseph BARTHELEMY estime ainsi que « la monarchie de Juillet nous a livré un cadeau regrettable avec le vote public des députés. Si les décisions graves, imposant des sacrifices au pays étaient prises dans le secret, si on ne connaissait pas dans quel sens tel ou tel a voté, la crise serait résolue en quelques jours ». Joseph BARTHELEMY, *La crise de la démocratie contemporaine, op. cit.*, p. 143.

Communes par des procédures de vote sur appel nominal particulièrement efficaces. Les députés allemands votent en général suivant une procédure dite « assis debout ». Un scrutin nominal peut être organisé à la demande d'au moins 5 % des députés, lesquels doivent être dans l'hémicycle au moment du vote sous peine d'invalidation¹⁸⁴⁷. Les députés votent alors à l'aide de bulletins préimprimés mentionnant leur nom. Ce mode de scrutin n'est en général utilisé que pour les scrutins les plus importants, mais permet une publicité des positions de vote dont le compte-rendu est publié sur le site du *Bundestag*. Plus rarement les députés peuvent avoir recours à une procédure de vote individuelle encore plus significative, le *Hammelsprung*¹⁸⁴⁸. Les députés sortent de l'hémicycle et y rentrent par l'une des trois portes en fonction de leur vote. En revanche, il n'existe pas de décompte ou de compte-rendu des votes. L'objectif de ce système est uniquement de dégager une position majoritaire¹⁸⁴⁹.

656. Malgré de légères différences, le système allemand demeure très similaire à celui des « divisions » anglais. Le mode de votation publique le plus connu et sans doute le plus efficace est probablement celui utilisé à la Chambre des Communes. La procédure des « divisions » est utilisée non en fonction de l'importance du texte, mais du degré d'opposition qu'il suscite. Si les députés donnent leur accord, ils quittent la salle pour aller se placer dans un couloir qui correspond à leur vote¹⁸⁵⁰. Les greffiers procèdent au décompte nominal des voix lors du passage des *MPs*. La liste des votants est ensuite publiée avec le compte-rendu de la séance. Ces deux procédures rituelles, certes plus difficiles à mettre en œuvre, présentent l'avantage d'éviter les abus. Les parlementaires n'ont d'autre choix que d'être physiquement présent lors du vote. Elles empêchent notamment toute délégation de vote et respectent donc le principe du vote personnel. L'application de ce principe pose davantage de difficulté en France en raison d'un usage extensif des délégations de vote lors des scrutins publics.

¹⁸⁴⁷ Articles 52 et 53 du Règlement du *Bundestag*.

¹⁸⁴⁸ Si l'expression signifie littéralement « saute moutons », elle ne caractérise pas la procédure. L'expression fait référence aux portes de l'ancien *Reichstag* sur lesquelles était représentée une scène de l'*Odyssée* d'Homère, le cyclope Polyphème comptant ses moutons. Voir, Armel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, op. cit.*, p. 102.

¹⁸⁴⁹ Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 417.

¹⁸⁵⁰ Les députés favorables se placent à la droite du *Speaker* tandis que le couloir gauche est réservé aux opposants au texte.

2) Une application incomplète en France

657. En France, l'essentiel des scrutins dans l'hémicycle se déroule à main levée¹⁸⁵¹. Le vote par scrutin public ordinaire n'est utilisé qu'en cas de doute¹⁸⁵². Il peut néanmoins être sollicité à la demande des autorités habilitées¹⁸⁵³. D'autres scrutins particuliers peuvent être organisés à la tribune ou dans les salons de l'assemblée. La publicité est systématique pour les scrutins dits solennels qui portent sur l'ensemble d'un texte. Elle permet en principe d'assurer une juste information du public. En pratique toutefois, certains usages restreignent l'application du principe de publicité. C'est notamment le cas des pratiques répétées de contournement de l'article 27 de la Constitution de 1958 qui ont cours notamment au Sénat.

658. Selon cet article, le droit de vote des membres du Parlement est personnel¹⁸⁵⁴. La loi organique autorise en principe une seule délégation de vote. Pour Michel Debré, le vote personnel constitue « *une exigence morale et politique à la fois* »¹⁸⁵⁵. Elle devait préserver les parlementaires de la pression des groupes d'intérêts, mais aussi permettre de lutter contre l'absentéisme¹⁸⁵⁶. Même si la pratique actuelle s'améliore, notamment à l'Assemblée nationale, elle reste encore bien éloignée de la disparition souhaitée par Michel Debré. Le principe du vote personnel est interprété avec souplesse par les assemblées et par le Conseil constitutionnel. Celui-ci n'a pas voulu faire du non-respect des règles relatives à la délégation de vote un motif

¹⁸⁵¹ Article 64 al. 1 du RAN : « L'Assemblée vote normalement à main levée en toutes matières, sauf pour les nominations personnelles ».

¹⁸⁵² Les différents modes de votation sont détaillés à l'article 13 de l'IGB de l'Assemblée nationale.

¹⁸⁵³ Décision de la Conférence des présidents, du président de Séance, du gouvernement, de la commission saisie au fond, des présidents de groupe, Article 65 du RAN.

¹⁸⁵⁴ Article 27 de la Constitution : « Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat ».

¹⁸⁵⁵ Michel DEBRE, Discours devant le Conseil d'État du 27 août 1958. « l'obligation du vote personnel est une exigence morale et politique à la fois. Depuis plus d'un demi-siècle le Parlement français est le seul au monde qui puisse délibérer en l'absence de parlementaires, grâce au système inouï dit des "boîtiers". On ne peut, à la vérité, trouver meilleure preuve du régime d'assemblée, car ce mécanisme permet d'assurer la permanence parlementaire et de réduire en servitude le Gouvernement. [...] La délégation de vote est si coutumière que le projet [de réforme constitutionnelle] n'a pas osé l'annuler totalement, mais les dispositions prises doivent la faire disparaître. La délégation, en effet, doit demeurer très exceptionnelle. Quand elle sera admise, nul ne pourra avoir plus de deux bulletins. C'est déjà un immense et profond changement et il faut souhaiter que la loi d'application soit des plus strictes ».

¹⁸⁵⁶ Frédéric POTIER, « Brefs retours sur le caractère personnel du vote en droit parlementaire et sur son avenir », *JCP coll. Terr.* 2014, n° 7, p. 139.

de censure¹⁸⁵⁷. Dans le passé, cette exigence était régulièrement contournée par l'usage des boîtiers électroniques et des votes de groupe. Un encadrement était donc nécessaire. À l'Assemblée nationale, le président Séguin a proscrit les votes de groupe en inscrivant le caractère personnel du vote dans le Règlement¹⁸⁵⁸. Aujourd'hui, l'usage des délégations est interdit pour les scrutins destinés à recueillir l'avis des commissions sur une proposition de nomination prévue à l'article 13 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a validé cette restriction, durcissant un peu sa doctrine sur le vote personnel¹⁸⁵⁹.

659. Cette décision n'a pas découragé les sénateurs. La pratique des votes de groupe est toujours autorisée au Sénat et constitue un contournement manifeste de l'article 27 de la Constitution. Le Sénat autorise en effet qu'un seul de ses membres vote pour l'ensemble de son groupe de manière anonyme en déposant un bulletin dans l'urne du perchoir, ce qui a pu entraîner des erreurs malencontreuses¹⁸⁶⁰. Cette pratique *contra legem* est sans doute appelée à disparaître suite au souhait du Bureau du Sénat d'installer dans l'hémicycle un système de vote électronique semblable à celui de l'Assemblée dont la mise en service est prévue pour le mois d'octobre 2019¹⁸⁶¹.

660. Pour l'heure, seule l'Assemblée nationale a consenti à mieux faire respecter la lettre de la Constitution¹⁸⁶². Le 5 février 2014, le Bureau a décidé de restreindre l'usage des délégations de vote pour les scrutins publics ordinaires sauf cas de force majeure. L'usage d'une seule

¹⁸⁵⁷ CC, 23 janvier 1987, décision n° 86-225 DC cons. 3 et 4 « Considérant que, selon le deuxième alinéa de l'article 27 de la Constitution "le droit de vote des membres du Parlement est personnel" ; qu'aux termes du troisième alinéa du même article « la loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat ». Considérant que pour l'application de ces dispositions, la circonstance que, dans le cadre d'un scrutin public, le nombre de suffrages favorables à l'adoption d'un texte soit supérieur au nombre de députés effectivement présents au point de donner à penser que les délégations de vote utilisées, tant par leur nombre que par les justifications apportées, excèdent les limites prévues par l'article 27 précité, ne saurait entacher de nullité la procédure d'adoption de ce texte que s'il est établi, d'une part, qu'un ou des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte ».

¹⁸⁵⁸ Article 62 du RAN.

¹⁸⁵⁹ CC, décision n° 2010-609 DC du 12 juillet 2010 cons. 7., *JCP, G*, 2010, n°35 p.1549, note VERPEAUX et SPONCHIADO ; *Politéia*, 2010, n°17, p. 441 note JOZEFOWICZ.

¹⁸⁶⁰ Lors de la séance du 15 décembre 2009, une erreur de bulletin d'un sénateur centriste aboutit au rejet du projet de loi sur le redécoupage des circonscriptions électorales, l'ensemble des voix du groupe centriste s'additionnant aux voix de l'opposition sur l'amendement de suppression de l'article unique déposé par un sénateur communiste.

¹⁸⁶¹ Décision du Bureau du Sénat du 7 novembre 2018.

¹⁸⁶² Le Sénat a systématiquement rejeté toute proposition visant à mettre fin à cette pratique.

délégation demeure possible pour les scrutins solennels qui portent sur l'ensemble du texte¹⁸⁶³. Un effort a également été consenti sur la publication des résultats des scrutins. Le Bureau a décidé la publication de l'intégralité des votants pour l'ensemble des scrutins publics¹⁸⁶⁴. Auparavant, cette exigence ne s'appliquait qu'aux seuls scrutins solennels. Pour les autres scrutins publics, seuls les votes des parlementaires ayant pris une position contraire à celle de leur groupe étaient recensés. La publicité est désormais intégrale pour les scrutins publics ordinaires, y compris pour les délégations de vote lors des scrutins solennels. En effet, si leur usage a été restreint, le secret des procurations empêchait de connaître avec précision le nombre de députés physiquement présents dans l'hémicycle au moment du vote. Avant 1993, ces délégations étaient publiques et annexées au compte-rendu de séance. Le secret était une contrepartie accordée pour contrebalancer la suppression des votes de groupe à l'Assemblée nationale, mais constitue une nouvelle entorse au caractère personnel du vote.

661. Le Bureau de l'Assemblée revient partiellement sur ce principe lors de sa réunion du 24 janvier 2014. Il décide que le compte-rendu des scrutins solennels mentionnerait désormais les députés ayant effectué une procuration sans toutefois rétablir la publication intégrale des délégations de vote au Journal officiel¹⁸⁶⁵. Ce faisant, le Bureau de l'assemblée n'a qu'en partie rétabli la transparence indispensable à l'exercice de la responsabilité politique. La publicité des délégations de vote est à l'œuvre au Sénat depuis 2015. L'institution publie l'intégralité du nom des votants et des délégations pour les scrutins solennels qui portent sur l'ensemble du texte. Cela permet d'assurer le respect de l'article 27 de la Constitution sur une minorité de textes¹⁸⁶⁶. Le secret des délégations demeure la règle pour les autres scrutins publics, y compris sur les votes de groupe au Sénat¹⁸⁶⁷. Il n'est donc toujours pas possible de savoir avec précision qui sont les parlementaires présents. Une réflexion sur l'usage des délégations devrait être menée pour en limiter l'usage, ce qui implique sans doute de modifier l'article 27 pour durcir voire interdire la pratique qui protège les absentéistes en permettant à une assemblée quasi déserte de voter pour plusieurs centaines de députés. La rationalisation de cette pratique inciterait sans

¹⁸⁶³ L'article 62 du règlement de l'Assemblée nationale dispose que le droit de vote dans les scrutins publics peut être délégué dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 : « cette délégation est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommément désigné. Elle peut être transférée avec l'accord préalable du délégant à un autre délégué également désigné. Elle doit être notifiée au président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels elle s'applique. Lorsque la durée de la délégation n'est pas précisée, elle expire de plein droit à l'issue d'un délai de cinq jours francs à compter de sa réception ».

¹⁸⁶⁴ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 5 février 2014.

¹⁸⁶⁵ Cette disposition semblait pourtant faire consensus en commission lors de l'examen de la réforme du Règlement en novembre 2014 a finalement été supprimée en séance.

¹⁸⁶⁶ Rapport déontologie 2015, p. 31.

¹⁸⁶⁷ Décision du Bureau du 24 janvier 2018.

doute les parlementaires à être plus présents en séance, même si la question de l'assiduité est infiniment plus complexe au regard des contraintes qui pèsent sur le mandat et de la multiplicité des tâches effectuées par un député.

B. Le contrôle de l'assiduité, une exigence à mesurer

662. La question de l'absentéisme parlementaire est plus délicate. L'opinion publique associe souvent assiduité et exemplarité. La présence en commission et en séance est souvent considérée comme l'alpha et l'oméga du travail parlementaire et un bon indicateur de l'investissement des députés. La réalité est bien plus complexe. En pratique, l'absence de nombreux élus ne change que très rarement le rapport de force. Les groupes envoient en séance ceux de leurs membres qui ont particulièrement étudié le texte débattu et qui sont leur porte-voix. Le groupe majoritaire s'assure, la plupart du temps, d'être suffisamment en nombre face à l'opposition.

663. D'un point de vue théorique le caractère représentatif du Parlement n'est pas altéré même en l'absence d'un nombre significatif de parlementaires. Les votes sont valables, quel que soit le nombre d'élus présents sauf hypothèse rare de la nécessité d'un *quorum*¹⁸⁶⁸. En France, le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la procédure législative préconisait, aux vues de certains exemples étrangers, l'instauration d'un « quorum renoué » appliqué à certains votes solennels pour « *mettre un terme à l'adoption de projets ou de propositions de loi dans des hémicycles quasi-vides* »¹⁸⁶⁹. Cette solution ne réglerait que partiellement le problème de l'absentéisme ; mais en la matière, les apparences priment. Sous la pression de l'opinion publique et des médias, les assemblées françaises accordent une attention particulière

¹⁸⁶⁸ L'article 61 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que « l'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour ». Les votes émis par l'Assemblée sont valables quel que soit le nombre des présents si, avant le début de l'épreuve, le président n'a pas été appelé, sur demande personnelle du président d'un groupe, à vérifier le *quorum* en constatant la présence, dans l'enceinte du Palais, de la majorité absolue du nombre des députés calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus. Au Sénat, l'article 51 du Règlement dispose que « La présence, dans l'enceinte du Palais, de la majorité absolue du nombre des membres composant le Sénat est nécessaire pour la validité des votes, sauf en matière de fixation de l'ordre du jour ». Le *quorum* peut être vérifié par le Bureau sur demande écrite de 30 sénateurs présents. En pratique, ces dispositions ne sont jamais mises en œuvre. Aucun autre des parlements étudiés ne prévoit explicitement de *quorum*. Hors du cadre de notre étude, les constitutions hongroise et tchèque prévoient que les députés ne peuvent délibérer qu'en présence de la moitié et d'un tiers des membres.

¹⁸⁶⁹ *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, 2^e rapport du groupe de travail sur la procédure législative, juin 2018 p. 152.

à ce principe. L'image d'un hémicycle ou de salles de réunion à moitié vides n'est pas de nature à rassurer les citoyens sur l'implication de leurs représentants. Le manque d'assiduité est l'une des principales critiques adressées aux parlementaires. Sans nier l'impact de l'absentéisme sur l'image de l'assemblée, ces critiques, qui témoignent d'un réel intérêt du public pour les débats parlementaires, se fondent sur une vision partielle de la fonction parlementaire. En effet, le mandat exige bien plus qu'une présence constante sur les bancs du Parlement. Les scrutins solennels ou les questions d'actualité, qui sont les moments les plus suivis par le public, ne représentent qu'une partie de la fonction. L'exigence d'assiduité fait souvent l'objet de critiques contradictoires. Accusé de n'être pas souvent au Parlement, l'élu se voit aussi reprocher de n'être pas suffisamment sur le terrain. L'activité des parlementaires est d'ailleurs difficilement mesurable en raison de son caractère protéiforme.

664. Face à ces difficultés pratiques et à son faible intérêt théorique au regard du caractère représentatif du mandat, l'absentéisme parlementaire a longtemps été considéré comme un faux problème. La question revêt pourtant un intérêt politique et déontologique. Une assemblée, et *a fortiori*, une opposition nombreuse, pèse davantage face au gouvernement. L'assiduité contribue en ce sens à revitaliser le Parlement. Mais c'est davantage sur le terrain déontologique que la question revêt un intérêt. Selon le déontologue de l'Assemblée nationale « *la participation au travail parlementaire constitue un devoir éthique, qui relève du devoir d'exemplarité décrit dans le code de déontologie* »¹⁸⁷⁰. Cette exigence commence à être prise en compte. Au Sénat français, l'assiduité fait partie des devoirs énoncés par le Règlement¹⁸⁷¹. À l'étranger, une obligation similaire est inscrite dans le Règlement du *Bundestag*¹⁸⁷². Au Québec, le code d'éthique de l'Assemblée nationale dispose que le député « *fait preuve de rigueur et d'assiduité* » et l'article 35 prévoit « *qu'un député ne peut, sans motif valable, faire défaut de siéger à l'Assemblée nationale durant une période déraisonnable* »¹⁸⁷³. Le commissaire à l'éthique a eu à faire application de cette règle dans l'une de ses premières enquêtes. Un député avait cessé de siéger après avoir été exclu de son groupe politique. Il ne revint qu'à quelques occasions jusqu'à sa démission en 2012. Saisi par un autre député, le commissaire recommande plusieurs fois au député de revenir siéger, mais sans succès. Le

¹⁸⁷⁰ Rapport déontologue 2016, p. 89.

¹⁸⁷¹ Les membres du Sénat s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat ». L'article organise le calendrier parlementaire afin d'éviter le chevauchement des réunions et définit un système de sanctions.

¹⁸⁷² L'article 13 alinéa 2 du Règlement « Les membres du *Bundestag* sont tenus de participer aux travaux du *Bundestag* ».

¹⁸⁷³ Article 6 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (Québec).

commissaire décide de se saisir de la situation. Il a considéré que l'absence de volonté du député de fournir la preuve de soucis de santé avérés constituait un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale, mais n'a pas recommandé de sanction jugeant valable le motif de l'absence¹⁸⁷⁴.

665. En France, des initiatives ont été prises, mais demeurent insuffisantes. La publicité des positions de vote lors des scrutins publics permet de connaître les parlementaires présents même si la transparence des délégations n'est pas encore totale. À l'Assemblée nationale, l'article 42 du Règlement impose une obligation de présence en commission. Les noms des commissaires, présents ou excusés, sont publiés au journal officiel¹⁸⁷⁵. Des sanctions financières sont prévues. Au-delà de deux absences mensuelles – non excusées – une retenue de 25 % de l'indemnité de fonction est appliquée pour chaque absence¹⁸⁷⁶. Pour les séances plénières, des sanctions peuvent s'appliquer en cas d'absence répétée à certains scrutins publics. Le Règlement dispose que *« le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics auxquels il a été procédé en application du 3° de l'article 65, ou de l'article 65-1, entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins, cette retenue est doublée »*¹⁸⁷⁷. Les scrutins concernés sont ceux décidés en conférence des présidents (scrutins solennels sur l'ensemble d'un texte) ou lorsqu'une majorité qualifiée est requise ou encore que la responsabilité du gouvernement est engagée en application des articles 49 et 50 de la Constitution¹⁸⁷⁸.

666. Par une résolution du 23 mai 2015, le Sénat a mis en place un système d'incitation à la présence des sénateurs¹⁸⁷⁹. Ce système a été actualisé par la résolution du 4 juin 2019¹⁸⁸⁰. Une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité de fonction peut être appliquée si un sénateur est absent soit à plus de la moitié des votes, soit à plus de la moitié des réunions

¹⁸⁷⁴ Rapport du commissaire à l'éthique sur la situation de M. Tony TOMASSI, DE-02-2012, 7 juin 2012.

¹⁸⁷⁵ Article 42 al. 1 du RAN.

¹⁸⁷⁶ Article 42 al. 3 issu de la résolution du 27 mai 2009. Cette obligation apparaît comme la conséquence logique du renforcement du rôle des commissions suite à la réforme constitutionnelle de 2008. Compte tenu du montant de l'indemnité de fonction (1 441,95 €, soit 25% de l'indemnité totale), le montant de cette retenue est de 360,40 € au 1^{er} janvier 2018.

¹⁸⁷⁷ Article 159 du RAN.

¹⁸⁷⁸ 3° de l'article 65 et article 65-1 du RAN.

¹⁸⁷⁹ Sénat, Guide déontologique du Sénateur, p. 28.

¹⁸⁸⁰ Résolution n° 458 du 4 juin 2019 visant à clarifier et à actualiser le Règlement du Sénat.

de commission du mercredi matin, soit à plus de la moitié des questions d'actualité au gouvernement¹⁸⁸¹. Cette retenue peut être portée à la totalité de l'indemnité de fonction en cas de cumul d'absences à plusieurs de ces activités au cours d'un même trimestre. Le Sénat a également décidé de publier un tableau nominatif de l'activité des sénateurs, qui s'apparente à un agenda mensuel, qui permet de mieux connaître l'activité des sénateurs. La médiatisation des débats a un réel impact. L'objectif d'abord est d'améliorer l'image du Parlement plutôt que d'encourager la participation des sénateurs¹⁸⁸².

667. En pratique, les parlementaires évitent largement ce système. Si le Règlement précise qu'ils peuvent être excusés en raison d'un empêchement insurmontable, ce motif est rarement contrôlé par les questeurs qui doivent être informés des absences par les présidents de commissions. Dans la pratique, les listes d'émargement sont le plus souvent placées à l'extérieur de la salle. Rien n'empêche un élu de venir émarger sans même prendre part aux travaux. Ces sanctions n'ont d'ailleurs jamais été appliquées par les questeurs qui évitent d'y avoir recours pour ne pas froisser leurs collègues.

668. En février 2017, le président de l'Assemblée nationale a formulé publiquement, puis devant le Bureau, le souhait que ces sanctions soient effectivement appliquées¹⁸⁸³. La tension suscitée par ces déclarations montre que le sujet est délicat¹⁸⁸⁴. Le système en vigueur constitue une première étape en ce sens, même s'il incite surtout à la présence en séance aux moments symboliques du calendrier parlementaire, au détriment d'autres activités plus techniques de contrôle et d'évaluation. Un contrôle plus strict apparaît nécessaire. Le Sénat annonce régulièrement dans la presse le nombre de sénateurs sanctionnés pour absentéisme, mais refuse

¹⁸⁸¹ Article 23 bis du Règlement du Sénat issue de la résolution n° 458 du 4 juin 2019 visant à clarifier et à actualiser le Règlement du Sénat.

¹⁸⁸² Guy CARCASSONNE se montre particulièrement critique sur ce système de contrôle de l'assiduité « dans le seul but d'éviter d'offrir à l'objectif des caméras le travelling sur un hémicycle désert, on exige la présence des députés pour cela seul à quoi ils sont le moins utiles [...] mais à le dispenser d'accomplir ce qu'il peut faire, proposer et délibérer. » *La Constitution, op. cit.*, p. 163, para. 199.

¹⁸⁸³ Compte-rendu de la Réunion du Bureau du 7 février 2017.

¹⁸⁸⁴ Suite aux propos de François DE RUGY qui pointait du doigt « les multirécidivistes de l'absence », des députés, essentiellement membres du groupe La France Insoumise ont dénoncé « un antiparlementarisme écœurant ». Le président de l'Assemblée nationale ne faisait pourtant que rappeler l'existence de sanctions prévues par le Règlement depuis 1963. Voir par exemple, « Nouvelles tensions à l'Assemblée autour des propos de Ruy sur l'absentéisme », *Le Point*, 7 février 2018.

pour l'instant de publier les noms des élus concernés¹⁸⁸⁵. À l'Assemblée nationale, les éventuelles sanctions ne sont pas non plus rendues publiques¹⁸⁸⁶.

669. Au *Bundestag*, le contrôle de l'assiduité des députés s'effectue au moyen de listes de présence. Les députés sont tenus de participer à l'ensemble des scrutins nominaux pour lesquels les délégations de vote sont prohibées, comme au Parlement européen. Une liste d'émargement est établie au début de chaque jour de séance. Une retenue allant jusqu'à 100 € s'applique sur l'indemnité si le député ne signe pas la feuille de présence à un scrutin nominal¹⁸⁸⁷. La participation du député peut être attestée par une prise de parole mentionnée au compte-rendu de séance. Cette solution présente l'avantage de combiner une obligation de présence à tous les scrutins nominatifs sans distinction et une sanction clémente qui offre une certaine souplesse. Des exceptions (congés, maladie) sont d'ailleurs prévues.

670. L'assiduité est généralement contrôlée au moyen d'une obligation de présence et un système de sanction financière. Le Parlement britannique fait toutefois exception. Selon Erskine May, « *la publicité des noms est suffisante pour permettre aux députés de faire preuve de leur assiduité* »¹⁸⁸⁸. Le nom des députés présents est mentionné dans le compte-rendu officiel des débats, mais il n'existe aucune obligation ni aucun système de sanction. Le contrôle des présences revêt d'abord un intérêt politique. Les partis s'assurent de disposer d'un nombre suffisant de représentants pour faire valoir leurs positions en séance. L'opinion y accorde d'ailleurs une moindre importance. La plupart des parlementaires partagent leur temps entre le mandat et leur activité professionnelle. Lorsqu'il n'entre pas en contradiction avec les principes de la Chambre, ce cumul est même considéré comme positif dès lors qu'il assure l'insertion du député au sein de la société.

671. En France, il faut surtout espérer que la réglementation du cumul des mandats ainsi que l'encadrement de la présence des parlementaires au sein des organismes extra-parlementaires

¹⁸⁸⁵ Selon le président du Sénat, 14 sénateurs ont été sanctionnés pour un montant total de retenues de 21 000 € au dernier trimestre 2015. François VIGNAL, « Sénat : 14 sénateurs trop absents seront sanctionnés de 21 000 € » *Public Sénat*, 13 janvier 2016.

¹⁸⁸⁶ En avril 2019, la presse a révélé qu'un député a été sanctionné car il était absent à l'ensemble des réunions de sa commission prévues pour le mois de mars.

¹⁸⁸⁷ Section IV §14 de la loi sur les députés au *Bundestag*.

¹⁸⁸⁸ ERSKINE MAY, 2011, *op. cit.*, p. 47.

permettent un réaménagement du temps parlementaire qui favorise leur présence en séance. Le problème vient surtout de la surcharge de l'agenda parlementaire qui impose souvent aux élus de faire des choix lorsque plusieurs réunions ont lieu en même temps que la séance. En France, les séances et les réunions des groupes ont généralement lieu le mardi et le mercredi, plus rarement le jeudi¹⁸⁸⁹. Le reste du temps est occupé par des réunions des commissions le mercredi matin et de séances de travail qui ne sont pas toujours publiques. Il est difficile de déterminer un critère satisfaisant pour mesurer l'implication des parlementaires¹⁸⁹⁰. Des outils pertinents élaborés par des associations existent¹⁸⁹¹. Ils combinent différents critères qui donnent une image fidèle, mais encore incomplète de l'activité des parlementaires¹⁸⁹². Ces initiatives viennent toutefois heureusement pallier le manque d'information et de contrôle de l'assiduité des élus.

672. Alors qu'elle est justement considérée comme un principe essentiel du régime représentatif, la mise en place de la publicité au sein du Parlement « *ne se fit pas sans heurts et constitua un réel enjeu de pouvoir* »¹⁸⁹³. La réticence du Parlement britannique à admettre la publicité de ses débats permet de nuancer l'existence d'une véritable culture de la transparence au sein de la Chambre des Communes. Cependant, l'ouverture actuelle de la Chambre de Westminster tranche avec le secret qui y a longtemps régné. Ce n'est finalement qu'au début du XVIII^e siècle que la publicité s'impose définitivement dans l'ensemble des parlements. Selon Hugo Coniez, « *la généralisation du principe de publicité dans les parlements occidentaux est le produit d'une conception plus exigeante de la responsabilité politique [...] qui mettait l'accent sur la responsabilité des parlementaires devant leurs électeurs* »¹⁸⁹⁴. Publicité et responsabilité parlementaire sont dès lors étroitement liées. La publicité participe pleinement à la mise en œuvre pratique du principe de surveillance des représentants en

¹⁸⁸⁹ L'article 50 du RAN fixe le calendrier des travaux de l'Assemblée : « L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi ».

¹⁸⁹⁰ La presse publie un classement ou un palmarès des députés en se fondant souvent sur un critère unique comme le nombre d'amendement déposés ou le nombre d'interventions ou séance, des critères qui sont trop aléatoires selon les députés pour être réellement pertinents.

¹⁸⁹¹ Voir notamment les sites nosdéputés.fr et nossénateurs.fr élaborés par l'association *Regards Citoyens*, qui comptabilise les interventions (et non les présences) des députés et des sénateurs français.

¹⁸⁹² Ces outils, à vocation informative, n'effectuent pas un classement et encore moins un palmarès des parlementaires mais comptabilisent les interventions et les travaux (prise de parole en séance et commissions, questions, rapports, amendements).

¹⁸⁹³ Éric THIERS, « Parlement, de la publicité à la transparence, "sans tabou et sans hystérie" », in Nathalie DROIN et Elsa FOREY, *La transparence en politique*, Bayonne, Fondation Varenne, 2014, p. 276, note 11.

¹⁸⁹⁴ Hugo CONIEZ, *Écrire la démocratie*, op. cit., p. 137.

permettant au peuple de porter une appréciation sur la teneur des débats¹⁸⁹⁵.

673. Pourtant, alors qu'elle recouvrait une forme de simplicité¹⁸⁹⁶, la publicité des débats et des votes n'a pas paru suffisante – ou convaincante – pour garantir un contrôle citoyen efficace. Cette « jonction » entre la publicité et la transparence qui s'est opérée dans les vingt dernières années interroge¹⁸⁹⁷. Les règles classiques de publicité se sont révélées impuissantes à faire émerger un principe de responsabilité. La transparence tente de concrétiser cette exigence. Son irruption dans la sphère politique est le produit d'une extension du concept de publicité aux intérêts personnels des élus au nom du pragmatisme mais aussi d'un certain voyeurisme. Le regard du citoyen ne porte plus seulement sur le processus législatif, mais sur la vie privée des élus. Il s'est ainsi opéré une forme de « *substitution de la transparence à la publicité [...]. On est ainsi passé d'une projection de l'institution vers le public – la publicité — à une irruption — une intrusion ? — de la société dans l'institution* »¹⁸⁹⁸. Le concept de transparence s'impose désormais de manière incontournable pour permettre un contrôle citoyen de la responsabilité personnelle des parlementaires

¹⁸⁹⁵ Maurice HAURIU, *Principes de droit public*, *op. cit.*, p. 713.

¹⁸⁹⁶ Élisabeth ZOLLER, « Transparence et démocratie, généalogie d'un succès » in Élisabeth. ZOLLER et Gilles J. GUGLIELMI (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸⁹⁷ *Ibid.*

¹⁸⁹⁸ Éric THIERS, « Parlement : de la publicité à la transparence, “sans tabou et sans hystérie” » *op. cit.*, p. 275.

Section 2 : La transparence des intérêts, vecteur d'intégrité et d'objectivité

674. L'exigence de transparence s'impose aujourd'hui aux élus avec rigueur. La transparence paraît aujourd'hui unanimement célébrée comme le remède idéal à l'actuelle crise de confiance que connaissent les parlements¹⁸⁹⁹. « *Habillée du rassurant manteau de la vertu* »¹⁹⁰⁰, la transparence s'impose dans tous les secteurs de la vie économique, politique ou administrative. Toutefois, alors que la publicité repose sur des procédures concrètes qui visent à rendre visible le processus législatif, la notion de transparence est plus difficile à définir en raison de son caractère « *redoutablement polysémique et porteur d'une certaine ambivalence* »¹⁹⁰¹. Dans son sens premier, la transparence désigne le fait de « *voir au travers, de découvrir ce qui est caché* » et semble se rapprocher de la publicité. Elle est une condition de la luminosité du pouvoir¹⁹⁰². En pratique, la notion a un objet plus large. Elle s'impose aujourd'hui comme une condition *sine qua non* de la démocratie, fondée sur des matrices morales de responsabilité, de vertu et d'exemplarité¹⁹⁰³ (§ 1). Si des liens entre vertu et transparence existent, la transparence a un objet précis en droit parlementaire. Elle implique pour le parlementaire un devoir de divulgation de ses intérêts personnels (§ 2). L'étendue de cette divulgation, comme ses modalités varient selon les parlements étudiés (§ 3).

¹⁸⁹⁹ Sandrine BAUME, « La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence », *Raison publique*, *op. cit.*

¹⁹⁰⁰ Jean-Denis BREDIN, « Secret, Transparence et Démocratie », *Pouvoirs*, , 2001, n° 97 p. 9.

¹⁹⁰¹ Jacques CHEVALIER, « Le mythe de la transparence administrative », in François RANGON, (dir.) *Information et transparence administratives*, Paris, P.U.F, 1988, p. 275.

¹⁹⁰² Raphaël DRAI, « Transparence et démocratie sont-elles vraiment compatibles ? », in Nathalie DROIN et Elsa FOREY, *op. cit.*, p. 23.

¹⁹⁰³ Jean-François KERLEO, *La transparence en droit : Recherche sur la formation d'une culture juridique*, *op. cit.*, p. 857.

§ 1/La transparence, nouvel impératif démocratique

675. L'importance accordée à la transparence en démocratie est manifeste. Elle irrigue tous les domaines de la vie publique et introduit des changements profonds dans la manière d'exercer le pouvoir¹⁹⁰⁴. Le sens, et les limites de cette exigence doivent toutefois être précisés (A). La législation accompagne ce mouvement. L'exigence de transparence est lentement consacrée en droit positif à mesure que les parlements y consentent (B).

A. Origine et sens d'une exigence

676. La notion autonome de transparence a récemment fait irruption dans le domaine parlementaire. Le terme a longtemps été confondu avec celui de publicité. Très peu d'auteurs classiques de la philosophie politique du XVIII^e siècle font la distinction¹⁹⁰⁵. Seul Bentham l'utilise dans le *Constitutional code* comme un antonyme de l'opacité du pouvoir¹⁹⁰⁶. Sous la Révolution, Robespierre insiste sur la nécessité « *d'instaurer la transparence entre le peuple et nous comme condition de la légitimité du pouvoir* »¹⁹⁰⁷. Publicité et transparence sont des notions synonymes qui doivent remédier au secret et à l'opacité qui caractérisent le pouvoir.

677. Les deux notions se différencient néanmoins dans le discours politique à mesure que la presse et les citoyens s'intéressent à la vie privée des gouvernants. En effet, la transparence du pouvoir est une exigence personnelle. Elle relève du subjectif là où la publicité repose sur des procédures collectives. Elle ne s'applique pas seulement à la prise de décision, mais s'intéresse à l'individu qui en est à l'origine. La transparence revêt un caractère confessionnel : « *Montrer*

¹⁹⁰⁴ Jean-François KERLEO, *La transparence en droit : Recherche sur la formation d'une culture juridique*, op. cit., p. 860.

¹⁹⁰⁵ En effet, ni MONTESQUIEU, ni ROUSSEAU, ni Benjamin CONSTANT n'utilisent le mot de transparence, préférant le mot publicité. En outre, la question des conflits d'intérêts financiers des parlementaires n'avait pas du tout le même relief à l'époque, ce qui explique sans doute l'absence du mot transparence.

¹⁹⁰⁶ « Opakeness. Want of transparency, disturbance given [to] the transparency of the whole business: hence facilities are orded throughout for the secret and successful operation of sinister interest », Jeremy BENTHAM, *First Principles Preparatory to Constitutional Code*, édition et présentation par Philip SCHOFIELD, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 102. Il n'est toutefois pas certain que ce terme se distingue de la publicité dans la pensée de BENTHAM.

¹⁹⁰⁷ François FURET, *Penser la révolution française*, Paris, 1978, réédition Folio Histoire, 1985, p. 96.

un homme dans toute la vérité de sa nature », tel est le but que Rousseau assigne à ses *Confessions*¹⁹⁰⁸.

678. Cette extension de la publicité à la vie personnelle des élus a d'importantes conséquences sur la démocratie. La transparence est aujourd'hui si présente dans nos sociétés démocratiques que l'on semble avoir oublié certains impératifs liés au secret ou à l'intimité. Elle apparaît, encore une fois comme une des conséquences de la polysémie de la représentation, laquelle supposerait « *une certaine connaissance de la vie privée des gouvernants* »¹⁹⁰⁹. La fonction de représentant exige non seulement de rendre visible l'exercice de la démocratie, mais aussi de dévoiler ce qui autrement serait caché, et notamment certains pans de la vie personnelle¹⁹¹⁰. La transparence est aujourd'hui considérée « *comme une norme de comportement permettant d'attribuer un mandat clair aux représentants et de leur demander des comptes* »¹⁹¹¹. Elle devient un élément central de la responsabilité personnelle des élus. La transparence a pour but de rassurer le citoyen sur l'attitude et la personnalité de ceux qui les gouvernent¹⁹¹². Le glissement de la publicité vers la transparence est aussi symptomatique de l'importance nouvelle accordée à l'exemplarité des élus dont le citoyen, devient, grâce à la transparence, le premier juge.

679. Ce contrôle citoyen renforce potentiellement la démocratie. La transparence implique cependant un dévoilement de soi qui peut aussi s'avérer contre-productif. Au lieu de rassurer le citoyen, la révélation d'informations personnelles peut attiser la défiance et susciter la jalousie. C'est particulièrement vrai pour la publication des patrimoines qui suscite l'engouement du public, mais aboutit paradoxalement à révéler la persistance d'un écart social entre gouvernants et gouvernés¹⁹¹³. La presse en profite souvent pour établir un palmarès des ministres les plus

¹⁹⁰⁸ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Œuvres complètes*, Tome 1, *Les confessions*, Bibliothèque de La Pléiade, 1959, p. 3.

¹⁹⁰⁹ Armelle LE BRAS-CHOPARD, « Quelle transparence dans la vie privée des gouvernants en démocratie ? » in *La transparence en politique*, *op. cit.*, p. 217.

¹⁹¹⁰ Norberto BOBBIO, *Le futur de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007.

¹⁹¹¹ Éric THIERS, « Parlement : de la publicité à la transparence, "sans tabou et sans hystérie" », *op. cit.*, p. 276.

¹⁹¹² Le conseil constitutionnel considère que la publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des élus permet « à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ses élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci », décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 19.

¹⁹¹³ En France, la publication des déclarations de patrimoine des ministres suscita plusieurs millions de connexions dans les premières heures de leur diffusion, beaucoup moins ensuite. Sur ce point, voir Rapport HATVP 2015, p. 55.

fortunés, ce qui n'est certainement pas de nature à donner au citoyen un sentiment de proximité avec ceux qui les gouvernent.

680. La transparence est toutefois portée par une contradiction. La révélation d'abus prouve son efficacité, mais confirme fatalement le sentiment de défiance des citoyens à l'égard des élus. Elle invite les citoyens à s'indigner, et le pouvoir à réagir, sans constituer en tant que tel un remède à la défiance des citoyens¹⁹¹⁴. Elle n'a pas pour effet d'impliquer directement le citoyen dans le contrôle de la probité des élus. Même en ayant accès à l'information, le citoyen ne dispose pas toujours des moyens de vérifier sa sincérité¹⁹¹⁵. Ce contrôle demeure de la responsabilité des autorités spécialement créées à cette fin, qui disposent des moyens suffisants pour l'exercer.

681. La fonction informative de la transparence s'avère toutefois positive pour la démocratie. La crainte du jugement public invite le parlementaire à s'interroger sur le caractère potentiellement conflictuel des intérêts qu'il détient. La transparence est, de ce fait, proche de l'exigence de responsabilité¹⁹¹⁶. Elle encourage « *la responsabilité active, alerte, de l'individu citoyen de la démocratie pour veiller à ce que les gouvernants se conduisent avec sagesse* »¹⁹¹⁷. Elle convoque par extension d'autres valeurs connexes. Un élu transparent sera considéré comme un individu intègre, honnête et exemplaire.

682. Si un consensus existe pour exalter les vertus de la transparence, on s'interroge relativement peu sur les implications pratiques et surtout sur les limites d'une telle exigence¹⁹¹⁸. Les Organisations d'Observation du Parlement (OOP)¹⁹¹⁹ telles que *Transparency*

¹⁹¹⁴ Jean-Pierre CLERO, « Bentham ou les paradoxes de la transparence », *Cités*, 2006, n° 26, p. 106.

¹⁹¹⁵ Julie BENETTI, Agnès ROBLOT-TROIZIER « De la commission Jospin à la loi transparence », in Bertrand MATHIEU, Michel VERPEAUX, *Transparence et vie publique*, op. cit., p. 42. Les auteures ajoutent « *Qui peut croire sérieusement que Jérôme CAHUZAC aurait déclaré son compte en Suisse du seul fait que sa déclaration de patrimoine aurait été rendue publique ?* ».

¹⁹¹⁶ Elsa FOREY, « Transparence, responsabilité et représentation sont indissociables », in Nathalie DROIN et Elsa FOREY, *La transparence en politique*, op. cit., p. 11.

¹⁹¹⁷ Les termes sont issus d'une décision de la Cour suprême américaine *United States v. International UAW*, 352 U.S. 567, 575 (1957), citée par Élisabeth ZOLLER, « Transparence et démocratie, généalogie d'un succès » in Élisabeth ZOLLER et Gilles J. GUGLIELMI (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, op. cit. (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, op. cit., p. 22.

¹⁹¹⁸ Sandrine BAUME, « La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence », op. cit., p. 2.

¹⁹¹⁹ L'acronyme est emprunté à Éric THIERS, « Parlement : de la publicité à la transparence, "sans tabou et sans hystérie" », op. cit., p. 277.

internationale (TI) ou l'*Union Interparlementaire* (UIP) prônent souvent dans leurs rapports la transparence la plus totale. Le « degré de transparence » devenant même le – seul – critère d'évaluation de l'intégrité des parlements¹⁹²⁰. Rien ne semble devoir être dissimulé au point de relativiser le droit légitime des élus à la vie privée.

683. Ce glissement de la transparence vers la vie privée peut s'avérer préoccupant, car il est désormais revendiqué « *au nom de l'intérêt général* »¹⁹²¹. Il importe d'en fixer les limites. Car comme le soulignait le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone lors du débat sur les lois relatives à la transparence de la vie publique : « *La transparence absolue est un mythe (...) et, loin de rétablir le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus, elle risque de nourrir la suspicion et d'affaiblir la légitimité des élus de la Nation* »¹⁹²².

684. La divulgation publique des patrimoines et des intérêts des élus ne les rendra pas à elle seule plus vertueux. La transparence est certes une nécessité, mais elle constitue d'abord un moyen de parvenir à la probité et non une fin en soi¹⁹²³. Elle suppose de rechercher un juste équilibre entre responsabilité et indépendance¹⁹²⁴. Les réponses en la matière appellent ainsi à faire preuve de nuance pour ne pas tomber dans l'excès qui tourne parfois au voyeurisme. Ces limites sont fixées par le droit. Les législations actuelles consacrent cette exigence en droit positif.

¹⁹²⁰ L'ONG *Transparency international* publie chaque année un rapport sur nos institutions intitulé « Système national d'intégrité », qui fait de la transparence le critère cardinal de l'intégrité des parlements. Dans la même optique, l'UIP (Union Interparlementaire) publie un guide de bonnes pratiques dans lequel elle fournit une grille d'évaluation pour juger du degré d'intégrité et de transparence des parlements. Voir UIP, *Parlement et démocratie au XXI^e siècle*, rédigé et édité par David BEETHAM, 2006).

¹⁹²¹ Mustapha MEKKI, « La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ? », *Pouvoirs*, 2013, n° 147, pp. 17-31.

¹⁹²² Hélène BEKMEZIAN : « Bartolone : la transparence absolue risque de nourrir la suspicion », *Le monde*, 11 avril 2013.

¹⁹²³ Julie BENETTI et Agnès ROBLOT-TROIZIER, « De la commission Jospin aux lois transparence », in Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *Transparence et vie publique*, op. cit., p. 43.

¹⁹²⁴ C'est le sens des propos tenus par Claude BARTOLONE lors de sa conférence de presse du 25 septembre 2012, où il exposa ses projets de réforme de l'Assemblée nationale : « Je veux que l'assemblée nationale soit une maison de verre, transparente, exemplaire et irréprochable [...]. La transparence est un sujet sérieux qui doit être traité avec sérieux ; sans tabou mais sans hystérie. Le rôle que les députés m'ont confié, c'est de trouver le juste équilibre entre transparence et indépendance ».

B. Une exigence lentement consacrée en droit positif

685. La transparence dans la conduite des affaires publiques connaît depuis quelques années un engouement attesté par la prolifération des législations et des travaux académiques sur le sujet. Si elle constitue un objectif commun à tous les parlements, les stratégies mises en œuvre diffèrent sensiblement d'une institution à l'autre. Ces différences ne peuvent être analysées sans tenir compte du régime des incompatibilités. En effet, la divulgation maximale des intérêts à l'œuvre dans les parlements issus du modèle de Westminster, et dans une moindre mesure en Allemagne, est une contrepartie à l'absence d'incompatibilités professionnelles et manifeste un choix politique qui accorde une grande importance à la liberté de l'élu. La transparence des intérêts constitue chez nos voisins le mécanisme privilégié de lutte contre les conflits d'intérêts. En France, la transparence est encore considérée comme une solution complémentaire aux incompatibilités professionnelles. Elle fait la lumière sur les intérêts admis par la législation. L'autre différence tient à la jeunesse des dispositifs. La transparence des intérêts des élus n'est pratiquée avec sérieux que depuis 2013 et la création de la Haute Autorité. À l'inverse, les députés britanniques canadiens ou allemands sont soumis à des obligations déclaratives strictes depuis plusieurs dizaines d'années.

686. Le Parlement britannique est le premier à avoir admis le principe de la transparence des intérêts des élus. Un registre des intérêts financiers des membres de la Chambre des Communes est mis en place dès 1974 sur recommandation d'une commission royale relative à la conduite des agents publics, la commission Salmon de 1969¹⁹²⁵. Cette commission fait suite à la révélation d'un scandale de corruption dans l'attribution de marchés publics impliquant des parlementaires¹⁹²⁶. Cette affaire marque le début d'une prise de conscience par le Parlement britannique de la nécessité de restreindre la possibilité pour les députés de poursuivre leurs activités extérieures¹⁹²⁷. Les mesures prises par la Chambre sont moins ambitieuses que celles

¹⁹²⁵ *Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life, 1974-1976*, report. H.M. Stationery Off, London.

¹⁹²⁶ John POULSON est un architecte britannique impliqué dans une affaire de corruption d'agents publics dont certains parlementaires, rétribués en échange de l'obtention de marchés publics de construction immobilière. Trois *MPs* étaient impliqués dans cette affaire. Sur cette affaire voir notamment Alan DOIG, « Watergate, Poulson and the Reform of Standards of Conduct », *Parliam. Aff.*, janvier 1983, vol. 36, n° 1, p. 316-333.

¹⁹²⁷ Alan DOIG, « Self-Discipline and the House of Commons: The Poulson Affair in a Parliamentary Perspective », *Parliam. Aff.*, 1979, n° 1, pp. 248-267.

suggérées par le rapport qui préconise l'introduction d'un véritable code de conduite qui clarifie les relations entre les députés et les représentants d'intérêts. Une première résolution du 22 mai 1974 crée une double obligation. Elle impose aux députés de déclarer oralement tout intérêt financier qu'ils détiennent en lien avec le débat en cours. Le texte oblige également les députés à déclarer dans un registre l'ensemble des intérêts financiers qu'ils détiennent.

687. Jusqu'en 1995 ce registre relève de la responsabilité du *Registrar*, désigné par le *Clerk's office*, le bureau des ressources humaines du Parlement. Le *Registrar* n'était donc pas une personnalité indépendante comme l'actuel commissaire, mais un fonctionnaire de la Chambre. Il était assisté dans sa tâche par le *Select Committee on Members Interests*, également créé en 1974, qui contrôlait les irrégularités et conseillait les membres à propos de leurs déclarations¹⁹²⁸. En pratique, le système se révélait très lacunaire. Les différentes révisions ont permis de clarifier le périmètre des déclarations¹⁹²⁹. Le comité avait pour seule fonction de conseiller les députés sur l'étendue des intérêts à déclarer. Aucune sanction n'était prévue en cas d'absence de déclaration ou de déclaration mensongère ou incomplète. Le système était purement incitatif et son efficacité reposait sur le bon vouloir des parlementaires. Un député conservateur, Enoch Powel, a pu se soustraire à ces obligations pendant près de dix ans. En l'absence de sanctions, les députés ne concevaient pas ces déclarations comme une obligation¹⁹³⁰. Malgré ses lacunes et l'absence de tout caractère coercitif, ce système régulièrement actualisé a perduré jusqu'en 1995, année de l'adoption du code de conduite.

688. Le code et son annexe comportent une notice détaillée des intérêts à déclarer. Surtout, l'administration du registre est désormais confiée au commissaire à l'éthique qui peut conseiller les députés, mais surtout conduire des investigations en cas de manquement. L'année 1995

¹⁹²⁸ *Griffith and Ryle on Parliament, op. cit.*, p. 83.

¹⁹²⁹ Depuis 2015, les catégories sont les suivantes : Category 1: Employment and earnings (emplois et revenus) ; Category 2: Donations and other support for activities as a Member of Parliament (dons) ; Category 3: Gifts, benefits and hospitality from UK sources (cadeaux au Royaume-Uni) ; Category 4: Visits outside the UK (voyages) ; Category 5: Gifts and benefits from sources outside the UK (cadeaux de sources étrangères) ; Category 6: Land and property (biens fonciers) ; Category 7: Shareholdings (valeurs boursières) ; Category 8: Miscellaneous (autres intérêts pertinents) ; Category 9: Family members employed (membres de la famille employés comme assistants) ; Category 10: Family members engaged *in* lobbying (membre de la famille exerçant une activité de lobbying).

¹⁹³⁰ Le député John BROWN fut suspendu un mois pour ne pas avoir déclaré un paiement de £88 000 de la part d'une organisation saoudienne. La clémence de la sanction suscita un vif débat dans l'opinion. Plusieurs autres MPs, dont Michael GRYLLES ou Michael MATES furent critiqués pour ne pas avoir déclaré qu'ils exerçaient une activité de lobbying. Voir William N. COXALL, Lynton J. ROBINS, Robert E. LEACH, *Contemporary British politics*, Palgrave Macmillan, 2003, p. 205.

marque la fin de l'autorégulation des comportements à la Chambre des Communes. En pratique, la Chambre des Communes garde toutefois la main sur la sanction. Le rapport du commissaire est examiné par un sous-comité du *Committee on Standards AMD Privileges*, qui jusqu'en 2013 était composé exclusivement de députés. La sanction finale est décidée par la Chambre après examen du rapport du comité. De son côté Le *Bundestag* a mis en place des obligations similaires, à la suite à l'introduction du premier code de conduite en 1972. Le contrôle des déclarations est confié au président la Chambre, mais les déclarations sont rendues publiques¹⁹³¹. La gestion des déclarations est donc exclusivement du ressort de la Chambre.

689. L'approche française repose sur une logique différente. Les incompatibilités professionnelles ont longtemps été jugées suffisantes pour prévenir les conflits d'intérêts. Un premier débat sur l'instauration d'une obligation déclarative a toutefois eu lieu dès 1930. Le 11 avril, la Chambre des députés débat sur la réinstauration d'une commission des marchés et spéculations pour surveiller la passation des marchés publics¹⁹³², afin d'éviter les collusions entre le monde économique et la sphère politique révélées par l'affaire Oustric¹⁹³³. L'article 2 de la proposition de résolution instaure une incompatibilité qui prévoit que « *ne pourront faire partie de la commission [...] les députés membres de conseils d'administration, ou susceptibles d'être, par leur profession, à un moment quelconque de l'exécution ou de la réalisation du contrat, en relation professionnelle ou en concurrence avec les titulaires d'un marché d'État* »¹⁹³⁴. Pour assurer l'application de cette disposition, le député Henri Gamard fit adopter à l'unanimité un amendement qui prévoit que « *les professions des membres du Parlement ainsi que les divers conseils d'administration de sociétés dont ils font partie et les sociétés dont ils sont les conseils seront publiés à côté de leurs noms dans la liste des groupes* »¹⁹³⁵. Il s'agit de l'ancêtre de l'actuelle déclaration d'activité et d'intérêts. Cependant, cette disposition n'a jamais été totalement appliquée. En 1938, seuls deux groupes avaient déposé la liste de leurs membres appartenant à un conseil d'administration. Celle-ci n'a jamais été publiée¹⁹³⁶. Lors de

¹⁹³¹ Article 1 des règles de conduite du *Bundestag*.

¹⁹³² JO, Chambre des députés, 2^e séance du 11 avril 1930, p. 1693.

¹⁹³³ En 1929 l'affaire concerne les relations douteuses du Garde des Sceaux de l'époque, Raoul PERET, avec une banque d'affaire Oustric qui se déclara en faillite de manière frauduleuse peu après le krach de 1929 grâce à la complicité du monde politique.

¹⁹³⁴ JO, Débats parlementaires, Chambre des députés, 2^e séance du 11 avril 1930, p. 1708.

¹⁹³⁵ *Ibid.*

¹⁹³⁶ Samuel LE GOFF, *Le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire*, op. cit., p. 79.

la séance du 1^{er} février 1938, le député Louis Marin s'étonne de cette situation. Le président de la Chambre refusait manifestement de mettre en œuvre ce début de transparence¹⁹³⁷.

690. Ce n'est finalement qu'à partir des années quatre-vingt que les obligations des parlementaires en matière de transparence sont progressivement renforcées. Les exigences démocratiques en matière d'utilisation des fonds publics sont de plus en plus prégnantes¹⁹³⁸. Le système français se différencie, depuis l'origine, des autres modèles étudiés en opérant une distinction entre les déclarations de patrimoine et les déclarations d'intérêts. Instaurées par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les premières ont pour but de lutter contre l'enrichissement indu des élus en contrôlant la variation de leur patrimoine entre le début et la fin du mandat. Les déclarations d'intérêts recensent l'ensemble des intérêts personnels, extérieurs au mandat, détenu par le député. Elles lui permettent de s'interroger sur l'existence des potentiels conflits. Leur publication participe à l'information du public qui peut savoir si des intérêts personnels sont susceptibles d'influencer les prises de position du député.

691. Les déclarations d'activités, exigées depuis 1972, constituaient déjà un embryon de déclaration d'intérêts. La loi organique du 24 janvier 1972 a institué l'obligation pour tout parlementaire de déclarer, au Bureau de l'assemblée à laquelle il appartient, toute activité professionnelle antérieure à son mandat et qu'il envisage de conserver¹⁹³⁹. Chaque parlementaire doit également déclarer toute activité professionnelle nouvelle qu'il envisageait d'exercer au cours de son mandat, afin que le bureau puisse apprécier la compatibilité de ces activités avec le mandat parlementaire, le Conseil constitutionnel devant être saisi en cas de doute. Ce morcellement des déclarations ne facilitait pas leur traitement, et nuisait à leur compréhension par les parlementaires. À l'origine, ces déclarations n'étaient pas rendues publiques et devaient être déposées sur le bureau de l'assemblée concernée, qui était alors seul chargé de détecter les évolutions anormales du patrimoine entre le début et la fin du mandat. Ce n'est qu'à partir de 1995 que ces déclarations sont soumises à la commission pour la

¹⁹³⁷JO, Chambre des députés, séance du 1^{er} février 1938, p. 173.

¹⁹³⁸ Georges BERGOUIGNOUS, « Le Parlement et la transparence », in Bertrand MATHIEU, Michel VERPEAUX, *Transparence et vie publique*, *op. cit.*, p. 61.

¹⁹³⁹ Loi organique n° 72-64 du 24 janvier 1972 modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, JO, 29 février 1972 p. 127.

transparence financière de la vie politique, ancêtre de l'actuelle Haute Autorité¹⁹⁴⁰. Ce contrôle constitue une première étape vers la transparence financière. La commission a très tôt pointé les limites de son contrôle¹⁹⁴¹. La loi organique du 14 avril 2011 tente de renforcer le système. Les déclarations d'activités sont inscrites dans le code électoral et la loi confère à la commission un droit de communication des informations fiscales des parlementaires. Ces améliorations ne sont pas jugées suffisantes. L'affaire Cahuzac amène au vote de la loi sur la transparence de la vie publique qui crée la Haute Autorité.

692. S'inspirant des exemples britanniques et allemands, les deux assemblées ont créé leur propre dispositif de déclarations d'intérêts. À l'Assemblée nationale, la décision du 6 avril 2011 imposait aux députés, dans sa version originale, de déclarer leurs intérêts ainsi que ceux de leurs ascendants ou descendants directs, de leur conjoint, de leur concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité susceptibles de les placer dans une situation de conflit d'intérêts. En incluant les intérêts familiaux, le champ de ces déclarations était plus large que dans le dispositif actuel résultant des lois du 11 octobre 2013. Un modèle de déclaration était fourni aux députés. Il comprenait cinq rubriques principales pour les intérêts du député.¹⁹⁴² Ceux-ci étaient également tenus de déclarer d'éventuels intérêts familiaux et les autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts¹⁹⁴³. Le recueil de ces déclarations est confié au déontologue qui en assure la conservation et le suivi. Les premières, et les seules déclarations d'intérêts sur ce modèle lui ont été remises entre novembre 2012 et février 2013¹⁹⁴⁴.

¹⁹⁴⁰ Loi n° 95-63 du 19 janvier 1995 relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel. Cette loi est l'aboutissement d'un processus de réflexion initié à l'Assemblée nationale par le président Philippe SEGUIN en 1994 sur les rapports entre la politique et l'argent. Voir le rapport du groupe de travail : Philippe SEGUIN, *Groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent*, Paris, Assemblée nationale, 1994.

¹⁹⁴¹ Sur les lacunes du contrôle des déclarations de patrimoine avant la création de la HATVP voir para 946.

¹⁹⁴² Les députés étaient tenus de déclarer :

- les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ;
- les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération au cours des cinq dernières années ;
- les activités de consultant actuelles ou exercées au cours des cinq dernières années ;
- les participations, actuelles ou lors des cinq dernières années, aux organes dirigeants d'un organisme public, privé ou d'une société ;
- les participations financières directes et actuelles dans le capital d'une société quand elles sont supérieures à 15 000 €.

Pour l'ensemble de ces rubriques, la déclaration doit être accompagnée du domaine d'activité concerné.

¹⁹⁴³ Un modèle des anciennes déclarations est consultable en annexe du rapport 2013 du déontologue, p. 101.

¹⁹⁴⁴ Rapport déontologue 2013, p. 32.

693. Le Sénat a mis en place un dispositif similaire. La décision du Bureau du 14 décembre 2011 imposait aux sénateurs de « *déclarer leurs intérêts privés, y compris familiaux, qui pourraient indûment influencer sur la façon dont ils s'acquittent des missions liées à leur mandat et les conduire à privilégier leur intérêt particulier face à l'intérêt général* ». Une déclaration type était fournie aux sénateurs. Elle fusionnait les déclarations d'intérêts et d'activités au sein d'un document unique¹⁹⁴⁵. De début 2012 à fin 2013, les parlementaires français ont donc été soumis à un triple régime de déclarations (patrimoine, activités et intérêts) qui n'était pas de nature à simplifier leurs démarches¹⁹⁴⁶. Le dispositif sénatorial se démarquait toutefois de celui de l'Assemblée nationale sur deux points essentiels. Les déclarations des sénateurs étaient rendues publiques, ce qui n'était pas le cas des déclarations des députés qui étaient « mises au coffre » par le déontologue. Surtout, leur contrôle n'était pas confié à une personnalité indépendante comme le déontologue, mais à la délégation du Bureau en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur, qui pouvait être assistée par le comité de déontologie en cas de doute.

694. Effectifs pendant un an à peine, ces dispositifs ont très tôt montré leurs limites. Les déclarations publiées par le Sénat étaient bien souvent vides ou manifestement incomplètes¹⁹⁴⁷. Le dispositif était jugé trop formel et l'inclusion des intérêts familiaux a pu irriter certains parlementaires qui jugeaient les déclarations trop intrusives¹⁹⁴⁸. Surtout, l'absence de tout caractère coercitif n'encourageait pas l'implication des parlementaires. À l'Assemblée nationale, il était simplement prévu que le Bureau invite le député à se mettre en conformité

¹⁹⁴⁵ Quatrième alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011.

¹⁹⁴⁶ Noëlle LENOIR, ancienne déontologue, relève dans son rapport que ce triple système pouvait s'avérer confus pour les députés : « La nouveauté du dispositif s'est conjuguée, dans certains cas, avec une confusion avec la déclaration d'activités adressée au Bureau de l'Assemblée nationale en début de législature concernant des situations posant éventuellement problème au regard des incompatibilités, ou encore avec la déclaration de patrimoine transmise à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. De ce fait, des députés ont eu l'impression d'avoir déjà rempli leurs obligations déclaratives » Rapport déontologue 2013, p. 32.

¹⁹⁴⁷ Ces déclarations ressemblaient bien souvent, selon l'expression de Martin HIRSCH, « à un champ de néant ». Martin HIRSCH, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Stock, 2010, p. 38. Il est aussi arrivé que le déontologue de l'Assemblée nationale prenne connaissance par la presse d'une activité non déclarée. Rapport déontologue 2013, p. 33.

¹⁹⁴⁸ Noëlle LENOIR a fait état d'un mécontentement de certains députés : « [...] a notamment suscité, chez certains, de l'irritation, la rubrique sur les activités des enfants et des parents, et même une franche exaspération lorsque les premiers étaient encore scolarisés et que les seconds étaient retraités ou décédés. Dans de rares cas, c'est l'ensemble de la procédure qui a été contestée, motivant parfois, dans un premier temps au moins, un refus de réponse. », Rapport déontologue de 2013 p. 32.

avec ses obligations. Le Bureau pouvait toutefois rendre publiques ses conclusions sur un éventuel manquement¹⁹⁴⁹.

695. Ce dispositif avait des défauts de jeunesse que le temps aurait peut-être pu corriger. Un contrôle interne des déclarations par une personnalité indépendante peut être efficace à condition de prévoir un certain nombre de garanties comme le montre le cas des parlements issus du modèle de Westminster¹⁹⁵⁰. Ce système a en tout état de cause été court-circuité par l'affaire Cahuzac et l'adoption des lois pour la transparence de la vie publique, qui renforcent les obligations déclaratives des parlementaires. La loi du 11 octobre 2013 rationalise le système en fusionnant la déclaration d'intérêts et celle d'activité en une déclaration unique qui est désormais rendue publique¹⁹⁵¹. La déclaration de patrimoine est également maintenue. La gestion de ces déclarations est désormais externalisée avec la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. C'est à partir de ces lois que la transparence est sérieusement considérée en France comme un moyen essentiel de lutte contre les conflits d'intérêts.

§ 2/L'étendue variable des intérêts à déclarer

696. Si la transparence est considérée, d'un point de vue théorique et philosophique, comme un impératif moral pour le pouvoir qui doit faire toute la lumière sur son comportement, elle a d'un point de vue juridique, un objet plus restreint. Elle consiste à divulguer les seuls intérêts personnels susceptibles d'interférer avec l'exercice indépendant et impartial du mandat. Elle se matérialise communément par la publication ou la mise à disposition des déclarations d'intérêts et de patrimoine, ainsi que parfois des cadeaux ou invitations reçus. La transparence cherche d'abord à appréhender les conflits d'intérêts financiers. Dans tous les pays étudiés, les intérêts à déclarer sont essentiellement de nature économique, patrimoniale ou financière. La France se distingue en portant une attention particulière aux variations de patrimoine des élus (A). En revanche, l'ensemble des parlements exigent que leurs membres fassent la transparence sur leurs intérêts et leurs activités annexes, le plus souvent dans des déclarations d'intérêts (B), mais aussi de manière spontanée en cours de débat (C).

¹⁹⁴⁹ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011, article 5.

¹⁹⁵⁰ Voir *infra* para. 933 et s.

¹⁹⁵¹ Sur ce système et le contrôle de la HATVP, voir para. 705 et s.

A. Une focalisation française : le contrôle de la variation du patrimoine en cours de mandat

697. Dans le cadre de notre étude, le contrôle des situations patrimoniales au moyen d'une déclaration spécifique est une spécificité française dont le but est de lutter contre l'enrichissement indu en cours de mandat. La déclaration d'une large catégorie d'intérêts est exigée en début et fin de mandat dans le but de détecter toute variation de patrimoine suspecte. Les autres pays étudiés n'opèrent pas de distinction entre le patrimoine et les intérêts. Les intérêts patrimoniaux ne sont pas pris en compte dans les déclarations d'intérêts des membres du *Bundestag*. Lorsqu'ils sont exigés au Royaume-Uni et au Québec, ces intérêts, notamment immobiliers, sont considérés comme des intérêts financiers, intégrés à ce titre dans une déclaration d'intérêts unique. L'objectif de ce contrôle n'est pas d'évaluer la situation patrimoniale, mais de détecter si certains intérêts sont susceptibles d'entrer en conflit avec la mission d'intérêt général des parlementaires.

698. En France, ces déclarations sont au cœur du dispositif voté en 2013¹⁹⁵². Elles doivent être adressées au président de la Haute Autorité dans les deux mois suivant la date de l'élection. Les dix catégories d'intérêts à déclarer sont mentionnées à l'article 135-1 du code électoral. Elles s'inspirent très largement des anciennes déclarations. Outre le passif, les parlementaires doivent déclarer l'ensemble des biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis¹⁹⁵³. Dans son rapport d'activité 2016, la Haute Autorité révèle que l'obligation de déclarer les biens détenus par les conjoints est parfois source de confusion pour les déclarants. La distinction entre les biens détenus en propre et ceux du conjoint est

¹⁹⁵² Julie BENETTI, « Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Du remède au trouble », *AJDA*, 2014 p. 157.

¹⁹⁵³ 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 (10 000 €) ;

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.

Alors même que la liste semble suffisamment précise, le 9° impose aux députés de déclarer les autres biens qui ne figurent pas dans les autres catégories, sans autre précisions, ce qui n'aide pas forcément à la compréhension.

particulièrement délicate s'agissant des comptes bancaires détenus en commun pour lesquels il est difficile de déterminer l'étendue des droits de chacun des conjoints. À l'inverse, certains déclarants mariés sous le régime de la séparation de biens déclarent l'intégralité des biens détenus par le conjoint alors que seuls les biens détenus en commun doivent être déclarés. L'exclusion des biens détenus en propre par le conjoint ou le cas échéant, par un enfant à charge, pose une seconde difficulté. Elle peut, selon la Haute Autorité, faciliter la dissimulation de certains éléments du patrimoine¹⁹⁵⁴. Un déclarant souhaitant dissimuler un bien peut en faire la donation à son conjoint séparé de bien ou à un de ses enfants mineurs tout en continuant à jouir du bien et à en percevoir les fruits. La commission pour la transparence financière de la vie politique avait émis le souhait d'inclure le patrimoine des conjoints et des enfants mineurs dans le champ des déclarations¹⁹⁵⁵. La Haute Autorité réitère cette proposition afin que les déclarants fournissent une déclaration véritablement exacte et sincère de leur situation¹⁹⁵⁶. Les intérêts immobiliers détenus par les membres de la famille directe (conjoint ou enfant) sont d'ailleurs exigés au Royaume-Uni et au Canada pour prévenir tout risque de dissimulation.

699. En France, le décret du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et aux déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est venu préciser les modalités de déclaration¹⁹⁵⁷. L'ensemble des biens détenus doivent être déclarés même s'ils sont situés à l'étranger. Un guide du déclarant édité par la Haute Autorité apporte des précisions sur le champ des intérêts patrimoniaux. Le degré de précision requis est en réalité bien plus élevé que ce que laissent entrevoir les dispositions de la loi organique. Pour les immeubles, c'est non seulement leur valeur vénale à la date de la déclaration, mais également l'adresse, la superficie ou encore le mode d'acquisition qui doivent être précisés. L'évaluation de ces biens s'appuie sur la méthode par comparaison. Leur évaluation par la Haute Autorité soulève parfois des difficultés en raison de la fiabilité incertaine des données cadastrales¹⁹⁵⁸. En tout état de cause, lorsque l'écart entre la valeur déclarée et l'évaluation effectuée demeure dans des proportions raisonnables, la déclaration est considérée comme exhaustive et sincère. Les parts détenues dans une SCI doivent être déclarées

¹⁹⁵⁴ Rapport HATVP 2016, p. 58.

¹⁹⁵⁵ Seizième rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, JO du 13 décembre 2013, p. 203.

¹⁹⁵⁶ Rapport HATVP 2016, p. 58.

¹⁹⁵⁷ Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

¹⁹⁵⁸ Rapport HATVP 2016, p. 53.

de même que l'ensemble des biens détenus par cette dernière, l'actif, mais aussi le passif. Les instruments financiers comprennent par exemple les participations dans le capital des sociétés par actions, les titres de créance ou les parts ou actions dans des organismes de placement collectif¹⁹⁵⁹. L'évaluation de ces participations soulève aussi des difficultés notamment pour les titres non cotés du fait de l'absence de valeur ou de transaction comparables et pertinentes¹⁹⁶⁰. L'analyse de ces titres s'effectue par la combinaison de différents facteurs qui nécessite une expertise approfondie. La Haute Autorité se limite donc à une estimation « *raisonnable* » de ces participations¹⁹⁶¹.

700. Seuls les biens mobiliers d'une valeur supérieure à 10 000 € doivent être déclarés, y compris les œuvres d'art même si elles n'ont pas à être déclarées au titre de l'ISF. L'exhaustivité des déclarations est essentielle. Les variations indues ne peuvent en effet être détectées que si la Haute Autorité dispose d'une déclaration de référence fiable¹⁹⁶². Elle reçoit à cet égard le soutien de l'administration fiscale qui lui communique l'ensemble des éléments permettant d'affiner les déclarations¹⁹⁶³. En pratique, la Haute Autorité fait preuve de souplesse. Elle distingue les omissions et les sous-évaluations qui sont des manquements de nature différente¹⁹⁶⁴. Les premières sont plus facilement détectables et plus difficilement contestables dès lors que la propriété d'un bien peut être établie au moyen notamment de la déclaration fiscale. Les sous-évaluations obligent en revanche la Haute Autorité à procéder à sa propre estimation qui peut s'avérer différente de celle fournie par le déclarant. La forte variabilité des données utilisées ou le caractère exceptionnel des biens déclarés rendent plus difficile l'usage de la méthode par comparaison¹⁹⁶⁵. La Haute Autorité adopte une démarche pragmatique dans l'évaluation du patrimoine. Les manquements ne sont constatés « *qu'à la double condition que la valeur absolue de l'omission ou de la sous-évaluation constatée ainsi que la proportion du patrimoine net total qu'elle représente dépassent des seuils fixés par la Haute Autorité* »¹⁹⁶⁶. Toute modification substantielle du patrimoine doit être déclarée dans les mêmes formes dans

¹⁹⁵⁹ HATVP, Guide du déclarant, février 2018, p. 8.

¹⁹⁶⁰ Rapport HATVP 2016, p. 56.

¹⁹⁶¹ Rapport HATVP 2016, p. 56.

¹⁹⁶² Rapport HATVP 2015, p. 52.

¹⁹⁶³ Le contrôle exercé par la HATVP sur les déclarations de patrimoine est étudié para 953 et s.

¹⁹⁶⁴ Rapport HATVP 2016, p. 52.

¹⁹⁶⁵ *Idem*, p. 55.

¹⁹⁶⁶ *Idem*, p. 54.

un délai de deux mois¹⁹⁶⁷.

701. Une seconde déclaration patrimoniale est exigée dans les mêmes formes en fin de mandat pour évaluer la variation du patrimoine en cours de mandat. Ce travail de détection de l'enrichissement indu occupe une place centrale dans le système français de lutte contre les conflits d'intérêts. L'accent est mis sur la prévention des malversations financières. La déclaration de patrimoine est une obligation particulièrement lourde et l'évaluation initiale du patrimoine est une tâche relativement complexe qui reste à la charge de l' élu.

702. Ces déclarations font l'objet d'une publication selon des modalités byzantines. Alors que l'ensemble des déclarations d'intérêts des titulaires d'un mandat électif public sont mises en ligne sur le site de la HATVP, les déclarations de patrimoines répondent à une logique différente. Leur publicité a constitué le principal point de tension entre l'Assemblée nationale et le Sénat lors de l'examen de la loi du 11 octobre 2013¹⁹⁶⁸. Le législateur a adopté un régime de consultation qui est loin d'être transparent. Les déclarations de patrimoine sont mises à disposition des personnes inscrites sur les listes électorales dans la préfecture de la circonscription d'élection du parlementaire¹⁹⁶⁹. La loi précise que les électeurs peuvent adresser des observations écrites à la HATVP sur ces déclarations. Seulement, un arrêté du 28 mai 2014 fixe des modalités de consultation très contraignantes¹⁹⁷⁰. Selon la HATVP, ces règles « *vident de sa substance le principe de transparence* »¹⁹⁷¹. En effet, la consultation se fait sur rendez-vous, en présence d'un agent. Surtout, les éléments consultés ne peuvent faire l'objet d'aucune reproduction ni divulgation, sous peine de risquer une peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende¹⁹⁷². Cette transparence « *décourageante* » est jugée « *totale ment inopérante* » par la HATVP qui plaide pour une transparence intégrale du patrimoine des élus,

¹⁹⁶⁷ Article L.O 135-1 du code électoral : « 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 ».

¹⁹⁶⁸ Les désaccords persistants entre le Sénat, qui souhaitait une publication intégrale de ces déclarations au Journal Officiel et l'Assemblée nationale, préférant un régime de consultation physique en préfecture, ont conduit à l'échec de la commission mixte paritaire sur le texte et au dernier mot de l'Assemblée nationale.

¹⁹⁶⁹ Article 12 -II de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique Les déclarations des parlementaires représentants les français de l'étranger sont disponible à la préfecture de Paris.

¹⁹⁷⁰ Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article L.O 135-2 du code électoral, JO du 5 juin 2014, p. 9454, texte n° 53.

¹⁹⁷¹ Rapport HATVP 2018, publié en mai 2019, p. 39.

¹⁹⁷² Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

afin d'aligner leur régime sur celui des membres du gouvernement¹⁹⁷³. Il est toutefois permis de s'interroger sur la pertinence de cette transparence intégrale. En effet, la déclaration de patrimoine n'est pas directement un outil de lutte contre les conflits d'intérêts, mais contre l'enrichissement indu des parlementaires. Leur analyse nécessite d'avoir une vision d'ensemble du patrimoine et de disposer d'outils d'évaluation et de comparaison pertinents. La Haute Autorité dispose de ces moyens, ce qui n'est pas toujours le cas des citoyens. Ceux-ci n'ont pas accès aux données fiscales des parlementaires¹⁹⁷⁴. La transparence de ces déclarations est d'abord un « outil de curiosité » qui permet aux citoyens de savoir qui sont, mais surtout combien gagnent leurs élus¹⁹⁷⁵.

703. La transparence exhaustive du patrimoine est d'ailleurs une spécificité française. Les systèmes étrangers reposent sur une logique différente. Le patrimoine n'est pas un élément central des déclarations. La priorité est donnée aux situations de cumul avec une activité privée. En Allemagne, aucune donnée relative au patrimoine n'est exigée et encore moins rendue publique. Seules les déclarations d'intérêts sont diffusées sur la page consacrée à chaque député¹⁹⁷⁶. Au Royaume-Uni, les intérêts patrimoniaux n'occupent qu'une place marginale dans la liste des intérêts à déclarer. Au titre des biens immobiliers, les députés britanniques ne doivent déclarer que les propriétés ou les terrains dont la valeur totale ou la part détenue est supérieure à £100.000 (112 600 €). Ces plafonds n'existent pas en France où la valeur exacte des biens immobiliers doit être renseignée. Les biens visés sont ceux détenus directement par le député ou pour le compte de leur conjoint ou enfant à charge. La résidence principale n'a pas à être incluse. Seuls les biens immobiliers de placements susceptibles d'engendrer une plus-value sont pris en compte. Ce sont les seuls intérêts patrimoniaux exigés. D'autres intérêts de ce type peuvent être répertoriés dans la catégorie n° 8 *Miscellaneous* (divers) lorsque le député estime qu'ils peuvent influencer ses actions ou ses interventions¹⁹⁷⁷. La Chambre des

¹⁹⁷³ Rapport HATVP 2018, p. 40.

¹⁹⁷⁴ Sur les modalités de contrôle des déclarations de patrimoine par la HATVP, voir para 953 et s.

¹⁹⁷⁵ Ainsi, la publicité des déclarations des membres du gouvernement fait l'objet d'une certaine curiosité dans les premiers jours, avec de nombreuses connexions, puis la curiosité s'estompe. La presse en profite surtout pour établir un palmarès des ministres plus ou moins riches, mais ne participe pas véritablement à la détection d'irrégularités. L'objectif affichée est d'instaurer une plus grande proximité et une plus grande confiance avec le citoyen. Voir Émeline CAZI, « Jean Louis NADAL, La transparence permet aux citoyens de savoir qui sont leurs élus », *Le Monde*, 24 juin 2014.

¹⁹⁷⁶ <https://www.bundestag.de/fr/deputes>.

¹⁹⁷⁷ Selon le code de conduite, la nécessité de déterminer si un intérêt doit être déclaré dans cette catégorie doit être effectué par le député à l'aide d'un « test de pertinence » (*test of relevance*). La déclaration est nécessaire lorsque l'intérêt en cause peut raisonnablement être perçu par le public comme pouvant influencer la façon dont le député s'acquitte de ses fonctions. Cette influence est déterminée de façon générale dans le cadre des déclarations au registre, et de façon particulière dans l'hypothèse des déclarations d'intérêts, en fonction des sujets

Communes publie chaque semaine un registre d'intérêts actualisé¹⁹⁷⁸.

704. Le *Bundestag* n'exige pas non plus une déclaration de patrimoine. Les seuls intérêts de cette nature exigés sont la détention ou la prise de participation dans une société de personnes ou de capitaux, si cette participation confère au député un pouvoir d'influence sur la société. Les intérêts patrimoniaux, lorsqu'ils sont exigés, sont intégrés dans une déclaration unique au titre des intérêts financiers. Un registre des déclarations d'intérêts est également publié au Québec et au Canada sur le site des commissaires à l'éthique. Cependant, à la différence du Royaume-Uni, cette transparence n'est pas intégrale. Les commissaires ne rendent public qu'un sommaire des éléments déclarés, qui ne fait pas apparaître, par exemple, la valeur des biens déclarés ou le montant des revenus perçus dans un souci de confidentialité¹⁹⁷⁹. La France se démarque clairement, accordant une place essentielle au contrôle de la situation patrimoniale des élus quand les autres pays étudiés luttent en priorité contre l'influence des intérêts privés. La transparence des activités et des revenus annexes constitue un moyen privilégié de lutte contre les conflits d'intérêts.

B. La transparence des activités et des revenus annexes, cœur de la prévention des conflits d'intérêts

705. La transparence des activités et des revenus annexes est pratiquée dans tous les pays étudiés depuis de nombreuses années. Elle permet aux citoyens comme aux autorités de contrôle de connaître les intérêts privés qui sont susceptibles d'influencer le comportement des parlementaires. Les déclarations d'intérêts sont aussi utiles pour l'élu lui-même. Elles l'obligent à une introspection sur les risques déontologiques de sa situation personnelle. En France, le dispositif issu des lois de 2013 fusionne les deux anciennes déclarations d'activités et d'intérêts.

débat par la Chambre (« The interest might be thought by a reasonable member of the public to influence the way in which a member of the House discharges his or her parliamentary duties. In the case of registration, this means the member's parliamentary duties in general; in the case of declaration, his or her duties in respect of the particular matter under discussion »). Ainsi les déclarations écrites répertorient les risques de conflits d'intérêts « permanent » (avec les anciennes professions, ou celles qui sont conservés, avec les activités du conjoint) tandis que les déclarations orales permettent de souligner une proximité d'intérêts « ponctuelle » selon la nature du sujet débattu.

¹⁹⁷⁸ <https://publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents1719.htm>.

¹⁹⁷⁹ Les sommaires des déclarations des députés québécois sont disponibles ici :

<https://www.ced-qc.ca/fr/registres-publics/sommaires-des-declarations-des-interets-personnels/22-membres-du-conseil-executif-et-deputes> (consulté en août 2019).

Le champ de cette déclaration est défini à l'article 135-1 du code électoral. Elle recense l'ensemble des activités, des fonctions, des mandats et des participations du déclarant exercés à la date de l'élection et dans les cinq années précédant l'accès au mandat¹⁹⁸⁰. Il s'agit d'une reprise du précédent modèle de déclaration d'intérêts établi en 2011. Ce long délai est une exception. Les membres du *Bundestag* doivent seulement déclarer la dernière activité exercée avant leur élection¹⁹⁸¹. Ce délai n'est que de douze mois au Québec¹⁹⁸² et au Royaume-Uni¹⁹⁸³. La nature de l'activité importe peu. La déclaration s'étend à l'ensemble des activités professionnelles. Les activités à déclarer sont celles donnant lieu à rémunération ou gratification. Le code de conduite du *Bundestag* comporte toutefois une liste plus précise¹⁹⁸⁴. Les fonctions ministérielles sont considérées en France comme des activités professionnelles et doivent être déclarées. En revanche, les mandats et fonctions électives doivent être mentionnés dans la rubrique dédiée.

706. La France est le seul pays à accorder une attention particulière aux activités de conseil exercées préalablement qui doivent être déclarées dans une rubrique dédiée¹⁹⁸⁵. Cette

¹⁹⁸⁰ La déclaration d'intérêts et d'activités porte en France 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, 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 ;
- 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° 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.

¹⁹⁸¹ Article 1 para. 5 des Règles de conduite au Bundestag : « la nature de toute activité professionnelle, commerciale ou industrielle exercée par le député ou un membre de sa famille immédiate au cours des 12 mois précédant la déclaration ».

¹⁹⁸² Article 38 alinéa 1 du code de conduite de l'Assemblée nationale du Québec.

¹⁹⁸³ Guide du code de conduite de la Chambre des Communes, 2015, p. 51.

¹⁹⁸⁴ Doivent notamment être déclarées, ses activités en tant que membre d'un comité de direction, conseil de surveillance, conseil d'administration, d'un conseil consultatif ou autre organe d'une société ou entreprise exploitée sous une autre forme juridique ; 3. ses activités en tant que membre d'un comité de direction, conseil de surveillance, conseil d'administration, conseil consultatif d'une collectivité ou institution publiques ; ses activités rémunérées exercées en plus du mandat, en tant que non-salarié ou sous le couvert d'un contrat de travail, ses activités en tant que membre d'un comité de direction ou de tout autre organe de direction d'une association ou organisation analogue et d'une fondation qui n'est pas uniquement d'intérêt local (Règles de conduite applicables aux membres du Bundestag, article 1).

¹⁹⁸⁵ Sur les règles du cumul du mandat avec une fonction de conseil, voir partie 1 para. 384 et s.. Dans les autres parlements, les activités de conseils sont renseignées dans la même rubrique que les autres professions.

déclaration doit être effectuée, quelle que soit la forme de l'activité (salarié, auto entrepreneur, ou tout autre statut) y compris lorsqu'elles sont exercées à titre bénévole. Dans les autres pays, les activités de conseil compatibles avec le mandat qui s'apparentent à du lobbying font l'objet de dispositions spécifiques, mais doivent être mentionnées dans la même rubrique que les autres activités. Les députés britanniques doivent déclarer tout paiement supérieur à £1.000 reçu au titre de l'activité professionnelle. Les revenus perçus en tant que ministre, député ou président de comité parlementaire n'ont pas à être déclarés. La déclaration française est plus précise. Les députés doivent déclarer le montant exact des rémunérations perçues chaque année, quel que soit leur montant. Cette précision constitue un progrès par rapport à l'ancien système où aucun montant précis n'était exigé¹⁹⁸⁶. La nature et la source des revenus doivent également être précisées au Québec et à Westminster. Sans constituer un facteur déterminant, la rémunération permet de juger de l'intensité de l'intérêt détenu. Au *Bundestag* en revanche, le montant des revenus ne doit être indiqué que s'il dépasse 1 000 € par mois ou 10 000 € par an.

707. Les élus sont également tenus de déclarer leur participation à des organes dirigeants ou leur participation financière dans le capital d'une société. En France comme en Allemagne, cette obligation s'étend à toute fonction de direction rémunérée ou non dans des organismes publics, établissements publics, d'intérêt public ou dans des organismes privés tels que des associations, partis politiques ou fondations¹⁹⁸⁷. Les fonctions dirigeantes exercées au titre d'un mandat politique doivent également être mentionnées dans cette catégorie. Ces activités sont jugées potentiellement conflictuelles en raison du pouvoir d'influence qu'elles confèrent au député. Ainsi au Québec, les députés doivent mentionner le nom de toute personne morale, association ou société, quelle que soit sa nature, au sein de laquelle le député ou un membre de sa famille immédiate a occupé, au cours des douze mois précédant la déclaration, un poste d'administrateur, de dirigeant, d'associé, de commandité ou de commanditaire¹⁹⁸⁸. Jusqu'en 2015, les fonctions de directions rémunérées « *directorship* » dans le secteur public ou privé devaient être déclarées dans une rubrique spécifique à la Chambre des Communes. Dans un souci de clarification, la dernière version du code supprime cette catégorie et inclut les fonctions de direction dans la rubrique activités et salaires (*Employment and earnings*). La rémunération

¹⁹⁸⁶ Rapport déontologue 2013, p. 33.

¹⁹⁸⁷ Article 1- 2 (4) des règles de conduite des membres du Bundestag . En France, les fonctions concernées sont celles de membres ou de président du conseil d'administration, du directoire ou du conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant.

¹⁹⁸⁸ Article 38 - 9° du code d'éthique et de déontologie des députés.

demeure le critère essentiel pour juger de l'intensité de l'intérêt détenu. Les fonctions de direction bénévoles peuvent être déclarées dans la rubrique « *Miscellaneous* » si le député estime qu'elles entrent dans le champ du « test de pertinence » évoqué plus loin¹⁹⁸⁹.

708. Au-delà des fonctions de direction, les participations au capital d'une entreprise doivent être unanimement déclarées selon des modalités variables. En France, tous les types de sociétés sont concernés y compris les participations dans les sociétés civiles immobilières qui doivent le cas échéant, être mentionnées à la fois dans la déclaration de patrimoine, au titre des immeubles et dans la déclaration d'intérêts¹⁹⁹⁰. Au Royaume-Uni, la participation dans le capital d'une entreprise doit être déclarée si elle excède 15 % du capital total et est évaluée à plus de £70.000 (62 000 €). L'intensité de l'intérêt, calculée en fonction du montant de la participation, est une nouvelle fois prise en compte. Les sociétés ayant un objet financier sont d'abord visées, y compris les participations indirectes ou gérées par l'intermédiaire d'un *trust*, à l'exception toutefois des instruments d'investissement collectifs comme les fonds d'investissement¹⁹⁹¹. La participation ne doit être déclarée que lorsqu'elle confère au député un pouvoir d'influence sur l'entreprise. Ce critère est également appliqué en Allemagne. Les membres du *Bundestag* doivent déclarer la détention ou la prise de participation dans une société uniquement « *lorsqu'il en résulte une influence économique importante sur l'entreprise* »¹⁹⁹². Cette déclaration relève de la responsabilité du député, seul juge de l'influence qu'il exerce. Des critères plus précis sont fixés annuellement par le président du *Bundestag* pour guider les députés¹⁹⁹³.

709. L'intensité de la participation n'est pas un critère déterminant en France. Toutes les participations doivent être déclarées, quel que soit leur montant. Les informations supplémentaires sont demandées aux députés et sénateurs qui doivent faire état des participations financières qui leur confèrent, de manière même indirecte, le contrôle d'une activité de conseil. Les informations demandées ne se limitent pas au montant de la participation. Les parlementaires français doivent également indiquer le montant des dividendes

¹⁹⁸⁹ Voir para. 710.

¹⁹⁹⁰ HATVP, Guide de la déclaration d'intérêts, p. 3. Les participations indirectes ne sont pas concernées.

¹⁹⁹¹ Guide du code de conduite de la Chambre des Communes, 2015, p. 29.

¹⁹⁹² Article Premier (2) 6 des règles de conduite applicables aux membres du *Bundestag*.

¹⁹⁹³ *Idem*.

perçus annuellement, à partir de l'année civile précédant l'accès au mandat¹⁹⁹⁴. Lorsque la société concernée exerce à titre principal une activité de conseil, les députés et sénateurs doivent renseigner le nombre de parts détenues et la part que cette participation représente dans le capital de la société, quel que soit le montant. La seule prise de participation suffit à constituer un intérêt.

710. L'absence de référence explicite à l'intensité des intérêts en France explique les divergences sur l'appréhension des activités bénévoles. Celles-ci doivent être déclarées dans une rubrique spécifique en France. Seules les activités susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts doivent être renseignées. Pour apprécier si une activité entre dans cette catégorie, la Haute Autorité conseille aux parlementaires de prendre en compte deux critères. D'une part, l'interférence potentielle entre l'activité et le mandat, en fonction des thématiques ou du secteur d'activité concerné, et d'autre part l'intensité de cette interférence, en fonction des attributions et de l'implication du déclarant dans ses fonctions. Au *Bundestag*, la rémunération n'est qu'un critère accessoire. Toutes les activités mentionnées à l'article 1 du code de conduite doivent être déclarées, qu'elles soient rémunérées ou non. Dans ces systèmes, la rémunération n'est pas le seul critère pour déterminer l'existence et l'intensité d'un conflit d'intérêts. Cette situation tranche assez radicalement avec la vision financière des conflits d'intérêts en Grande-Bretagne et au Québec. En effet, le registre britannique recense uniquement les intérêts financiers des membres. Les activités bénévoles peuvent être mentionnées, à la discrétion de l'élu s'il estime que ceux-ci sont susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts. Le code de conduite propose aux députés de se soumettre à un test de pertinence (*test of relevance*) pour juger si un intérêt non financier est susceptible d'entrer dans cette catégorie. Ce test est très similaire à celui proposé par la Haute Autorité en France. Il consiste à identifier les intérêts qui peuvent paraître influencer les actions ou les paroles du député, même lorsqu'ils ne lui confèrent pas directement un avantage financier¹⁹⁹⁵. En France et au Royaume-Uni, le parlementaire demeure le seul juge de la nécessité de déclarer ses intérêts non financiers.¹⁹⁹⁶ Le commissaire à l'éthique britannique considère que les informations fournies « *doivent être suffisamment explicites pour clarifier la situation aux yeux du public et ne doivent pas nécessiter d'autres recherches pour saisir la*

¹⁹⁹⁴ HATVP, Guide du déclarant, février 2018, p. 7.

¹⁹⁹⁵ Code de conduite de la Chambre des Communes, 2015, p. 30.

¹⁹⁹⁶ Resolution du 17 décembre 1985, amendée le 9 février 2009 : *Register of Members' Financial Interests* « it is the responsibility of the Member, having regard to the rules of the House, to judge whether a financial interest is sufficiently relevant to a particular debate, proceeding, meeting or other activity to require a declaration ».

nature de l'intérêt en question »¹⁹⁹⁷. Au Royaume-Uni, les intérêts qui n'entrent dans aucune des autres catégories, mais sont susceptibles de constituer un conflit d'intérêts au regard du test de pertinence, doivent être déclarés dans la rubrique « divers ».

711. En France, le texte initial de la loi du 11 octobre 2013 incluait également une « rubrique balai ». En fin de déclaration, les parlementaires devaient normalement déclarer « *les autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* ». Il s'agissait d'un emprunt au précédent système mis en place par les assemblées. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif qu'elle méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines. Il a estimé « *contraire à ce principe, le fait que l'oubli d'éléments dans cette rubrique puisse être sanctionné sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient clairement définis* »¹⁹⁹⁸. Cette censure a le mérite de clarifier le dispositif. Les élus ne doivent déclarer que les intérêts qui relèvent d'une des catégories précisément mentionnées.

712. Les conflits d'intérêts peuvent s'étendre à des intérêts qui ne sont pas nécessairement appréhendés par les déclarations françaises. Par exemple, les parlementaires ne font pas état de leur participation à des clubs parlementaires¹⁹⁹⁹. Ces fonctions bénévoles sont pourtant susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts. Ces clubs sont le plus souvent gérés par des sociétés de relations publiques dont l'objectif est de mettre en contact un élu avec un secteur d'activité professionnelle. Leur activité s'apparente donc à du lobbying et pourrait donc être déclarée comme telle. C'est d'ailleurs le cas au Royaume-Uni. Les activités de lobbying font l'objet de dispositions particulières qui ne s'appliquent pas seulement aux lobbyistes, mais aussi aux parlementaires²⁰⁰⁰. La question peut également se poser à propos des organismes extra-parlementaires. En France, les élus ne font pas toujours état de leur participation à des OEP. Ils estiment, à raison, qu'elles n'entrent pas dans le champ des activités bénévoles susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts dans la mesure où leur mission consiste à conseiller le gouvernement. Ces activités pourraient toutefois être déclarées au nom d'un devoir d'information du citoyen. La participation au sein d'un OEP dénote une spécialisation dans un

¹⁹⁹⁷ « It should be sufficient in itself to clarify the situation for the listener and should not require them to undertake additional research in order to understand the nature of the interest. » House of Commons, Committee on Standards., *Mr. Peter Lilley*, first report 2014-2015, HC 951, p. 5.

¹⁹⁹⁸ CC, décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 30.

¹⁹⁹⁹ Sur les « clubs parlementaires, voir partie 1 para 420 et s.

²⁰⁰⁰ Sur les règles encadrant le lobbying, voir partie 1 para. 402 et s.

domaine particulier qui amène le parlementaire à porter une attention particulière à certains sujets. Plus la transparence est totale sur les activités annexes bénévoles ou non, moins le citoyen suspecte un éventuel conflit d'intérêts. L'information du citoyen est d'ailleurs le principal moteur des déclarations d'intérêts au *Bundestag*. En effet, le code de conduite ne fait pas référence à la notion de conflit d'intérêts. L'objectif est de fournir une image la plus complète du profil des parlementaires et de leur champ de compétence. Le champ des activités à déclarer est ainsi plus large. Il concerne les activités rémunérées, mais aussi les activités d'intérêt général telles que la direction d'une association ou d'une fondation qui n'est pas uniquement d'intérêt local ou encore d'un comité consultatif²⁰⁰¹.

713. En France, l'ancienne déclaration d'activités exigée dans le cadre de la loi du 14 avril 2011 était d'ailleurs plus exhaustive. Les parlementaires devaient déclarer « les activités d'intérêt général mêmes non rémunérées », qu'elles soient susceptibles ou non de constituer un conflit d'intérêts²⁰⁰². Ces déclarations n'avaient toutefois pas pour but de prévenir les conflits d'intérêts. Elles devaient permettre au bureau et à la délégation compétente de vérifier l'application de la législation relative aux incompatibilités. La fusion des deux anciennes déclarations rend le champ des activités bénévoles plus imprécis. Il pourrait être complété pour inclure l'ensemble des activités d'intérêt général par exemple la participation à un organisme extra-parlementaire.

714. Dans tous les parlements étudiés, les intérêts à déclarer sont principalement les intérêts personnels. Les intérêts familiaux sont parfois pris en compte à des degrés divers. En France, seule l'activité professionnelle du conjoint doit être déclarée. Le Conseil constitutionnel a censuré l'obligation de mentionner les activités professionnelles exercées par les parents ou les enfants, initialement prévue par la loi du 11 octobre 2013, au motif qu'elle portait atteinte au droit au respect de la vie privée²⁰⁰³. Au Royaume-Uni seuls les intérêts familiaux

²⁰⁰¹ Article 1 (2) 3 et 4 des règles de conduite applicables au membre du *Bundestag*.

²⁰⁰² Ancien article L.O 151-2 du code électoral.

²⁰⁰³ CC, décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 cons. 29 : « Considérant, toutefois, que, si le législateur organique pouvait imposer la mention, dans les déclarations d'intérêts et d'activités, des activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée compte tenu de la vie commune avec le déclarant, il n'en va pas de même de l'obligation de déclarer les activités professionnelles exercées par les enfants et les parents ; qu'il est ainsi porté une atteinte au droit au respect de la vie privée qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi ».

potentiellement conflictuels doivent être déclarés si le député en a connaissance. L'identité de la personne concernée n'est pas requise. Seule la nature de l'intérêt doit être renseignée²⁰⁰⁴. La déclaration britannique comporte deux catégories relatives à certains intérêts familiaux. Les députés doivent déclarer s'ils emploient un membre de leur famille en tant que collaborateur parlementaire²⁰⁰⁵. L'obligation française est plus large et concerne l'ensemble des collaborateurs²⁰⁰⁶. Le code de conduite britannique comporte une dernière catégorie plus novatrice. Depuis 2015, les députés doivent déclarer si un membre de leur famille est engagé dans une activité de lobbying auprès d'un organisme public. Les autres intérêts familiaux n'ont pas à être déclarés s'ils n'entrent pas dans une de ces catégories. Le code de conduite québécois promeut une large transparence des intérêts familiaux. L'ensemble des intérêts à déclarer s'étendent le cas échéant aux membres de la famille immédiate²⁰⁰⁷. Toutefois, ces intérêts ne sont pas rendus publics²⁰⁰⁸. À l'inverse, le code de conduite allemand n'inclut pas les intérêts familiaux. Une obligation générale en la matière paraît disproportionnée²⁰⁰⁹. Seule la mention des liens susceptible d'engendrer — a priori — un conflit d'intérêts semble pertinente. En ce sens, la mention des activités de lobbying exercé par un membre de la famille est une piste intéressante²⁰¹⁰.

715. Les divergences autour des intérêts familiaux posent la question de l'étendue des intérêts à déclarer. Les déclarations n'appréhendent essentiellement que les intérêts de nature à créer un lien de dépendance économique, financier ou matériel²⁰¹¹. Ces liens doivent être déclarés en priorité, mais cela n'interdit pas au député de mentionner d'autres intérêts, notamment bénévoles, qui peuvent s'avérer conflictuels ou simplement dans le but d'en informer les citoyens. La question se pose notamment vis-à-vis des intérêts moraux, c'est à dire *spirituels, religieux, politiques ou associatifs* selon la typologie retenue par le rapport Hiest au Sénat²⁰¹². Le groupe de travail avait à l'époque considéré que ces intérêts n'avaient pas à être déclarés.

²⁰⁰⁴ En pratique, la déclaration des liens familiaux se traduit par la formule : « un membre de ma famille a un intérêt financier dans (...) ».

²⁰⁰⁵ Les emplois familiaux sont en principe tolérés au Royaume-Uni et en Allemagne, sous des conditions qui visent toutefois à inciter les parlementaires à ne pas y avoir recours *cf. infra* para. 750.

²⁰⁰⁶ Sur ce point, *cf. infra* para. 743.

²⁰⁰⁷ Article 38 du *code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec*. Un membre de la famille immédiate est le conjoint quelle que soit la nature de l'union ou un enfant à charge.

²⁰⁰⁸ Article 40 du code d'éthique et de déontologie des députés à l'Assemblée nationale du Québec.

²⁰⁰⁹ Denys DE BECHILLON, « Transparence : la double peine des familles », *Pouvoirs*, 2013, n° 4, pp. 45-52.

²⁰¹⁰ *Cf. infra* page suivante.

²⁰¹¹ Sénat, Rapport HYEST, p. 68.

²⁰¹² *Ibid.*

Leur divulgation n'est d'ailleurs expressément exigée dans aucun des pays étudiés au nom du droit au respect de la vie privée qui doit demeurer la ligne rouge de tout système déclaratif. Elle repose le cas échéant sur la conscience du parlementaire lorsqu'il estime qu'un intérêt de ce type est susceptible d'être perçu par le public comme une source potentielle de conflit d'intérêts²⁰¹³. Dans tous les pays étudiés, toute modification de la déclaration doit être signalée à l'autorité compétente, dans un délai allant de vingt-huit jours à la Chambre des Communes britannique à trois mois en France.

716. Les déclarations d'intérêts poursuivent un triple objectif : inviter le déclarant à faire le point sur sa situation, permettre à l'autorité compétente de détecter les conflits potentiels et informer le public sur les intérêts détenus par leur représentant. La publicité de ces déclarations est un principe unanimement appliqué qui participe à cet objectif. En pratique, l'étendue des intérêts soumis à déclaration ne varie pas sensiblement d'un pays à l'autre. Tous les parlements promeuvent une large divulgation des intérêts susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, selon des modalités différentes. La France a fait le choix d'un système rigide. La loi exige une déclaration exacte exhaustive et sincère qui laisse peu de liberté au déclarant. Cette solution est intéressante dans la mesure où elle offre un cadre rassurant, mais suppose que les intérêts exigés soient clairement définis. Les parlements britannique et allemand ont une approche plus souple dans laquelle les députés sont largement maîtres des intérêts qu'ils déclarent. Si ce système offre une plus grande liberté, son efficacité repose en grande partie sur la conscience du déclarant et la crédibilité des autorités de contrôle.

717. Leur usage n'est pas non plus le même selon les pays. En l'absence d'incompatibilités, les déclarations d'intérêts constituent le moyen essentiel de détection des conflits d'intérêts. Dans les parlements issus du modèle de Westminster, les autorités chargées du contrôle effectuent au quotidien un travail de recoupement entre les positions défendues en séance et les intérêts déclarés pour détecter les risques potentiels de conflits d'intérêts. Ce travail de veille est facilité par un contrôle « par les pairs » des députés, qui n'hésitent pas à saisir le commissaire à l'éthique en cas de soupçons sur le comportement d'un de leurs collègues. La majorité des saisines concerne d'ailleurs un manquement aux obligations déclaratives. Si ce contrôle par les

²⁰¹³ La question peut par exemple se poser à propos de la participation des députés à des structures ou des activités qui suscitent des interrogations auprès du public telles que la participation à des clubs de réflexion ou des fondations.

pairs présente un risque d'instrumentalisation de la déontologie à des fins politiques, il a le mérite d'instaurer une surveillance permanente des conflits d'intérêts qui fait encore défaut en France.

718. La Haute Autorité se concentre principalement sur le contrôle des déclarations de patrimoine. Les déclarations d'intérêts sont encore largement sous-utilisées²⁰¹⁴. Elles sont encore considérées comme de simples déclarations d'activités. Celles-ci ne sont plus adressées au déontologue, comme c'était le cas jusqu'en 2013, mais à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, laquelle s'est vue refuser tout pouvoir d'injonction à l'égard des parlementaires sur ces déclarations²⁰¹⁵. Le Bureau des assemblées est également destinataire de ces déclarations, mais les utilise principalement pour contrôler le respect de la législation sur les incompatibilités²⁰¹⁶. Le traitement des déclarations d'intérêts manque d'efficacité²⁰¹⁷. Ce point constitue l'une des principales lacunes du système français. Pour compléter les déclarations écrites, certains parlements prévoient également des déclarations orales d'intérêts en cours de débat.

C. La divulgation d'intérêts en cours de débat

719. Dans tous les parlements étudiés, les déclarations écrites sont complétées par un mécanisme plus ou moins formel de divulgation proactive des intérêts en séance, associé plus rarement à une obligation de déport en cas de conflits d'intérêts. Les deux procédures n'ont pas la même portée. La divulgation d'intérêt consiste à déclarer en séance, par oral ou par écrit, les intérêts détenus en lien avec le sujet examiné. Le déport peut être une des conséquences volontaire ou obligatoire de cette divulgation. Il contraint le déclarant à ne pas participer au vote sur le sujet en question. Cette faculté de déport constitue une garantie du devoir d'impartialité bien connue des magistrats ou des fonctionnaires. En France, ces obligations concernent aussi les ministres, les titulaires de fonctions exécutives locales, les personnes chargées d'une mission de service public ayant reçu délégation de signature et les membres du

²⁰¹⁴ Le contrôle de la HATVP sur les déclarations d'intérêts se limite en effet aux omissions substantielles qui sont punies par la loi. La prévention des conflits d'intérêts demeure par principe de la compétence du Bureau des assemblées (sur ce point voir para. 874 et s.).

²⁰¹⁵ Sur cette censure voir para. 969 et s.

²⁰¹⁶ Sur ce contrôle voir para. 869.

²⁰¹⁷ Sur les difficultés liées au traitement des déclarations d'intérêts par la HATVP, voir infra para. 968 et s.

collège des autorités indépendantes²⁰¹⁸. Un décret du 31 janvier 2014 précise par exemple que lorsqu'un élu, chef d'une collectivité territoriale, estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, il doit prendre un arrêté « *mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désigner alors la personne chargée de le suppléer* »²⁰¹⁹. Cette obligation est la conséquence pratique du devoir d'objectivité qui s'applique aux personnes chargées d'une mission de service public.

720. Cependant, la neutralité et l'impartialité sont des notions qui se conjuguent mal avec les spécificités du mandat parlementaire. Un parlementaire exerce une fonction éminemment politique. La liberté des opinions exprimées est une condition essentielle au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire²⁰²⁰. Représentant de la Nation et à ce titre libre de tout mandat impératif, le parlementaire a pour fonction de prendre le parti de l'intérêt général au terme d'une délibération libre et éclairée. La libre expression de ses opinions, y compris religieuses, est protégée par l'irresponsabilité²⁰²¹. En ce sens, réserve faite de l'application du droit disciplinaire, tout ce qui limite la liberté d'expression et d'opinion des parlementaires doit être regardé avec circonspection. Il n'existe pas toujours de contradiction entre un intérêt personnel et l'intérêt général. Les décisions du Parlement peuvent favoriser l'intérêt personnel de l'élu tout en étant prises dans l'intérêt du plus grand nombre²⁰²². La collégialité des assemblées parlementaires amoindrit considérablement le risque d'interférence avec la délibération. Un parlementaire seul, fût-il en situation de conflit d'intérêts, a peu d'influence en séance. De plus, le départ et l'abstention, lorsqu'ils sont obligatoires, peuvent avoir pour effet de priver l'assemblée de l'éclairage utile d'un député expert dans le domaine concerné²⁰²³.

721. La constitutionnalité d'une telle obligation est d'ailleurs sujette à caution²⁰²⁴. Le caractère personnel du vote et la prohibition du mandat impératif sont largement protégés en

²⁰¹⁸ Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

²⁰¹⁹ Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

²⁰²⁰ Sur ce point, voir partie para. 180 et s.

²⁰²¹ Le Conseil constitutionnel a affirmé que « le respect du principe de laïcité dans l'exercice du mandat ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté d'opinion et de vote des sénateurs », décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 para.13, *JCP, G*, 2018, n°30-35, p. 1450, note GICQUEL; *Constitutions*, 2018, n°2, p. 228 note BACHSCHMIDT. Sur le devoir de laïcité appliqué aux sénateurs français, voir *infra* para 896- 898.

²⁰²² Les différentes définitions des conflits d'intérêts insistent sur le fait que l'intérêt en cause doit être spécifique. Il ne doit pas concerner une vaste catégorie de personnes. Sur ce point voir introduction para. 71

²⁰²³ Rapport déontologie 2013, p. 44.

²⁰²⁴ *Ibid.*

France comme en Allemagne²⁰²⁵. Il n'existe, certes, aucune exigence de complétude des assemblées ; le fait qu'un élu soit contraint de ne pas participer à un débat au nom de la lutte contre les conflits d'intérêts n'altère pas le caractère représentatif du Parlement qui délibère en principe, quel que soit le nombre de parlementaires présents. Cependant, d'un point de vue constitutionnel, une obligation de déport générale paraît trop restrictive. En Allemagne, la Cour constitutionnelle a jugé en 2007 qu'il n'existe aucune procédure formelle de déport en droit parlementaire allemand. Une telle obligation serait, selon la Cour, manifestement contraire à l'article 38 de la loi fondamentale qui protège la liberté de conscience et l'indépendance des députés²⁰²⁶. Elle était saisie d'un recours contre l'annexe 1 du Règlement sur les règles de conduite applicables aux députés dont le paragraphe 6 prévoit depuis 2005 une obligation de signalement des intérêts lors des travaux en commission²⁰²⁷. En pratique, elle n'a jamais été utilisée par les députés qui estiment les déclarations écrites suffisantes²⁰²⁸. Un député peut être contraint à ne pas participer au débat lorsque celui-ci le concerne directement. C'est notamment le cas lorsque son élection fait l'objet d'une contestation devant la commission de contrôle des élections du *Bundestag*²⁰²⁹. Un député ne peut pas non plus participer à une commission d'enquête parlementaire lorsqu'il est le conseil d'une personne appelée à témoigner devant la commission ou lorsque la levée de son immunité est en cause. Il s'agit des seules interdictions formelles en Allemagne.

722. En France, l'Assemblée nationale s'est longtemps contentée d'un mécanisme incitatif peu connu et donc peu pratiqué. Jusqu'en novembre 2019 l'article 5 du code de déontologie disposait que , « *les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général* »²⁰³⁰. Cette règle déontologique était peu utilisée et

²⁰²⁵ En Allemagne, l'article 38 de la Constitution consacre la pleine liberté de conscience des députés tandis qu'en France, le Conseil constitutionnel estime que la combinaison des articles 3, 26 et 27 de la Constitution, « imposent le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat. », décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 cons. 3.

²⁰²⁶ *BVerfG*, 118, 277 du 4 juillet 2007.

²⁰²⁷ Selon le § 6 des règles de conduite des députés, 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 de la séance.

²⁰²⁸ Cette déclaration n'est pas nécessaire si l'intérêt en question est clairement mentionné dans la déclaration écrite.

²⁰²⁹ Règlement sur la vérification des élections (*Walprüfungsgesetz*), § 17 « (1) Le membre dont l'élection doit être examinée est exclu de la consultation et de la prise de décision dans la procédure d'examen des élections. »

²⁰³⁰ Article 5 du code de déontologie des députés. Au Sénat le chapitre XX *bis* de l'instruction générale du Bureau qui contient les principes déontologiques applicables aux sénateurs est beaucoup plus général. Il se contente de

a finalement été supprimée. Les déclarations écrites sont jugées suffisantes et rares déclarations spontanées ont pu être perçues comme une revendication d'intérêts corporatistes, voire une provocation²⁰³¹. Ce devoir d'information n'est pourtant pas incompatible avec la liberté d'opinion du député qui doit être en capacité de s'exprimer sur tout sujet au nom de la représentation nationale. Le véritable fondement de ces mécanismes est l'exemplarité. Lorsqu'il délibère, le parlementaire ne doit obéir qu'à sa conscience et ne doit pas se soumettre à des intérêts particuliers au risque de compromettre son intégrité aux yeux des citoyens. La nécessité de s'abstenir ou de se déporter relève de la seule responsabilité du député ou du sénateur, si besoin après consultation des organes de déontologie. En effet, à l'exception notable du Canada, les dispositifs prévus sont d'abord incitatifs.

723. En France, la pratique commence à se développer, mais reste épisodique²⁰³². Le législateur a souhaité inciter davantage les parlementaires à faire usage de cette faculté. La loi

mentionner un devoir de probité qui implique que les sénateurs s'abstiennent de se placer dans une situation de conflit d'intérêts.

²⁰³¹ Noëlle Lenoir a reproduit dans son rapport annuel (Annexe 6 p. 151-154) certains débats qui montrent la difficulté qu'on les députés à intégrer cette obligation. Nous reproduisons ici un extrait particulièrement éclairant lors d'un débat sur une proposition de loi portant réforme de la biologie médicale (séance du 25 mars 2013) :

« **M. Philippe Vigier.** » *Nous sommes des biologistes qui pratiquent encore et nous savons à quel point ce sujet est essentiel. L'Établissement français du sang gère l'activité de qualification du don de sang. L'ordonnance Ballereau... [...]*

Mme Marisol Touraine, ministre. « *Avis défavorable. Monsieur Vigier, j'ai été étonnée de vous entendre proclamer, au début de votre intervention : « Nous les biologistes, nous savons que... ». J'imagine pourtant que vous vous exprimez ici au nom de l'intérêt général. » (Exclamations de M. Philippe Vigier)*

M. Élie Aboud. « *Madame la ministre, je vous ai trouvée dure à l'égard de notre collègue. Heureusement que certains députés peuvent continuer à exercer une profession et rester ainsi sensibles au quotidien des Français. Mais vous avez raison, nous nous exprimons ici en tant que députés. [...]* »

Mme la présidente. « *Sans acrimonie, je voudrais rappeler que l'ensemble de nos collègues qui ont renoncé à toute activité professionnelle pour exercer à plein temps leur mandat de député sont parfaitement conscients du quotidien de leurs concitoyens. [...]* »

M. Philippe VIGIER. « *Bien sûr qu'un député, au sein de l'hémicycle, s'exprime en tant que parlementaire. Doit-il pour autant renier sa formation ? Voyez-vous, j'ai servi les armes de la France dans l'hôpital d'instruction des armées du Val de Grâce, je me suis occupé pendant un an de la banque du sang, ce qui m'a permis d'acquérir un minimum de compétences sur ce sujet. Quand on a été confronté aux drames de la transfusion, il n'est pas inutile de poser un œil particulièrement exercé sur ces questions. N'en déplaise à certains, l'on ne renie pas la formation que l'on a reçue et l'expérience professionnelle peut aussi nous aider à remplir notre mission de parlementaire ».*

²⁰³² Certains députés le font d'ailleurs volontiers. Lors du même débat sur la biologie médicale en 2013, le déontologue a révélé que sur les quatre députés ayant un intérêt direct ou familial en relation avec ce sujet, seuls deux ont pris part au débat en commission et en séance public. Rapport déontologue de 2013, p. 151. Le 14 janvier 2015, la commission des lois de l'Assemblée nationale procédait à l'audition des personnalités dont la nomination au Conseil supérieur de la magistrature était proposée. Le député Dominique RAIMBOURG a publiquement exprimé son souhait de se déporter en raison des liens qu'il entretenait avec l'un des candidats :

« **M. Dominique RAIMBOURG.** « *Monsieur le président, je souhaite qu'il soit mentionné au compte-rendu que je ne participerai pas au vote concernant l'un des candidats, M. Danet. En effet, il se trouve que j'ai été associé, comme avocat, avec M. Danet pendant dix-sept ans et que je suis resté, avec d'autres, copropriétaire de l'immeuble dans lequel nous exercions. De ce fait, mon appréciation risquerait d'être entachée d'un favoritisme excessif. »*

du 15 septembre 2017 crée un registre des déports qui doit recenser les cas dans lesquels un parlementaire a estimé ne pas devoir participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts. La loi précise que ce registre est public et publié par voie électronique dans un format aisément réutilisable²⁰³³. Le Règlement de chaque assemblée en détermine les contours²⁰³⁴. Au sénat, le Règlement qui prévoit l'instauration « *d'un registre des déports, tenu sous la responsabilité du Bureau, qui recense les sénateurs ayant informé ce dernier de leur décision de ne pas prendre part à certains travaux du Sénat, avec la mention des travaux concernés par cette décision* »²⁰³⁵. Le sénateur définit lui-même les travaux auxquels il ne souhaite pas participer. Il peut s'agir aussi bien d'une portion de texte que d'un débat entier. Le sénateur demeure libre d'y mettre fin à tout moment. Mis en place depuis le 1^{er} octobre 2018, ce registre ne compte pour l'heure aucune entrée²⁰³⁶.

724. Le Règlement du Sénat prévoit également une faculté de déclaration orale d'intérêts. L'article 91 *quater* dispose que « *Lorsqu'un sénateur estime, lors de travaux du Sénat, qu'il détient un intérêt ayant un lien avec ces travaux sans toutefois le placer dans une situation de conflit d'intérêts (nous soulignons) il peut faire une déclaration orale qui est mentionnée au compte-rendu* ». Le Sénat prévoit un dispositif large qui distingue les situations constituant un conflit d'intérêts, qui nécessitent une déclaration écrite, des situations de collusions ou de proximité d'intérêts, qui ne requiert qu'une simple déclaration orale. Cette distinction s'avère relativement artificielle. Compte tenu de l'importance accordée aux apparences, il est difficile de distinguer les situations qui feraient naître un doute sur l'objectivité d'un sénateur, mais qui ne constitueraient pas pour autant un conflit d'intérêts. Les deux dispositifs participent en réalité

M. le président Jean-Jacques URVOAS. « *Monsieur le député, que vous utilisiez cette faculté de déport vous honore. Non seulement cela figurera au compte-rendu de la Commission, mais surtout, je vais pouvoir informer le déontologue du fait que dorénavant, les parlementaires s'auto-limitent, en application des dispositions qu'ils ont eux-mêmes prises. J'espère que, dans l'avenir, ce comportement exemplaire se renouvellera. Quoi qu'il en soit, il est noté que, s'agissant de l'élection de M. Danet, vous vous déportez* ». Commission des lois, mercredi 14 janvier 2015, Séance de 9 heures, Compte rendu n° 36.

²⁰³³ L'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 modifié par l'article 3 de la loi du 15 septembre 2017 prévoit que chaque assemblée « détermine les modalités de tenue d'un registre 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 (...). Le registre mentionné à l'avant-dernier alinéa est publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. »

²⁰³⁴ Jean-François KERLEO, « Les dispositions concernant les élus », *AJDA*, 2017, p. 2246.

²⁰³⁵ Article 91 *ter* du RS issu de la résolution n°117 du 6 juin 2018, relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

²⁰³⁶ Un formulaire de déclaration de déport est mis à disposition des sénateurs qui le transmet au Bureau. Le registre des consultable sur la page relative aux obligations déontologiques des sénateurs. https://www.senat.fr/role/comite_deontologie/obligations_deontologiques_senateurs.html (Consulté en août 2019).

au même objectif. Comme le souligne le déontologue de l'Assemblée nationale, « *la déclaration ad hoc comme le déport constituent deux modalités de gestion des conflits d'intérêts offertes aux parlementaires en fonction de l'intensité de l'interférence entre l'intérêt en cause et le sujet traité. Si les parlementaires se voient soumis à l'obligation de prévenir et de mettre fin à toute situation de conflit d'intérêts en vertu de la loi, les modalités de gestion des conflits d'intérêts restent à leur libre appréciation* »²⁰³⁷. La solution retenue à l'Assemblée nationale présente un caractère plus opératoire. Sur les recommandations du déontologue, la forme de la déclaration, écrite ou orale, est laissée à l'appréciation du député²⁰³⁸. Comme au Sénat, les déclarations orales sont mentionnées au compte-rendu, et les déclarations écrites figurent dans un registre accessible au public. Le code de déontologie prévoit la mise en ligne d'un registre centralisé des déclarations de déport²⁰³⁹. Le dispositif a connu une première application au mois de novembre 2019. Après consultation de la déontologue, un député de la majorité a décidé de s'abstenir de voter sur un article de loi relatif au renforcement des pouvoirs de police du maire en matière de ventes et de débits de boissons²⁰⁴⁰. Le député a exercé pendant vingt ans une activité commerciale de débit de boissons et est toujours associé dans un commerce familial. Il a estimé en conscience que cette situation présentait un risque de conflit d'intérêts. L' élu a cependant souhaité conserver la possibilité d'intervenir en séance afin de faire bénéficier l'Assemblée de son expérience²⁰⁴¹.

725. Ce premier épisode montre que le dispositif est flexible et que son déclenchement reste à l'entière discrétion du député²⁰⁴². Leur objectif est de renseigner les citoyens sur le comportement des élus en séance. Encore faut-il qu'ils soient utilisés. La publicité du registre incitera peut-être les députés à user davantage de cette faculté de se déporter pour lever toute ambiguïté, sans toutefois empêcher l'intéressé de participer au débat. Selon la déontologue de l'Assemblée nationale, Agnès Roblot-Troizier, « *la déclaration ad hoc permet de déclarer tout intérêt, qu'il soit ou non, au regard de la question traitée dans le cadre de son activité parlementaire, de nature à le placer en situation de conflit d'intérêts. Il s'agit pour lui de «*

²⁰³⁷ Rapport déontologue 2019, p. 57.

²⁰³⁸ « Art. 80-1-1. du RAN « – Afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts, un député qui estime devoir faire connaître un intérêt privé effectue une déclaration écrite ou orale de cet intérêt. Cette déclaration est mentionnée au compte rendu et, si elle est orale, n'est pas décomptée du temps de l'intervention ».

²⁰³⁹ Article 7 du code de déontologie des députés dans sa version issue de la décision du Bureau du 9 octobre 2019.

²⁰⁴⁰ Article 13 du projet de loi n° 2401 relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

²⁰⁴¹ Voir JO Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 21 novembre 2019, p. 11385.

²⁰⁴² Pour une analyse, voir Jean-François KERLEO, « une première application du régime de déport des députés », *JP Blog*, 19 décembre 2019

jouer cartes sur table », *d'informer en toute transparence ses interlocuteurs des intérêts qui sont les siens* »²⁰⁴³. Cette divulgation a avant tout une vocation informative. Elle invite aussi le député à s'interroger sur l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts. Un registre n'a pas vocation à limiter la liberté du député. Dans son arrêt précité, la cour constitutionnelle allemande souligne qu'en pratique, la règle de divulgation des intérêts incite les députés à se déporter, sans que cela les empêche d'intervenir de manière informelle auprès de leurs collègues. Contrairement à la pratique britannique, les déclarations *ad hoc* françaises et allemandes demeurent purement volontaires et aucune sanction n'est prévue à l'encontre d'un parlementaire qui n'aurait pas usé de cette faculté alors que sa participation le plaçait objectivement dans une situation de conflit d'intérêts. De la même manière, la participation d'un sénateur intéressé à la délibération n'a pas d'incidence sur l'appréciation des conditions d'adoption de la loi²⁰⁴⁴. Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi rétablissant la confiance dans la vie publique estime que « *la décision de se déporter demeure volontaire, au besoin sur recommandation du déontologue, et aurait donc difficilement pu fonder une sanction disciplinaire* »²⁰⁴⁵.

726. En revanche, la non-divulgation d'un intérêt en lien avec l'objet d'une discussion peut en principe être sanctionnée. En effet, au terme de l'article 5 du code, « *les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général* ». La formulation paraît impliquer une obligation de déclaration *ad hoc* dont la violation est susceptible d'être sanctionnée par la voie disciplinaire. Jusqu'en 2015 aucune sanction disciplinaire n'était prévue en cas de manquement à l'une des obligations prévues par le code. Le rôle du déontologue se limitait à conseiller les députés. La résolution du 25 novembre 2014 renforce le dispositif. Le Bureau de l'Assemblée nationale peut désormais prononcer une sanction disciplinaire lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement²⁰⁴⁶.

²⁰⁴³ Agnès ROBLOT-TROIZIER (entretien avec), « Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire », *JCP A*, 2019, vol. 26, p. 27.

²⁰⁴⁴ Étude d'impact du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, *op. cit.*, p. 34.

²⁰⁴⁵ Assemblée nationale, Rapport n° 105 et 106 sur le projet de loi de régulation de la vie publique, 2017, *op. cit.*, p. 103.

²⁰⁴⁶ Article 80-4 (3) du RAN: « Le Bureau, lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement, peut rendre publiques ses conclusions, formuler toute recommandation destinée à faire cesser ce manquement et proposer ou prononcer une peine disciplinaire dans les conditions prévues aux articles 70 à 73. ».

727. Cette analyse suppose certes une interprétation relativement stricte du code qui est loin d'être celle pratiquée à l'heure actuelle à l'Assemblée. La création du registre participera peut-être à faire entrer dans les mœurs une obligation d'information et une faculté de déport déjà inscrites dans les textes, mais peu utilisées. La procédure gagnerait sans doute à être plus formalisée pour inciter les députés à l'utiliser davantage²⁰⁴⁷. Le déport en cas de conflit d'intérêts semble pouvoir reposer sur une démarche volontaire et individuelle. Une obligation de déport plus stricte nécessiterait sans doute une habilitation constitutionnelle²⁰⁴⁸.

728. La procédure est plus rigide au Royaume-Uni et au Canada, où la divulgation des intérêts en séance est une longue tradition. Dès 1974, la Chambre des Communes britannique consacre dans une résolution le principe selon lequel « *tout intérêt financier ou tout avantage de quelque nature qu'il soit, aussi bien direct qu'indirect, doit être déclaré au cours des débats ou de toute autre procédure* »²⁰⁴⁹. La nécessité de divulguer un intérêt relève une nouvelle fois de la responsabilité du député qui peut se référer au test de pertinence utilisé pour les déclarations écrites²⁰⁵⁰. Cette faculté peut être utilisée par le député à n'importe quel moment, aussi bien lors des débats en séance plénière que lors des réunions en comité²⁰⁵¹. Il prend la

²⁰⁴⁷ Des 2013, Noëlle LENOIR invitait le Bureau « à réfléchir à une procédure mieux formalisée et donc mieux comprise, de déclaration des intérêts en séance publique ou en commission. On pourrait par exemple imaginer que les rapporteurs en fassent mention dans leur rapport, lorsqu'ils ont eux-mêmes des liens d'intérêts avec le sujet concerné, ou qu'un moment soit ménagé, en début de séance, pour que les députés qui le souhaitent puissent faire publiquement connaître les intérêts qu'ils sont susceptibles d'avoir dans le secteur concerné, en citant expressément alors l'article 5 du code de déontologie. On pourrait aussi imaginer que le président de séance annonce en une formule préétablie que les députés qui l'auraient informé au préalable feront une déclaration relevant de cet article. Alors même que les déclarations d'intérêts déposées à la Haute Autorité seront désormais rendues publiques, de telles mises au point sont de nature à éviter les malentendus. »

²⁰⁴⁸ Dans sa décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, le Conseil constitutionnel précise bien que « l'exigence de déport n'a « ni pour objet ni pour effet de contraindre un parlementaire à ne pas participer aux travaux du Parlement » para. 18.

²⁰⁴⁹ Résolution du 22 mai 1974 : « In any debate or proceeding of the House or its Committees or transactions or communications which a Member may have with other Members or with Ministers or servants of the Crown, he shall disclose any relevant pecuniary interest or benefit of whatever nature, whether direct or indirect, that he may have had, may have, or may be expecting to have».

²⁰⁵⁰ Paragraphe 74 du Guide du code de conduite de la Chambre des Communes : « It is the responsibility of the Member, having regard to the rules of the House, to judge whether a financial interest is sufficiently relevant to a particular debate, proceeding, meeting or other activity to require a declaration. The basic test of relevance should be the same for declaration as it is for registration of an interest; namely, that a financial interest should be declared if it might reasonably be thought by others to influence the speech, representation or communication in question. A declaration should be brief but should make specific reference to the nature of the Member's interest ».

²⁰⁵¹ *Idem*, paragraphe 76.

« Members must declare a relevant interest:

- in the chamber and in general committees:

- when speaking in a debate;

- in the Committee or consideration stage of a Bill (...);

- When tabling any written notice;

- when tabling oral or written Questions. Members must indicate a relevant interest on the question form.

parole brièvement au début de son intervention et fait sa déclaration²⁰⁵². Lorsqu'une déclaration est effectuée, le symbole « R » (pour *Register/registre*) est imprimé devant le nom du député sur le compte-rendu de séance. La même mention est imprimée sur l'ordre du jour d'une séance lorsqu'un député déclare détenir un intérêt en lien avec le sujet d'une motion ou d'un amendement qu'il défend²⁰⁵³. Cette obligation s'applique également aux questions écrites posées aux ministres²⁰⁵⁴. Cette empreinte législative constitue une solution intéressante pour informer le public en temps voulu d'une possible collusion d'intérêts. En pratique, ces déclarations sont rares. En effet, les députés sont tenus de déclarer un éventuel intérêt en cours de débat uniquement lorsque ce dernier n'apparaît pas clairement sur le registre d'intérêt. Le code de conduite opère une distinction entre l'enregistrement d'intérêt (*Registration*), procédure formelle qui s'applique essentiellement aux intérêts financiers, et la déclaration (*Declaration*) qui concerne une catégorie plus large d'intérêts. En pratique, les déclarations spontanées d'intérêts servent principalement à faire état de liens d'intérêts non financiers personnels (amicaux, professionnels) qui n'entrent explicitement dans aucune catégorie du registre. Elles semblent se prêter plus particulièrement à des procédures individuelles telles que des auditions de personnalités qui peuvent entretenir des liens avec des députés, et permettent d'appréhender les conflits d'intérêts de manière plus dynamique que les déclarations écrites dont l'actualisation requiert un certain temps. Si la nécessité de procéder à une déclaration relève de la responsabilité du député, une éventuelle omission constitue un manquement au code de conduite susceptible d'être sanctionnée²⁰⁵⁵. Elle n'implique cependant aucune obligation de déport. Le député demeure libre de participer au débat du moment que ses intérêts sont dûment déclarés.

²⁰⁵² *Ibid.*, para 77: « In a debate *in* the House the Member should declare an interest briefly, usually at the beginning of his or her speech. If the House is dealing with the Committee or Consideration stages of a Bill it will normally be sufficient for the Member to declare a relevant interest when speaking for the first time. »

²⁰⁵³ Paragraphes 78 et 79 du guide relatif au code de conduite.

²⁰⁵⁴ La Chambre des Communes a toutefois estimé que cette obligation ne devait pas gêner outre mesure son fonctionnement. La divulgation spontanée des intérêts ne s'applique pas aux questions orales. Le formulaire des questions comporte une case « R » que les députés doivent cocher lorsqu'ils détiennent un intérêt en lien avec le sujet de leur question.

²⁰⁵⁵ Le commissaire considère que « si c'est au député de juger de l'opportunité de déclarer un intérêt, cela ne signifie pas pour autant que sa décision de ne pas déclarer un intérêt est forcément correcte et ne peut être remise en cause » (« The Guide to the Rules says that "It is the responsibility of the Member, having regard to the rules of the House, to judge whether a financial interest is sufficiently relevant to a particular debate, proceeding, meeting or other activity to require a declaration" But that has never been taken to mean if a Member decides not to declare an interest, that decision is automatically correct and cannot be questioned ». House of Commons Committee on Standards, Karl TURNER First Report of Session 2016–17, HC 393 p. En l'espèce le député Karl TURNER a posé cinq questions écrites lors d'un débat sur l'aide juridictionnelle en matière criminelle en octobre 2015 sans déclarer que sa femme était avocat pénaliste et pouvait bénéficier du dispositif d'aide élaboré par la Chambre. Le comité recommande qu'il s'excuse publiquement devant la chambre, ce qu'il fit lors de la séance du 30 juin 2016.

729. Parmi les exemples sélectionnés, seule la Chambre des Communes du Canada prévoit un système obligatoire de déport. Le code régissant les conflits d'intérêts prévoit une obligation de divulgation d'intérêts orale ou écrite en cours de débat associée, le cas échéant à une obligation de déport qui s'applique aux débats, mais aussi aux votes. L'article 13 du code précise que « *le député ne peut participer à un débat ou voter sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel* »²⁰⁵⁶. Le député doit dans un premier temps avertir le greffier de la Chambre qu'il détient un intérêt en lien avec le débat du jour. Le greffier inscrit la déclaration au compte-rendu de la séance et avertit le commissaire à l'éthique. En revanche, la décision de se déporter relève de la responsabilité du député et n'est pas mentionnée au compte-rendu ni consignée dans un registre. Cette décision peut toutefois faire l'objet d'une enquête du commissaire à l'éthique s'il s'avère qu'un député a effectivement participé à un débat dans lequel il avait un intérêt personnel. L'application de cette règle pose peu de difficultés, car elle est très rarement mise en œuvre. La notion d'intérêt personnel est définie de manière restrictive par le code²⁰⁵⁷. Depuis 2011, seules deux procédures ont été ouvertes à l'encontre d'un membre n'ayant pas respecté son devoir de récusation, mais aucune sanction n'a été prononcée.

730. La divulgation immédiate des intérêts a l'avantage d'inciter à la transparence tout en respectant la liberté de conscience du parlementaire. L'exercice de la faculté de déport reste une démarche personnelle et volontaire, effectuée au besoin après avis des autorités chargées de la déontologie. Plus spécifiquement, si le registre prévu en France a le mérite de contribuer à inciter à une plus grande transparence, son intérêt demeure limité tant que la divulgation proactive des intérêts en séance n'est pas pleinement intégrée par les députés²⁰⁵⁸. Au-delà des intérêts financiers ou professionnels, qui ne concernent pas seulement les parlementaires, mais

²⁰⁵⁶ Article 13 du code régissant les conflits d'intérêts pour les députés à la Chambre des Communes du Canada.

²⁰⁵⁷ Pour l'application de cette règle, la favorisation d'un intérêt personnel doit être entendue « comme des actes, qui ont pour effet même indirectement :

- a) d'augmenter ou de préserver la valeur de son actif;
- b) de réduire la valeur de son passif ou d'éliminer celui-ci;
- c) de lui procurer un intérêt financier;
- d) d'augmenter son revenu par des ressources publiques autre que sa rémunération
- e) d'en faire un dirigeant ou un administrateur au sein d'une personne morale, d'une association ou d'un syndicat;
- f) d'en faire un associé au sein d'une société de personne »

Sont en revanche exclu les intérêts qui concernent une vaste catégorie de personnes, et sont d'application générale

²⁰⁵⁸ Sur la méthode, le recours à la loi est critiquable. Ce registre aurait pu être créé sur simple décision du Bureau, par exemple en complétant l'article 5 du code de déontologie. Le recours à la loi illustre le phénomène de concurrence normative à l'œuvre dans les réformes liées à la déontologie.

peuvent être exigés de la part d'autres responsables publics soumis à des obligations déclaratives, d'autres intérêts plus spécifiques au mandat parlementaire sont également exigés.

§ 3/La divulgation des intérêts spécifiques au mandat

731. Les obligations déclaratives relatives aux intérêts économiques ou professionnels ne s'appliquent pas seulement aux parlementaires. Les fonctionnaires et certains responsables publics sont également soumis à un devoir de transparence. Les membres du Parlement sont en revanche soumis à des obligations déclaratives plus spécifiques concernant les dons, cadeaux ou avantages perçus (A), le nom et les activités annexes de leurs collaborateurs (B) ou encore les liens qu'ils entretiennent avec les représentants d'intérêts (C).

A. *Les dons, cadeaux, avantages ou voyages*

732. L'obligation de déclarer les dons, cadeaux ou avantages perçus ou les voyages effectués dans l'exercice du mandat est relativement récente. Elle est apparue conjointement avec les codes d'éthique ou de déontologie parlementaire. Les parlementaires reçoivent fréquemment des cadeaux dits d'usage ou de courtoisie de la part d'acteurs économiques ou d'interlocuteurs étrangers, ce qui n'est pas nécessairement critiquable dès lors que ces cadeaux font partie des éléments propres à la diplomatie parlementaire²⁰⁵⁹. Les cadeaux ou invitations sont plus problématiques lorsqu'ils peuvent être interprétés comme des tentatives de pression en raison de leur montant élevé ou de l'identité du donateur. Comme le souligne le déontologue de l'Assemblée nationale, « *il convient de veiller à ce que cette forme d'avantage ne fasse pas office de contrepartie pour des services que le député aurait pu, ou devrait à l'avenir rendre dans le cadre de l'exercice de son mandat* »²⁰⁶⁰. Pourtant, ces déclarations sont encore loin d'être entrées dans les mœurs de tous les parlements. La transparence sur les cadeaux et les dons reçus demeure souvent incomplète (1) comme celle qui concerne les voyages et les invitations (2).

²⁰⁵⁹ Rapport déontologue 2016, p. 11.

²⁰⁶⁰ *Idem.*, p. 12.

1) Une transparence incomplète sur les dons et cadeaux

733. La transparence sur les cadeaux a principalement pour fonction d'amener les élus à s'interroger sur la conduite à adopter à leur égard. Le Parlement français et les autres parlements étudiés prévoient des règles spécifiques à l'acceptation de cadeaux.

734. En France, depuis la décision du 6 avril 2011, les députés ont l'obligation de déclarer au déontologue les cadeaux ou invitations en lien avec leur mandat lorsqu'ils estiment leur valeur supérieure à 150 €²⁰⁶¹. Cette formulation exclut les cadeaux reçus à titre privé. Le député est simplement tenu d'effectuer sa déclaration, par le moyen de son choix, au déontologue, et demeure libre d'accepter et de conserver le cadeau. L'article 7-1 du code de déontologie n'apporte aucune précision sur la forme de la déclaration et les informations requises. Le rôle du déontologue se limite à alerter le député sur une éventuelle situation de conflits d'intérêts, mais il ne peut contraindre le député à refuser le cadeau²⁰⁶². L'absence de registre et la confidentialité des déclarations confirment la faiblesse du dispositif, lequel repose uniquement sur la conscience des députés. L'absence de déclaration paraît pourtant susceptible de constituer un manquement à l'article 7 du code de conduite et donc d'ouvrir la possibilité d'une sanction. En pratique, cette obligation n'est pas pleinement intégrée par les députés. Lors de sa mise en place, le déontologue recevait en moyenne une vingtaine de déclarations par an, plusieurs d'entre elles émanant parfois du même député²⁰⁶³. Depuis le début de la XV^e législature, le déontologue a reçu 110 déclarations de 67 députés. Ces chiffres sont en nette hausse par rapport aux législatures précédentes, signe que cette obligation est mieux connue²⁰⁶⁴. Les cadeaux déclarés sont protéiformes. Il s'agit, la plupart du temps, d'invitations à des manifestations sportives ou culturelles de la part d'organismes publics ou privés, et de cadeaux de nature diverse (stylo, coffre à bijoux, ou paniers gourmands).

²⁰⁶¹ Cette obligation, initialement prévue à l'article 4 de la décision du 6 avril 2011 a été intégrée à l'article 7-1 du code de déontologie des députés dans sa version issue de la décision du Bureau du 27 janvier 2016.

²⁰⁶² Sur le rôle de contrôle du déontologue de l'Assemblée nationale en France voir para. 810 et s.

²⁰⁶³ Les chiffres publiés dans les rapports annuels du déontologue font état de 12 déclarations en 2012-2013 dont 5 émanent du même député, 19 déclarations en 2015 dont 8 émanent du même député et de 19 déclarations en 2016. Ces chiffres ont augmenté sous la XV^e législature, preuve que cette obligation entre peu à peu dans les mœurs.

²⁰⁶⁴ Rapport déontologue 2019, p.148.

735. La confidentialité des déclarations empêche pour l'heure de connaître l'identité du donateur et la valeur exacte du cadeau qui sont pourtant des informations essentielles pour juger des risques d'influence. Elles permettent au citoyen « *de juger par eux même que les cadeaux, dons et avantages consentis parfois aux députés ne représentent pas un moyen de pression susceptible de les détourner de la poursuite de l'intérêt général* »²⁰⁶⁵. Le déontologue recommande depuis plusieurs années qu'une liste des cadeaux déclarés soit publiée. À l'image du registre des déports, cet effort de transparence inciterait sans doute les députés à se conformer davantage à cette obligation, qui selon le déontologue, « *serait sans cela condamnée à demeurer aléatoire* »²⁰⁶⁶. L'Assemblée a finalement consenti à avancer sur ce sujet. Depuis le mois de juin 2018, les obligations relatives aux dons, cadeaux et invitations sont désormais inscrites dans le Règlement alors qu'elles relevaient auparavant d'une décision du Bureau²⁰⁶⁷. Surtout, le Règlement donne compétence au Bureau pour déterminer les modalités de publication de ces déclarations. Celles-ci sont fixées par l'article 7 du code de déontologie²⁰⁶⁸. Les cadeaux reçus supérieurs à 150 euros peuvent être consignés auprès du déontologue et faire l'objet d'une vente aux enchères au profit d'œuvres caritatives. Le code prévoit également que les déclarations de cadeaux sont rendues publiques sur le site de l'Assemblée nationale.

736. Cette transparence est prévue au Sénat. Les sénateurs sont tenus de déclarer, dans les trente jours suivant leur remise, les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros. Cependant, de manière étonnante, cette obligation ne s'applique pas aux invitations à une manifestation sportive ou culturelle sur le territoire national, alors qu'il s'agit de la catégorie d'invitation la plus courante. Le comité de déontologie estime d'ailleurs que cette dérogation « *est peu*

²⁰⁶⁵ Rapport déontologue de 2016, p. 14-15.

²⁰⁶⁶ *Ibid.*

²⁰⁶⁷ Article 80-1-2 nouveau, issu de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 4 juin 2019.

Les députés déclarent au déontologue :

« 1° Dans un délai d'un mois à compter de sa réception, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur excédant un montant déterminé par le Bureau dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat ;

« 2° Toute acceptation d'une invitation à un voyage émanant d'une personne morale ou physique dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités.

« Le Bureau définit les conditions dans lesquelles ces déclarations sont rendues publiques.

« Les députés qui le souhaitent peuvent déposer les dons reçus auprès du déontologue. Le Bureau détermine leur affectation ».

²⁰⁶⁸ Dans sa version issue de la décision du Bureau du 9 octobre 2019.

justifiable au regard de la cohérence d'ensemble du dispositif »²⁰⁶⁹. Sa suppression a un temps été envisagée en commission²⁰⁷⁰. Cependant, à l'issue du débat, la commission a estimé que cette suppression aurait fait peser de trop fortes contraintes déclaratives sur les sénateurs²⁰⁷¹. Toutes les déclarations d'invitations sont pourtant discrètement rendues publiques sur le site du Sénat depuis 2014. Revenant sur ce principe, le Règlement prévoit la publicité des seules invitations soumises à déclarations. Le registre actuellement en ligne référence dix-neuf déclarations, émanant de neuf sénateurs²⁰⁷².

737. La publicité des cadeaux est la règle dans les autres institutions étudiées, excepté en Allemagne où les règles d'acceptation sont cependant plus strictes. En vertu de l'article 44 (2) de la loi sur les députés, les membres du *Bundestag* « *n'ont pas le droit d'accepter au titre de l'exercice de leur mandat de député, de moyens financiers ou d'avantages pécuniaires autres que ceux prévus par la loi* »²⁰⁷³. L'article 4 des règles de conduite règlemente la question des cadeaux et distingue les dons des autres avantages financiers ou matériels. Un membre ne peut

²⁰⁶⁹ Avis n° CDP /2018-3 du comité de déontologie parlementaire du Sénat du 5 avril 2018.

²⁰⁷⁰ Sénat, Rapport n°517 sur la proposition de résolution relative aux obligations déontologiques des sénateurs, juin 2018, p. 23-24.

²⁰⁷¹ La lecture du débat en commission sur ce point vaut le détour. Le président de séance M. François PILLET, à l'époque président du comité de déontologie, n'a pas réussi à convaincre ses collègues. L'hostilité des sénateurs montre que cette obligation est encore très mal perçue (Sénat, Compte rendu de la commission des lois, mercredi 30 mai 2018, séance de 10h.).

M. François PILLET, président. « [...] *Pourquoi prêter le flanc à la critique dans un domaine particulier, alors que, dans tous les domaines, les invitations ou cadeaux excédant la valeur de 150 euros doivent être déclarés ? Je doute que les invitations de vos clubs sportifs locaux atteignent cette valeur...*

M. Pierre-Yves COLLOMBAT. - *C'est une question de principe.*

M. Philippe BAS, rapporteur. - *Précisément !*

M. Pierre-Yves COLLOMBAT. - *Faut-il suivre les médias ? On alimente les soupçons. Vous croyez faire œuvre utile, mais vous renforcez là le sentiment antiparlementaire - j'en suis intimement persuadé.*

Mme Lana TETUANUI. (*Polynésie française*) - *Alors là, c'est vraiment la cerise sur le gâteau, avec tout le respect que je vous dois, mon cher collègue ! Imaginez mon territoire, vaste comme l'Europe ! On ne va pas demander à des habitants des Tuamotu qui vivent du coprah et du poisson de financer le repas lorsque nous assurons une mission liée aux travaux du Sénat. Comment vais-je faire si je suis obligée de déclarer à chaque fois les invitations ? Je suis tout à fait d'accord avec M. Collombat, nous alimentons tous les propos entendus à l'extérieur. Si l'on continue comme cela, à un moment, on ne pourra plus rien faire. C'est hallucinant ! »*

M. André REICHARDT. - *Permettez-moi de rappeler une affaire : des collègues ont été cloués au pilori pour avoir participé à une exposition au Grand Palais. Certains bien-pensants ont relevé que le coût de l'entrée à cette exposition et du cocktail servi dépassait le montant acceptable pour un sénateur. Il ne s'agissait là en aucun cas d'une volonté de détournement de fonds publics. Or, avec une telle disposition, la discussion portera sur ce qu'incluent les 150 euros. »*

Mme Catherine TROENDLE. - *L'alinéa 3 de cet article me gêne quelque peu, car l'ensemble de ces déclarations seront rendues publiques, ce qui peut donner lieu à une sorte de chasse à l'homme par les médias. Je crains le pire ».*

²⁰⁷² Liste consultée en mai 2019. Disponible sur la page relative aux obligations déontologiques des sénateurs. https://www.senat.fr/role/comite_deontologie/obligations_deontologiques_senateurs.html

²⁰⁷³ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs* Rapport d'évaluation pour l'Allemagne, p. 18.

en principe recevoir aucun don d'une entreprise publique ou privée²⁰⁷⁴. Les seules exceptions concernent les dons effectués dans le cadre des relations diplomatiques, ou les sommes reçues dans le cadre d'activités de représentation en lien direct avec le *Bundestag*. Ces dons doivent être déclarés au président lorsque leur montant dépasse 5 000 € sur une année civile²⁰⁷⁵. Tout don supérieur à 10 000 € émanant d'un même donateur est rendu public²⁰⁷⁶. Les membres du *Bundestag* doivent également déclarer et transmettre au président tout don ayant une valeur pécuniaire dont la valeur dépasse 200 €²⁰⁷⁷. Il s'agit notamment des cadeaux reçus dans le cadre de visites protocolaires. Le député peut choisir de le conserver s'il paye la somme correspondant à sa valeur. Les règles du *Bundestag* relatives aux cadeaux sont donc particulièrement fermes.

738. Le niveau d'exigence est peu ou prou le même au Québec, où le député doit en principe refuser, retourner au donateur, ou transmettre au commissaire à l'éthique « *tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité ou celle de l'Assemblée nationale* »²⁰⁷⁸. Le refus doit être déclaré au commissaire à l'éthique. Le député qui décide de conserver un cadeau d'une valeur supérieure à 200 \$ doit en aviser le commissaire qui tient un registre public de ces déclarations.

739. Au Royaume-Uni, les cadeaux, dons, ou avantages constituent une catégorie particulière de la déclaration d'intérêts. Les informations sont publiées dans un registre public sous l'autorité du commissaire à l'éthique. Le code de conduite de la Chambre des Communes précise que les députés doivent déclarer sous la catégorie 3 du registre, les cadeaux, les avantages, ou encore les marques d'hospitalité perçues dont le montant est supérieur à £300 (336 €). Le code distingue les cadeaux reçus d'une source étrangère qui doivent être déclarés dans une autre catégorie. Les cadeaux à déclarer sont ceux reçus à titre gratuit ou à un tarif préférentiel dans le cadre du mandat ou de l'activité politique du député²⁰⁷⁹. Le guide contient une liste précise des biens ou services concernés²⁰⁸⁰. La déclaration doit contenir le nom et

²⁰⁷⁴ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs* Rapport d'évaluation pour l'Allemagne, p. 19.

²⁰⁷⁵ Article 4 (2) des Règles de conduites applicables aux membres du Bundestag.

²⁰⁷⁶ Article 4 (3) des Règles de conduites applicables aux membres du Bundestag.

²⁰⁷⁷ *Ibid.*

²⁰⁷⁸ Article 30 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec.

²⁰⁷⁹ Paragraphe 23 du guide relatif au code de conduite.

²⁰⁸⁰ Les cadeaux ou invitations englobent- les invitations à des événements ou des voyages à l'étranger ;

l'adresse du donateur ainsi que son statut (particulier, entreprise, association), la valeur du cadeau, et la date de réception²⁰⁸¹. La règle britannique est encore plus complète. Elle concerne aussi les cadeaux offerts par le député. Le code de conduite précise « *qu'un membre doit déclarer tout bénéfice octroyé à un tiers, que ceci lui procure ou non un avantage personnel, s'il peut raisonnablement avoir connaissance que le cadeau offert offre un avantage au bénéficiaire en raison de sa qualité de député* »²⁰⁸². En février 2018, le registre d'intérêt contenait 135 déclarations de cadeaux. Le système français demeure perfectible. Il pourrait s'inspirer des autres alternatives proposées. Une transparence accrue comme au Royaume-Uni avec des règles précises qui encouragent les députés à déclarer les cadeaux reçus ou à l'inverse, une interdiction de principes des dons et cadeaux comme au Canada. Cette interdiction ne s'applique pas, selon la formule canadienne, « *à ceux qui sont des marques normales ou habituelles de courtoisie ou de protocole ou des marques d'accueil habituellement reçues dans le cadre de la charge du député* »²⁰⁸³. Ces déclarations s'appliquent également aux voyages effectués à l'invitation d'une personne physique ou morale extérieure au Parlement.

2) Les voyages effectués à l'invitation d'un tiers

740. Les voyages à l'étranger ou sur le territoire national font partie intégrante de la fonction parlementaire. Les députés et les sénateurs participent à l'exercice de la diplomatie parlementaire ou voyagent dans le cadre de leurs missions pour s'inspirer d'expériences étrangères. L'intérêt et les modalités de financement de ces déplacements peuvent toutefois susciter des interrogations. Les voyages officiels organisés et financés par le Parlement ne sont pas concernés par ces règles. Seules les invitations émanant d'un tiers extérieur font normalement l'objet d'une déclaration. La logique est la même que pour les cadeaux. Il ne faut pas que ces invitations influencent, ou paraissent influencer, l'exercice indépendant du mandat.

- les marques d'hospitalité au Royaume-Uni, dont les repas et l'hébergement ;
- les cadeaux, tels que des vêtements ou des bijoux ;
- L'adhésion à un club ;
- les crédits ou arrangements financiers avec des personnes privées ;
- les cartes de réduction offertes dans le cadre du mandat.

²⁰⁸¹ Paragraphe 26 du guide relatif au code de conduite de la Chambre des Communes.

²⁰⁸² « A Member must register under this category any benefit given to any third party, whether or not this accompanied a benefit for him or her, if the Member is aware, or could reasonably be expected to be aware, of the benefit and that it was given because of his or her membership of the House or parliamentary or political activities. » Guide du code de conduite de la Chambre des Communes, Chapitre 1, para. 25.

²⁰⁸³ Code régissant les conflits des députés de la Chambre des Communes (Canada), article 14 (2).

Le coût et les facilités accordées lors de ces voyages peuvent aussi avoir un impact négatif sur l'opinion publique et l'image du Parlement, qui ne doit pas être négligé²⁰⁸⁴. En France, les députés doivent déclarer au déontologue tout voyage effectué à l'invitation d'une personne morale ou physique. Contrairement à celles relatives aux cadeaux, l'article 7-2 du code précise que la déclaration doit comporter des éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement. En pratique, cette obligation est de mieux en mieux intégrée par les députés français. Le déontologue reçoit environ une centaine de déclarations par an²⁰⁸⁵. Comme pour les cadeaux, ce chiffre est en augmentation sous la XVe législature. Depuis 2017, le déontologue a reçu 364 déclarations de la part de 188 députés²⁰⁸⁶.

741. Le code précise que ces déclarations doivent être effectuées préalablement au voyage, ce qui n'est pas toujours le cas. Au total : neuf voyages ont été effectués sur le territoire national et quatre-vingt-douze à l'étranger. Une majorité d'entre eux (67) ont été effectués à l'initiative d'acteurs privés (associations, fondations, ONG) et vingt et un à l'initiative d'acteurs publics (état étranger, université, établissement publics). Les destinations les plus prisées sont la Russie, et certains pays du golfe persique comme l'Azerbaïdjan ou le Qatar. La fréquence des invitations issues d'acteurs privés et le caractère « sensible » de certaines destinations démontrent toute l'utilité du dispositif. Un effort de transparence reste encore à faire afin d'éviter toute suspicion de conflit d'intérêts. Le déontologue souligne « *qu'il est fortement probable que plusieurs voyages ont été effectués sans que les obligations requises par le code de déontologie aient été respectées* »²⁰⁸⁷. Ce constat s'avère problématique dans la mesure où le défaut de déclaration est susceptible de faire l'objet d'une sanction disciplinaire, toujours sur le fondement de l'article 8 du code qui n'a pratiquement jamais été mis en œuvre. Les déontologues successifs préconisaient depuis de nombreuses années la publicité des déclarations de voyage sur le site internet de l'Assemblée nationale, à l'image de ce qui se pratique déjà au Québec et au Royaume-Uni. La proposition a été réitérée par le déontologue dans son rapport annuel 2019²⁰⁸⁸. La dernière réforme du Règlement prévoit finalement que les déclarations de voyages seront rendues publiques selon des modalités fixées par le Bureau²⁰⁸⁹.

²⁰⁸⁴ Rapport déontologue 2016, p. 15.

²⁰⁸⁵ Ce chiffre a augmenté de 40% entre 2015 et 2016 ce qui montre que les députés sont mieux informés de cette publication.

²⁰⁸⁶ Rapport déontologue 2019, p.149.

²⁰⁸⁷ Rapport déontologue de 2016, p. 20.

²⁰⁸⁸ Rapport déontologue 2019, p. 161.

²⁰⁸⁹ Article 80-1-2 nouveau, issu de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 4 juin 2019

Le code de déontologie prévoit que ces déclarations font l'objet d'une publication sur le site de l'Assemblée nationale²⁰⁹⁰.

742. Le Royaume-Uni dispose du système le plus transparent. Les voyages à l'étranger et les déplacements nationaux sont répertoriés dans une catégorie spécifique du registre. Les députés doivent mentionner les voyages à l'extérieur du Royaume-Uni dont le coût dépasse les £300, si ce coût n'est pas intégralement pris en charge par eux ou par des fonds publics²⁰⁹¹. Cela concerne aussi bien les voyages organisés par une entité nationale ou étrangère. Les députés doivent indiquer dans le registre, le nom et l'adresse de la personne ou de l'entité organisatrice, le montant global des frais d'hébergement et de transport, les dates et le but de la visite²⁰⁹². En février 2018, le registre contenait 215 déclarations de visite à l'étranger soit près du double des déclarations en France. Les déplacements à l'intérieur du Royaume-Uni organisés par un tiers doivent être répertoriés dans la catégorie relative aux cadeaux et aux marques d'hospitalité reçues d'une source britannique. Si la transparence est plus poussée qu'en France, le déontologue ne peut pas porter d'appréciation sur l'opportunité d'un voyage. Cependant, le défaut de déclaration, que ce soit pour les cadeaux ou les voyages, constitue un manquement aux règles du code susceptible d'être sanctionné. Le système est essentiellement le même au Canada ou tout déplacement parrainé non pris en charge intégralement par des deniers publics dont la valeur dépasse 200 \$ doit faire l'objet d'une déclaration *a posteriori* au commissaire à l'éthique qui publie annuellement une liste de ses déplacements²⁰⁹³. Seul le *Bundestag* n'impose aucune obligation de divulgation des voyages financés par un tiers. Les voyages officiels à l'étranger doivent seulement être préalablement déclarés au président²⁰⁹⁴. Les règles françaises pourraient être renforcées par une publication régulière des dons et des voyages effectués par les élus à l'invitation des tiers, afin de combattre certaines idées reçues sur le train de vie des parlementaires et de lever la suspicion sur d'éventuels conflits d'intérêts²⁰⁹⁵. La seconde catégorie d'intérêts spécifique au mandat concerne les collaborateurs.

²⁰⁹⁰ Article 7 du code de déontologie dans sa version issue de la décision du Bureau du 9 octobre 2019.

²⁰⁹¹ Paragraphe 31 du guide relatif au code de conduite.

²⁰⁹² *Ibid.* para. 43.

²⁰⁹³ Article 15 du code régissant les conflits d'intérêts pour les députés à la Chambre des Communes (Canada).

²⁰⁹⁴ Articles 12 (4), 16 et 17 de la loi sur les députés au Bundestag.

²⁰⁹⁵ Rapport déontologie 2019 p. 155. Le rapport contient un tableau comparatif qui témoigne du retard français sur ce point.

B. La transparence des noms et des activités annexes des collaborateurs

743. Le statut des assistants parlementaires a connu ces dernières années des améliorations notables dans tous les parlements étudiés. Leur visibilité s'accroît notamment au travers des déclarations d'intérêts ou des registres spécifiques qui constituent une forme de reconnaissance. Ces déclarations poursuivent deux objectifs : la détection des cumuls d'activités des assistants susceptibles d'engendrer un conflit d'intérêts (1) et l'encadrement de la pratique contestable des emplois familiaux qui consiste pour un parlementaire à embaucher un membre de sa famille comme assistant (2).

1) La transparence du cumul d'activités des collaborateurs

744. En l'absence de règles précises, une certaine opacité a longtemps régné sur les activités annexes des collaborateurs et leurs liens avec des entités extérieures au Parlement. En France, près de 40 % des collaborateurs sont employés à temps partiel ce qui peut légitimement soulever des risques déontologiques liés au cumul d'activités²⁰⁹⁶. Les collaborateurs sont eux-mêmes largement confrontés à des problèmes d'ordre déontologique dont on peut identifier trois sources : les relations avec les représentants d'intérêts, leurs éventuelles activités annexes, et la représentation du parlementaire dans certaines circonstances²⁰⁹⁷. Certains parlements, comme l'Assemblée nationale du Québec, se sont dotés de codes de déontologie spécifiques aux assistants. La France n'est pas encore allée aussi loin même si cette déontologie s'étoffe peu à peu. Les règles qui encadrent le cumul d'activités des assistants demeurent lacunaires. Cette situation a pu favoriser, dans des cas heureusement rares, des cas de cumul de la fonction de collaborateur avec une activité de conseil ou même de représentation d'intérêts. De nombreux lobbyistes utilisaient le badge de collaborateur bénévole pour exercer leur activité

²⁰⁹⁶ Rapport déontologie 2019, p. 74.

²⁰⁹⁷ La question de la déontologie des assistants parlementaires a été abordée en France dès 2013 par Noëlle LENOIR qui a consulté l'ensemble des collaborateurs de l'Assemblée. L'enquête a révélé que près de 61% des assistants ayant répondu au questionnaire étaient confrontés à des problèmes d'ordre déontologique. Rapport déontologie 2013, p. 68.

d'influence²⁰⁹⁸. L'encadrement du cumul d'activité des assistants est devenu dès lors une nécessité pour prévenir ce type de conflit d'intérêts.

745. La transparence constitue pour l'heure le moyen privilégié pour lutter contre d'éventuels conflits d'intérêts. En France, le nom et les éventuelles activités annexes exercées par les collaborateurs doivent être mentionnés dans la déclaration d'intérêts²⁰⁹⁹. Selon le déontologue de l'Assemblée nationale, « *cette heureuse mesure de transparence est susceptible d'exposer, non seulement les collaborateurs, mais surtout à travers eux les députés pour lesquels ils travaillent, dans un contexte déjà particulièrement difficile pour les responsables publics* »²¹⁰⁰. Elle apporte de nombreuses informations sur le profil des assistants. L'étude des déclarations révèle que les députés emploient en moyenne 3,3 collaborateurs. Au début de la XV^e législature, 17 % des collaborateurs de députés exerçaient une autre activité professionnelle et 1,7 % étaient titulaires d'un mandat électoral. Les activités qui pourraient entrer en conflit semblent relativement rares²¹⁰¹.

746. Le statut de collaborateur donne toutefois des facilités d'accès aux locaux ou aux documents de l'Assemblée qui peuvent intéresser les entreprises de relations publiques et appelle donc à une certaine vigilance. La loi du 11 octobre 2013 oblige les parlementaires à renseigner dans leur déclaration d'intérêts, le nom et les éventuelles activités annexes de leurs

²⁰⁹⁸ L'absence d'obligations précises concernant les collaborateurs en France pousse parfois l'Assemblée nationale à réagir publiquement. En 2011, le Bureau de l'Assemblée nationale a retiré son badge d'accès à l'Assemblée à une lobbyiste travaillant pour le compte des laboratoires Servier. Elle était accusée d'être intervenue auprès des membres de la commission sénatoriale sur l'affaire du Médiateur pour tenter de rendre le rapport plus favorable au laboratoire (compte-rendu de la décision du Bureau du 12 octobre 2011) ; Lors de sa réunion du 22 février 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de retirer son badge d'accès « à un collaborateur bénévole exerçant de façon notoire l'activité parallèle de lobbyiste ». Il s'agissait de M. Thierry COSTE, représentant d'intérêts, qui compte parmi ses clients des organisations de défense de la chasse ou du tir sportif. Ces organisations sont regroupées au sein du comité Guillaume Tell dont M. Coste est le secrétaire général. Il bénéficiait à ce titre d'un badge d'accès à l'Assemblée nationale fourni par le président de l'influent groupe d'étude sur la chasse alors qu'il aurait dû suivre la réglementation mise en place à l'Assemblée nationale en 2009 pour l'attribution des badges d'accès aux représentants d'intérêts. M. Thierry COSTE n'a jamais fait mystère de ses activités de lobbying et la pratique était connue. En 2013, le rapport du député Christophe SIRUGUE, alors président de la délégation chargée des représentants d'intérêts au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale le 27 février 2013 souligne « que cette facilité est également utilisée par des lobbyistes qui profitent de l'absence de réglementation du statut de collaborateur bénévole pour obtenir, avec l'accord du député dont ils dépendent, un droit d'accès privilégié. Ce dévoiement du badge de collaborateur bénévole relève de ce qu'il y a de plus détestable dans la pratique du lobbying et il est impératif d'y mettre fin ». Christophe SIRUGUE, *Rapport sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, 27 février 2013, p. 16.

²⁰⁹⁹ Article L.O 135-1- III-10 du code électoral : les déclarations d'intérêts et d'activités doivent mentionner « les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux ».

²¹⁰⁰ Rapport déontologue 2015, p. 77.

²¹⁰¹ *Ibid.*

collaborateurs²¹⁰². Des cas de cumul avec une activité de conseil sont parfois renseignés avec une précision insuffisante. Les parlementaires indiquent souvent que leur collaborateur exerce une activité de conseil ou d'autoentrepreneur sans en préciser la nature exacte. Lors de la publication des déclarations des députés de la XV^e législature, la Haute Autorité a souligné « *des carences sur certaines rubriques qui paraissent peu ou mal prises en compte, par exemple s'agissant de l'identification des collaborateurs parlementaires et de leurs activités annexes* »²¹⁰³. Le guide du déclarant de la HATVP précise que les parlementaires doivent déclarer la nature de l'activité exercée en parallèle et le nom de l'employeur. La rémunération perçue n'est pas exigée. La déclaration doit en revanche préciser si le collaborateur travaille pour un ou plusieurs autres députés ou pour un groupe ou un parti politique en mentionnant leurs noms²¹⁰⁴. Les collaborateurs peuvent recevoir les conseils du déontologue sur toute question de nature déontologique²¹⁰⁵.

747. Si le dispositif s'est étoffé ces dernières années, il demeure sommaire au regard des expériences étrangères. La publication par l'Assemblée nationale d'une liste d'assistants parlementaires distincte de celle de la HATVP a révélé la faiblesse du dispositif²¹⁰⁶. Les deux listes comportaient de nombreuses différences. Les parlementaires ne prennent pas toujours la peine de déclarer les éventuels changements, et la Haute Autorité ne dispose pas des moyens de contrôler l'exactitude des informations fournies. Elle précise pourtant dans le guide du déclarant que « *toute modification affectant cette rubrique (fin de fonction, nouveau recrutement...), doit faire l'objet d'une déclaration modificative* »²¹⁰⁷. La publication par les assemblées de leur propre liste des assistants invite à s'interroger sur la pertinence du maintien de la déclaration à la HATVP. Afin de renforcer cette obligation, les parlementaires ont également l'obligation depuis 2017 de signaler au Bureau de leur assemblée les activités exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti, d'un groupement politique et des activités

²¹⁰² Article L.O 135-1 du code électoral.

²¹⁰³ HATVP, Communiqué de presse du 19 octobre 2017 sur la publication des déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XV^e législature.

²¹⁰⁴ HATVP, *Guide du déclarant*, février 2018, p. 26.

²¹⁰⁵ Sur ce point voir para. 818 et s.

²¹⁰⁶ Une liste des collaborateurs par parlementaire est disponible sur le site des deux assemblées. La liste mise en ligne par le Sénat est régulièrement mise à jour. En revanche, celle de l'Assemblée nationale consultée en août 2019 date du 31 mars 2017. Liste de l'Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/liste-des-collaborateurs-par-depute>. Pour le Sénat : <http://www.senat.fr/trombinoaga/>.

²¹⁰⁷ HATVP *Guide du déclarant*, février 2018, p. 6. On notera que cette précision est ajoutée en gras, preuve qu'elle n'est sans doute pas toujours suivie.

exercées au profit de représentants d'intérêts²¹⁰⁸. La loi confiance de 2017 a introduit l'interdiction, pour les représentants d'intérêts, de verser une rémunération aux collaborateurs d'un député ou d'un sénateur²¹⁰⁹. Cependant, comme le relève la déontologue de l'Assemblée nationale, cette obligation est à l'heure actuelle dépourvue de sanction²¹¹⁰. En effet, la loi précise que les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec le Parlement relèvent du Bureau de chaque assemblée²¹¹¹. La déontologue propose donc d'introduire cette interdiction dans le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts pour en assurer la pleine effectivité²¹¹².

748. Les dispositifs britanniques et canadiens sont pour l'heure beaucoup plus complets. Ils s'attachent à appliquer le même régime déontologique aux députés et à leurs collaborateurs. Au Royaume-Uni, le cumul d'activités des assistants fait l'objet d'une déclaration spécifique. La Chambre des Communes tient depuis 1985 un registre des intérêts des collaborateurs parlementaires²¹¹³. Tous les détenteurs d'une carte d'accès d'assistant sont tenus de déclarer leurs intérêts annexes au registre. La déclaration est effectuée directement par l'assistant et non par le député employeur. Les collaborateurs doivent déclarer, d'une part, toute activité annexe dont la rémunération annuelle excède £380, seulement si l'exercice de cette activité est avantage par les facilités d'accès au Parlement²¹¹⁴, et d'autre part, les avantages reçus en lien avec leur fonction de collaborateur, si le montant de cet avantage excède £380. Il peut s'agir d'avantages matériels (cadeaux) ou d'invitations émanant d'un tiers, qui doivent être déclarés sur le même modèle que les députés. En pratique, une vingtaine d'assistants déclare exercer une activité de conseil ou de lobbying en parallèle²¹¹⁵. Comme pour les députés, il n'existe aucune interdiction de cumul tant que l'activité est dûment déclarée au registre. Les députés doivent toutefois indiquer dans leur registre les éventuels liens familiaux ou professionnels qu'ils entretiennent

²¹⁰⁸ Article 8 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

²¹⁰⁹ Article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

²¹¹⁰ Rapport déontologue 2019, p. 75.

²¹¹¹ Article 18-4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

²¹¹² Rapport déontologue 2019, p. 75.

²¹¹³ *Register Of Interests Of Members' Secretaries And Research Assistants*, site du Parlement britannique.

²¹¹⁴ « Any occupation or employment for which you receive over £380 from the same source in the course of a calendar year, if that occupation or employment is in any way advantaged by the privileged access to Parliament afforded by your pass ».

²¹¹⁵ Données issues du *Register Of Interests Of Members' Secretaries And Research Assistants* publié sur le site du Parlement britannique, consulté en août 2019.

avec leurs assistants. L'inclusion des liens professionnels constitue une piste intéressante dans la mesure où les conflits d'intérêts peuvent s'étendre à ce type de lien²¹¹⁶.

749. Le Québec dispose du système le plus complet. Les collaborateurs, appelés « membres du personnel du député », disposent depuis 2013 de leur propre code de conduite²¹¹⁷. Ces règles sont très similaires à celles applicables aux députés, mais sont plus générales. Le commissaire à l'éthique est chargé de leur application²¹¹⁸. Les collaborateurs ne peuvent se placer dans une situation de nature à favoriser leurs intérêts personnels. En revanche, les députés n'ont pas à déclarer le nom ou l'activité annexe de leurs collaborateurs. L'établissement d'une déontologie spécifique aux assistants paraît mieux à même de prévenir les conflits d'intérêts. Dans son rapport d'activité 2019, la déontologue de l'Assemblée nationale (France), Agnès Roblot-Troizier, a présenté un projet de code de déontologie applicable aux collaborateurs des députés²¹¹⁹. Les principes déontologiques proposés visent à prévenir tout conflit d'intérêts, à encadrer la réception de dons et invitations, à inscrire une obligation de discrétion professionnelle et à affirmer le principe de non-substitution²¹²⁰. L'établissement d'un tel code permettrait de sécuriser les assistants dans leurs pratiques professionnelles et déontologiques. Ce projet n'a pour l'heure pas été discuté par l'Assemblée nationale. Au-delà des risques de conflits d'intérêts, la situation des assistants a surtout été mise en lumière du fait de la pratique contestée dite des emplois familiaux qui est toutefois en voie d'interdiction.

2) La transparence et l'encadrement des emplois familiaux

750. Les emplois familiaux sont une pratique courante en passe d'être abolie en raison des interrogations légitimes qu'elle suscite. L'embauche par un parlementaire d'un membre de sa famille fut longtemps tolérée dans tous les parlements étudiés au nom de la liberté de choix des

²¹¹⁶ La gestion du cumul d'activités des assistants est une prérogative des commissaires à l'éthique *cf. infra*, para 818. Par exemple, la question du cumul d'un emploi de collaborateur avec une fonction politique au sein d'un parti est particulièrement sensible, notamment lors des campagnes électorales ou la frontière entre les activités militantes et les activités de collaboration avec le député n'est pas évidente à tracer.

²¹¹⁷ Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'assemblée nationale.

²¹¹⁸ Sur les compétences des autorités chargées de la déontologie à l'égard des collaborateurs, voir *infra* para. 818 et s.

²¹¹⁹ Rapport déontologue 2019, p. 76 et s.

²¹²⁰ Le projet de code est consultable en annexe du Rapport 2019 du déontologue. pp. 224-228. Il n'a pour l'heure pas été étudié par le Bureau.

collaborateurs, longtemps considéré comme une prérogative essentielle de l'élu- employeur. Les raisons sont aussi pratiques. Les parlementaires préfèrent souvent engager un membre de leur famille en raison de la confiance qu'ils placent en eux. Cette confiance est un élément essentiel de la relation qui unit le député ou le sénateur à ses collaborateurs. Au Royaume-Uni, l'IPSA souligne que « *si la pratique est contestée, le recours aux collaborateurs familiaux était plébiscité par les députés en raison de leurs fortes capacités de travail* »²¹²¹. D'autres députés considèrent « *qu'elle leur permet de préserver une vie de famille malgré les fortes contraintes horaires qui pèsent sur le mandat* »²¹²².

751. La pratique était courante en France et au Royaume-Uni avant d'être très récemment interdite. En France, sous la XIV^e législature, l'analyse des déclarations d'intérêts permet d'estimer que 14,2 % des parlementaires (83 députés et 48 sénateurs) employaient un membre de leur famille²¹²³. Leur nombre aurait fortement diminué suite au dernier renouvellement des deux assemblées, mais reste difficile à estimer en l'absence de données disponibles. L'analyse des dernières listes publiées par les deux assemblées révèle qu'au moins 20 députés et 16 sénateurs emploient un collaborateur qui a le même nom de famille. Ce chiffre est légèrement plus élevé au Royaume-Uni. L'étude du registre d'intérêt permet d'estimer qu'environ 20 % des députés élus en mai 2015 employaient au moins un membre de leur famille (*connected parties*)²¹²⁴. Les opportunités offertes par le réseau familial constituent souvent une porte d'entrée non négligeable dans le monde professionnel. Un élu peut légitimement vouloir aider un membre de sa famille qualifié pour le poste en lui proposant de rejoindre son équipe sans que cela constitue nécessairement un conflit d'intérêts. Le recours aux emplois familiaux ne serait pas un problème s'il était pratiqué de bonne foi et s'il n'impliquait pas une dépense d'argent public. En effet, il est probable que les emplois familiaux ne susciteraient pas tant de critiques si les citoyens avaient l'assurance que tous ces collaborateurs sont traités de la même

²¹²¹ « There was consensus that MPs' family members can provide good value for money due to their willingness to work long and anti-social hours. There was evidence of only one instance of abuse under the House of Commons system. », *Review of the Scheme and IPSA's publication policy*, Consultation report mars 2017, para 117.

²¹²² Rapport CSPL, 2009, p. 59 : « because the job of an MP lies between a vocation and profession with some of the characteristics of a small business it puts very heavy demands on family life ».

²¹²³ Source *Integrity Watch France*. <https://www.integritywatch.fr/>. Cette estimation demeure incomplète en l'absence d'informations plus précises et en raison des divergences relevées dans les listes publiées par les assemblées et les déclarations d'intérêts. Cette estimation se fonde sur l'identité des noms de famille du collaborateur et du député et sur l'activité de collaborateur du conjoint qui, comme l'expérience l'a montré, n'est pas forcément déclarée.

²¹²⁴ Cette estimation est plus précise au Royaume-Uni depuis que le nouveau registre établi en 2015 oblige les députés à déclarer s'ils emploient un membre de leur famille sur des fonds parlementaires (Catégorie n°9 du registre d'intérêts de la chambre des Communes, Guide relatif au code de conduite, 2015, p. 31).

manière que les autres, en seule considération du mérite et de l'investissement au travail. Le véritable problème soulevé par les emplois familiaux n'est pas tant celui d'un supposé népotisme, qui peut être en partie résolu en assurant un contrôle des qualifications du collaborateur recruté. En revanche, la pratique et les affaires dans différents pays montrent que les emplois familiaux sont un terrain favorable aux emplois fictifs. L'absence de définition des tâches précises confiées aux collaborateurs et leur variété, fait qu'il est extrêmement difficile de juger de la réalité du travail effectué. L' élu- employeur demeure le principal ordonnateur du travail effectué. Cette approche libérale est parfois difficilement conciliable avec un lien familial qui modifie nécessairement une relation de travail. Les études économiques réalisées en France mettent en évidence un lien entre l'activité relativement faible de certains députés et la pratique des emplois familiaux²¹²⁵.

752. L'expérience a montré que cette pratique était souvent loin d'être désintéressée. Dans la période récente, les parlements français et britannique notamment, ont été secoués par des affaires impliquant des emplois familiaux qui ont eu un fort retentissement. En France, ces pratiques étaient connues de longue date sans que le Parlement ne cherche à les endiguer. Plusieurs cas révélés par la presse au cours de la campagne présidentielle de 2017 ont mis en lumière des pratiques qui ne sont plus tolérées par l'opinion publique²¹²⁶. Au Royaume-Uni, le CSPL recommande depuis le scandale des dépenses que cette pratique soit définitivement abolie. Le comité consacre une part importante de son rapport thématique de 2009 à cette question. Il souligne que les collaborateurs familiaux sont généralement mieux payés que leurs collègues et accèdent plus rapidement aux postes à responsabilités²¹²⁷. Il considère que « *si la majorité des collaborateurs familiaux fournissent un travail remarquable, leur recrutement n'est plus acceptable dans un Parlement moderne et entre en contradiction avec l'exigence de bon usage des deniers publics* »²¹²⁸. En effet, l'embauche d'un collaborateur familial constitue souvent un moyen pour les députés d'augmenter significativement leurs revenus en se reversant indirectement une partie de leur crédit collaborateur. Au Royaume-Uni, l'IPSA estime que cette

²¹²⁵ Benjamin MONNERY « Collaborateurs, emplois familiaux et niveau d'activité des parlementaires français », *Revue économique*, 2019 n°1, pp. 234-259. A l'appui de divers indicateurs (présences relevées en séance et en commission, amendements, prises de parole, l'étude établit un profil type des députés ayant recours aux emplois familiaux et conclut que « parlementaires sont en moyenne significativement moins présents, moins actifs et moins productifs, toute chose égale par ailleurs », p. 234.

²¹²⁶ Sur ces scandales et leur impact sur les réformes, voir *infra* para. 588 et s.

²¹²⁷ Rapport CSPL, 2009, *op. cit.*, p. 59. En l'absence de données disponibles sur le salaire par collaborateur, cette hypothèse ne peut être vérifiée pour la France.

²¹²⁸ Rapport CSPL, 2009, *op. cit.*, p. 59

pratique permet aux députés d'augmenter leurs ressources d'environ 11 %²¹²⁹. La question est encore plus sensible lorsque des soupçons d'emplois fictifs pèsent sur les députés comme cela a pu être le cas dans l'affaire Conway²¹³⁰ à la Chambre des Communes en 2009 ou l'affaire Fillon à l'Assemblée nationale française. La situation relève alors du délit de détournement de fonds publics²¹³¹. Si ces cas sont heureusement rares, ils ternissent l'image du Parlement. À la différence du Parlement français, la Chambre des Communes dispose des moyens de traiter ces situations par la voie de la déontologie. Jusqu'en 2009, le livre vert sur les dépenses indiquait « *qu'il était de la responsabilité des membres de s'assurer que leurs assistants étaient employés en réponse à un réel besoin, disposaient des qualifications nécessaires et faisaient effectivement leur travail* »²¹³². Une telle disposition trouverait utilement sa place au sein des règlements des assemblées en France et permettrait de rendre les parlementaires responsables de la bonne exécution des contrats qu'ils signent avec leurs collaborateurs. Au Royaume-Uni, ce travail de détection des emplois fictifs est confié depuis 2012 à l'IPSA qui gère de manière indépendante les contrats des collaborateurs et assure leur rémunération²¹³³.

753. Auparavant, le commissaire britannique a eu à traiter de plusieurs cas d'emplois familiaux et d'emplois fictifs qui se sont soldés par des suspensions de la Chambre. Le cas le plus célèbre concerne, en 2009, le député Derek Conway, accusé de rémunérer son fils, alors âgé de dix-neuf ans, en tant qu'assistant alors que ce dernier est étudiant à temps plein à l'université de Newcastle et que M. Conway ne peut fournir de preuve du travail effectué. Le rapport, très complet et documenté, montre le sérieux avec lequel la Chambre des Communes traite ce type de comportement²¹³⁴. Le comité recommande une expulsion de dix jours de séance, sanction qui est prononcée par la Chambre. M. Conway est alors exclu du parti conservateur et présente ses excuses à la Chambre. Il continue de siéger en tant que député indépendant, mais ne s'est pas présenté aux élections générales de 2010.

²¹²⁹ *Review of the Scheme and IPSA's publication policy*, Consultation report, mars 2017.

²¹³⁰ Sur cette affaire, voir infra para suivant.

²¹³¹ Plusieurs parlementaires ont ainsi été mis en examen pour détournement de fonds publics après que la presse a révélé qu'ils employaient un de leur enfant comme assistant sans pouvoir apporter la preuve du travail effectué.

²¹³² Livre vert sur les dépenses des députés, (*Green Book*) en vigueur jusqu'en juillet 2009 section 6.2.1.

²¹³³ L'IPSA édite notamment des contrats types qui répertorient les tâches qui peuvent être confiées au collaborateur, et assure leur rémunération en fonction d'une grille des salaires qui se fonde sur la l'étendue des tâches confiées et les qualifications des collaborateurs. Sur ce point voir partie 1 para. 521.

²¹³⁴ Standards and Privileges Committee, Third Report - Mr. Derek CONWAY ,session 2008-2009.

754. Face à ces critiques récurrentes, toutes les institutions étudiées ont finalement consenti à encadrer voire interdire cette pratique. L'interdiction s'applique généralement au conjoint ou aux membres de la famille immédiate. L'emploi d'un collaborateur familial est prohibé de longue date au Québec. L'interdiction s'étend aux membres de la famille immédiate du député à savoir son conjoint, quelle que soit la forme de l'union, les enfants à charge ou ceux de son conjoint. Au *Bundestag*, un député peut engager son conjoint actuel ou passé, mais il doit le rémunérer sur ses propres deniers et non à l'aide de son crédit collaborateur, ce qui a abouti à mettre fin à cette pratique²¹³⁵. Le Parlement européen a également interdit à tout député d'embaucher son conjoint depuis 2009. Le recrutement des autres membres de la famille demeure autorisé. L'interdiction de principe posée pour les conjoints a toutefois un effet dissuasif. La France et le Royaume-Uni sont un temps restés en marge de ce mouvement, préférant un encadrement progressif, qui s'est révélé inefficace, plutôt qu'une interdiction stricte. Au Palais Bourbon, un député ne pouvait rémunérer un membre de sa famille plus de la moitié du crédit collaborateur. Les règles étaient plus contraignantes au Sénat. Un seul collaborateur familial pouvait être employé par sénateur et son salaire ne pouvait excéder le tiers du crédit collaborateur.

755. À la Chambre des Communes britannique, le paiement des assistants est géré de manière indépendante par l'IPSA depuis mai 2010. Avant cette date, aucune règle ne venait restreindre la liberté pour les députés d'employer un membre de leur famille. Depuis le 7 mai 2010, le schéma des dépenses précise que l'IPSA prend désormais en charge la rémunération d'un seul collaborateur familial par député²¹³⁶. Le champ des personnes concernées est très large et n'inclut pas seulement l'entourage immédiat²¹³⁷. Les membres de la famille, employés en tant qu'assistants, doivent en outre être déclarés dans une catégorie spécifique du registre (catégorie 9, *Family members employed*). Les députés doivent déclarer dans cette catégorie les membres de leur famille qui perçoivent une rémunération annuelle supérieure à 700 € prélevée sur le crédit collaborateur²¹³⁸. La déclaration doit mentionner le nom de la personne, son lien

²¹³⁵ § 12 de la loi sur les députés (version en français sur le site du *Bundestag*) : « La prise en charge des frais résultant de contrats de travail avec des collaborateurs étant ou ayant été parents, mariés ou alliés avec le membre du Bundestag, est en principe exclue Il en va de même des frais résultants de contrats de travail conclus avec le partenaire non marié d'un membre du Bundestag ».

²¹³⁶ IPSA expenses Scheme, 2017-18, p. 29.

²¹³⁷ La notion d'entourage immédiat du député est relativement large au Royaume-Uni. Elle comprend l'épouse, le partenaire civil ou le concubin du député, mais également la famille au sens large, des grands-parents aux petits-enfants, mais aussi les oncles, les tantes et les cousins. Guide relatif au code de conduite, chapitre 1, para. 58, p. 31.

²¹³⁸ *Ibid.*

avec le député, son poste et le type de contrat (à temps plein ou temps partiel). Cette solution déclarative n'est toutefois pas appelée à durer. Suite à la consultation sur la réforme du schéma des dépenses pour 2017-2018, l'IPSA a annoncé son intention de bannir le financement des emplois familiaux à compter des prochaines élections générales²¹³⁹. Faisant siennes les recommandations du CSPL, l'institution considère que cette pratique est contraire aux règles de recrutement modernes qui promeuvent l'équité et l'égalité de traitement des candidats. L'IPSA souhaite également que cette mesure favorise la diversité parmi les collaborateurs²¹⁴⁰. Les députés pourront continuer à employer des membres de leur famille, mais ils devront les rémunérer sur leurs deniers personnels comme au *Bundestag*. Cette solution présente l'avantage de préserver la liberté de recrutement du député en réduisant les risques d'enrichissement personnel. En pratique, elle a pour effet de décourager les députés d'embaucher un membre de leur famille, d'une part parce qu'elle suggère implicitement une interdiction et d'autre part parce que peu de députés sont prêts à consacrer une part significative de leurs revenus à la rémunération d'un collaborateur sauf pour des stages ou des contrats à courte durée. La prise en charge financière des collaborateurs familiaux par le député est en outre facile à appliquer, à condition de s'assurer, par un contrôle strict, que le député utilise bien des fonds personnels et n'a pas recours à ses indemnités de frais de mandat.

756. En France, la question des emplois familiaux a été à l'origine de plusieurs affaires au cours de la campagne présidentielle de 2017. Elle s'est naturellement retrouvée au cœur des débats sur la loi du 15 septembre 2017. Le texte prohibe les emplois familiaux au Parlement, mais aussi dans toutes structures gouvernementales ou locales²¹⁴¹. Si le législateur a retenu une définition relativement large des emplois familiaux, le régime d'encadrement varie selon le membre de la famille concerné²¹⁴². La loi interdit absolument à un parlementaire d'embaucher

²¹³⁹ Review of the Scheme and IPSA's publication policy, Consultation report, mars 2017, p. 27.

²¹⁴⁰ « This decision is, first, on the basis that we are now of the view, in agreement with the CSPL, that the employment of connected parties is out of step with modern employment practice, which requires fair and open recruitment and management of staff. Secondly and following on from this, good practice in recruitment will help to encourage greater diversity among MPs' staff ». Review of the Scheme and IPSA's publication policy, Consultation report, mars 2017, p. 27. (nous soulignons).

²¹⁴¹ Sont concernés les emplois familiaux au sein des cabinets ministériels (art. 11), du cabinet d'un maire d'une commune ou d'un président d'un syndicat ou groupement de Communes de Nouvelle-Calédonie (art. 16) et de Polynésie française (art. 17) ainsi que parmi les collaborateurs parlementaires (art. 14) et les autorités territoriales (art. 15).

²¹⁴² Jean-François KERLEO, « Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », *AJDA*, 2017, p. 2246.

un membre de sa famille immédiate²¹⁴³. Le non-respect de cette obligation emporte l'illégalité et la cessation de plein droit du contrat. Le député fautif est tenu de rembourser l'intégralité des sommes versées au collaborateur. La sanction de cette obligation est une nouvelle fois confiée au juge pénal. L'élus fautif encourt une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, qui est la même que celle prévue en cas de manquement aux obligations déclaratives auprès de la HATVP. L'utilité de cette sanction peut se poser dès lors que la pratique des emplois familiaux lorsqu'elle est intéressée relève déjà du délit de détournement de fonds publics, voire de la prise illégale d'intérêts²¹⁴⁴. Des députés ont déjà fait l'objet d'une condamnation sur ce motif et plusieurs procédures sont en cours²¹⁴⁵.

757. Un dispositif différent est prévu pour les membres du « second cercle »²¹⁴⁶. Cette très large catégorie montre toute la difficulté de mettre en place un système prohibitif efficace. Une définition exhaustive des emplois familiaux relève en effet de la gageure, sauf à lister de manière exhaustive les membres concernés, comme c'est le cas au Royaume-Uni²¹⁴⁷. En France, un parlementaire peut embaucher un membre de son second cercle, mais doit en faire la déclaration au Bureau et à l'organe chargé de la déontologie dans leur assemblée²¹⁴⁸. La loi instaure un système original à deux vitesses en fonction de l'intensité du lien avec le parlementaire, qui combine une interdiction stricte à une obligation déclarative. L'intérêt de ce système est d'assouplir la règle pour les parents les plus éloignés. Une interdiction stricte s'étendant à l'ensemble de la famille encourait sans doute un risque d'inconstitutionnalité. Les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel sur le projet de loi pour la confiance dans la vie politique soutenaient que l'interdiction constituait une discrimination à l'embauche et limitait

²¹⁴³ À savoir « son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ».

²¹⁴⁴ Marc SEGONDS, « De l'(in)utilité des délits d'emploi familial créés par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018, n° 1, p. 793-801.

²¹⁴⁵ Le 18 décembre 2018, M. Alain MARSAUD a été condamné par le tribunal correctionnel de Paris à un an de prison avec sursis, 300 000 euros d'amende et à une peine d'inéligibilité de trois ans pour avoir employé sa fille comme collaboratrice parlementaire, de manière fictive pendant trois ans.

²¹⁴⁶ Élise UNTERMEIER-KERLEO, « Les lois pour la confiance dans la vie politique : toujours plus de déontologie mais pas de « choc de confiance », *Droit Administratif*, n° 1, janvier 2018, étude 1.

²¹⁴⁷ Relèvent de ce second cercle au sens de la loi « le frère ou la sœur du député, le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de celui-ci ou celle-ci ; l'enfant de son frère ou de sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de cet enfant ; son ancien conjoint, la personne ayant été liée à lui par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin » ou bien l'enfant, le frère ou la sœur de son ancien conjoint ou concubin ainsi que le frère ou la sœur de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin. En revanche, les cousins/cousines ou les oncles et tantes n'entrent pas dans la catégorie des emplois familiaux en France alors qu'ils y sont inclus au Royaume-Uni.

²¹⁴⁸ La déontologue de l'Assemblée nationale a reçu onze déclarations de ce type depuis août 2017. (Rapport déontologue 2019, p. 72) Le comité de déontologie du Sénat en a reçu dix (Rapport d'activité 2017-2018, p. 19).

leur autonomie dans le choix de leur collaborateur²¹⁴⁹. Le juge constitutionnel n'a pas retenu ces griefs et a estimé que « *dès lors que l'interdiction porte sur un nombre limité de personnes, les dispositions contestées ne privent ainsi pas le député ou le sénateur de son autonomie dans le choix de ses collaborateurs. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe de la séparation des pouvoirs* »²¹⁵⁰. La solution retenue est la plus conforme à la Constitution. Son efficacité demeure toutefois incertaine en l'absence de mécanisme crédible de détection des emplois fictifs.

758. Les nouvelles règles ont le mérite de réduire les risques de népotisme à l'égard du premier cercle familial. Le contrôle institué paraît encore bien faible pour lutter efficacement contre le détournement de fonds publics qui constitue le principal risque des emplois familiaux. En effet, la pratique dite des emplois croisés, qui permet à un député ou un sénateur d'embaucher un proche d'un de ses collègues contre le même service, révèle les angles morts d'une interdiction qui demeure toute relative. La loi n'interdit pas cette pratique. Un collaborateur qui a un lien familial avec autre parlementaire que celui qui l'emploie doit seulement en avertir son employeur et l'organe chargé de la déontologie²¹⁵¹. En cas de manquement, la loi prévoit que l'organe chargé de la déontologie adresse une injonction au parlementaire en situation de conflit d'intérêts. La faiblesse des pouvoirs d'investigation de ces autorités fait douter de l'efficacité de ce dispositif essentiellement déclaratif. Les dernières affaires impliquant des emplois familiaux ont toutefois eu un fort impact sur les députés et les sénateurs qui sont désormais plus réticents à avoir recours à cette pratique. Enfin, la transparence s'étend également aux liens des parlementaires avec les représentants d'intérêts.

C. La transparence des liens avec les représentants d'intérêts

759. Des obligations de transparence pèsent en premier lieu sur les représentants d'intérêts, qui doivent le plus souvent déclarer leurs activités d'influence sur un registre accessible au public (1). Les parlementaires eux-mêmes sont également de plus en plus incités à faire la

²¹⁴⁹ Voir le texte de la saisine sous la décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017.

²¹⁵⁰ CC, décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, cons. 39. D, 2018 n°11 p. 569 note CUTAJAR, *Constitutions*, 2017, n°3 p. 398 note BACHSCHMIDT.

²¹⁵¹ La déontologue de l'Assemblée nationale a reçu cinq déclarations de ce type depuis 2017 (Rapport déontologue 2019, p. 73) Le comité de déontologie du Sénat en a reçu trois (Rapport d'activité 2018, p. 17.). Cette pratique demeure marginale.

transparence sur les liens qu'ils entretiennent avec ces représentants, dans le but d'informer, et de rassurer le public sur l'empreinte normative réelle de ces acteurs (2).

1) Les obligations de transparence des représentants d'intérêts

760. Les représentants d'intérêts ont considérablement gagné en visibilité à la faveur d'une législation qui, tout en reconnaissant leur utilité pour le débat public, s'efforce de réguler leur activité auprès des parlementaires. Cette régulation se traduit par des interdictions déjà évoquées et des obligations déclaratives. La mise en place d'un registre des représentants d'intérêts est désormais une pratique courante dans tous les parlements étudiés. Cette transparence nouvelle vise à informer le citoyen, mais aussi les élus, sur l'activité réelle des lobbies. En l'absence de réglementation, l'accès au Parlement demeurait « *le privilège d'une vingtaine de représentants "dans quelques grandes entreprises publiques (ex. : Électricité de France), dans quelques organismes "institutionnels (ex. : Caisse des Dépôts et consignations) ou dans des instances représentatives de l'organisation professionnelle* »²¹⁵². L'admission d'un cercle restreint de lobbyistes « *alimentait les suspicions d'un pouvoir sous influence de quelques puissants groupes et réduisait à néant la prétention du lobbying à s'insérer dans le jeu démocratique* »²¹⁵³.

761. Cette suspicion était encore plus grande au Royaume-Uni et en Allemagne, où l'absence de règles précises relatives à la lutte contre les conflits d'intérêts permettait à certains parlementaires de travailler directement pour des groupes de pression²¹⁵⁴. Les choses ont commencé à changer à l'orée des années 2000. Le nombre de législations relatives aux représentants d'intérêts s'est considérablement accru depuis 2005. Les registres de transparence ont d'abord vocation à fournir au citoyen une information claire et accessible sur empreinte des représentants d'intérêts sur le processus normatif. En France, le Conseil constitutionnel considère que « *l'amélioration de la transparence des relations entre les représentants*

²¹⁵² Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1594 sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes, 12 mai 2004, présenté par M. Jacques FLOCH, p. 72.

²¹⁵³ Stanislas ANDRE, *L'harmonisation de la représentation d'intérêts au Parlement*, thèse de doctorat en droit public, Université Côte d'azur, novembre 2017, p. 127.

²¹⁵⁴ Le *Bundestag* fut le premier Parlement à mettre en place un registre des lobbyistes en 1972.

d'intérêts et les pouvoirs publics constitue un objectif d'intérêt général »²¹⁵⁵. L'autre fonction de cette transparence est d'améliorer la reconnaissance des représentants d'intérêts et de favoriser une plus grande égalité entre eux. Elle vise, dans l'idéal, à éviter que les moyens mobilisés par les représentants d'intérêts déterminent leur influence sur la décision publique.

762. L'enregistrement constitue le plus souvent une formalité obligatoire pour mener une activité de lobbying auprès des responsables publics. L'efficacité de ces dispositifs peut se juger à l'aune de trois principaux critères : l'exhaustivité des informations exigées, leur rythme de communication et enfin le régime de sanction. Deux modèles existent : un registre purement déclaratif comme au Sénat français et au *Bundestag*, et un répertoire qui compile des informations sur l'identité, mais qui contient aussi des informations périodiques sur l'activité des représentants d'intérêts auprès des responsables publics.

763. À Bruxelles, la Commission européenne a présenté en mars 2016 un projet de création d'un registre des lobbyistes commun à l'ensemble des institutions de l'Union²¹⁵⁶. Un registre de transparence commun à la Commission et au Parlement existait depuis 2011. Cet accord interinstitutionnel a été modifié en 2014²¹⁵⁷. La Commission européenne a proposé en mars 2016 une nouvelle version de cet accord qui étendrait le registre à l'ensemble des institutions de l'Union et rendrait l'inscription obligatoire avant tout contact avec un eurodéputé ou un membre de la Commission²¹⁵⁸. Le volume des informations demandées est beaucoup plus conséquent et varie en fonction du type d'entité qui souhaite s'enregistrer. Des lignes directrices précisent les conditions d'enregistrement²¹⁵⁹. Elles insistent sur la nécessité de fournir une information « *exacte sincère et transparente* »²¹⁶⁰. Les représentants d'intérêts doivent préciser leur identité (nom de l'organisation ou de la personne, nombre de personnes concernées, rayon d'action), leur chiffre d'affaires, ainsi que l'ensemble des initiatives prises et les activités

²¹⁵⁵ CC, décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, cons. 25.

²¹⁵⁶ Voir sur ce point le rapport STUBB (2007/2115) publié en avril 2008 qui propose un nouveau cadre pour le lobbying au Parlement européen.

²¹⁵⁷ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, Journal Officiel de l'Union Européenne, 19 septembre 2014.

²¹⁵⁸ Proposition d'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire COM/2016/0627.

²¹⁵⁹ Lignes directrices pour la mise en œuvre du registre européen de transparence. La dernière version consultée (4.1) date du 5 octobre 2015.

²¹⁶⁰ Les représentants d'intérêts inscrits au registre européen sont également soumis à un code de conduite spécifique issue de l'accord interinstitutionnel de 2014 précité, qui met en œuvre ces principes.

menées en vue d'influencer le processus décisionnel de l'Union européenne. Le registre n'est donc pas un simple annuaire des représentants d'intérêts comme c'est le cas au *Bundestag* ou au Sénat français et recense aussi les actions menées sur le terrain.

764. Le registre européen de transparence a fortement inspiré l'adoption du répertoire commun des représentants d'intérêts en France. Celui-ci est administré par le Parlement et non par une entité ou une personnalité indépendante comme c'est le cas en France, au Royaume-Uni et au Canada. La Chambre des Communes du Royaume-Uni s'est elle aussi dotée d'une loi sur le lobbying en 2015. Le champ du *lobbying Act* est plus restreint. Il concerne seulement les « consultants lobbyistes » qui ont désormais l'obligation de s'enregistrer avant d'entrer en communication avec un responsable public²¹⁶¹. Au *Bundestag* et au Sénat français, ce registre est d'abord un annuaire. Les déclarants doivent seulement renseigner leur identité et celle de leurs clients. Aucune autre obligation déclarative ne leur est imposée. Ils doivent indiquer s'ils souscrivent à un code de conduite spécifique à la profession et la source de ce code. Le registre britannique n'inclut pas de données sur les activités de représentation menées. La seule similitude avec les dispositifs français et surtout canadien, réside dans le contrôle qui est confié à une personnalité indépendante, le *Registrar of consultant lobbyists* dont l'unique tâche est d'administrer le registre²¹⁶². Ce type de registre purement informatif présente l'inconvénient de fournir une image très partielle de l'influence des représentants d'intérêts. Ils confirment l'existence du lobbying, mais dans le même temps ne fournissent aucune information sur leurs liens avec les responsables publiques. Au Royaume-Uni, la faiblesse de ce dispositif est partiellement compensée par la rigueur des règles internes encadrant le lobbying²¹⁶³. Au titre des obligations déclaratives, le code de conduite impose notamment au député de déclarer si un membre de sa famille est engagé dans une activité de lobbying dans le secteur public²¹⁶⁴. Les députés doivent indiquer le nom de la personne, les liens qu'ils entretiennent avec elle et l'identité de la structure pour laquelle cette personne travaille.

765. Les dispositifs français et surtout canadiens sont plus aboutis. Ils promeuvent une transparence dynamique de l'identité et des activités des représentants d'intérêts. En France, la

²¹⁶¹ Sur la définition de « lobbyiste conseil », voir partie 1 para. 404.

²¹⁶² Sur le statut de la HATVP, voir para. 904.

²¹⁶³ Cf. *supra* partie 1 para. 402.

²¹⁶⁴ Catégorie 10 de la déclaration d'intérêts, Guide relatif au code de conduite, 2015, p. 60.

création d'un registre de transparence résulte des dispositions de la loi du 9 décembre 2016 dite Sapin 2 qui modifie l'article 18-1 de la loi du 11 octobre 2013²¹⁶⁵. La HATVP administre depuis le 1^{er} janvier 2017 un registre commun de transparence qui s'applique à l'ensemble des représentants d'intérêts souhaitant intervenir auprès de l'ensemble des responsables publics, ce qui fait de ce dispositif « *l'un des plus larges au monde* »²¹⁶⁶. Un décret du 9 mai 2017, pris après avis de la Haute Autorité, en précise les contours²¹⁶⁷. Comme au Parlement européen, les représentants d'intérêts doivent renseigner en premier lieu des informations concernant leur identité (type d'organisation, coordonnées, identité des dirigeants, clients, champ d'activité). Lorsqu'un représentant entre dans le champ de la définition retenue par la loi, ce dernier doit procéder dans les deux mois à un enregistrement initial auprès de la HATVP. Toute modification de ces informations doit faire l'objet d'une déclaration modificative dans un délai d'un mois²¹⁶⁸. Les entités enregistrées doivent également déclarer leurs activités, à savoir « *l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers mobilisés, par le représentant d'intérêts, en vue d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* »²¹⁶⁹. En effet, les personnes et entités enregistrées doivent remettre chaque année, à compter du 1^{er} juillet 2018, un rapport d'activité à la Haute Autorité « *détaillant l'ensemble des actions relevant du champ de la représentation d'intérêts menée auprès des responsables publics* »²¹⁷⁰. Les déclarants doivent également préciser le montant des dépenses

²¹⁶⁵ « Un répertoire numérique assure l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics ».

²¹⁶⁶ En effet, Le registre s'applique à l'ensemble des responsables publics et des élus aussi bien au niveau national que local. Selon la Haute Autorité, ce champ d'application, extrêmement vaste, « porte en germe le risque de dilution de son efficacité ». Rapport d'activité de la HATVP, 2017, p. 87. Dans son rapport remis en 2015 sur l'exemplarité des responsables publics, Jean-Louis NADAL préconisait la création d'un registre qui s'appliquerait seulement aux autorités chargées d'élaborer la loi (gouvernement et Parlement) afin de mieux cerner l'empreinte normative des représentants d'intérêts (cf. Rapport NADAL, 2015, p. 61 et s.).

²¹⁶⁷ Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. Sur ce décret, voir not. Emmanuel JOUFFIN, « La mise sous surveillance des lobbyistes par la loi Sapin 2 ; Note sous Décret numéro 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, Journal Officiel du 10 mai 2017, texte numéro 46 », *Banque et Droit*, 2017 vol. 174, p. 40-43 ; Yves BROUSSOLLE, « Les principales dispositions du décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts », *LPA*, 2017, vol. 218, pp. 5-9.

²¹⁶⁸ Article 2 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

²¹⁶⁹ Article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 et article 3 du décret précité.

²¹⁷⁰ Article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 et article 3 du décret précité. . La liste des informations exigées est précisée à l'article 3 du décret précité : « Tout représentant d'intérêts adresse à la Haute Autorité dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable les informations suivantes relatives au dernier exercice

:1° Le type de décisions publiques sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées, au regard de la liste figurant en annexe au présent décret ;

2° Le type d'actions de représentations d'intérêts engagées, au regard de la liste figurant en annexe au présent décret ;

3° Les questions sur lesquelles ont porté ces actions, identifiées par leur objet et leur domaine d'intervention ;

4° Les catégories de responsables publics mentionnées aux 1° à 7° de l'article 18-2 de la même loi, avec lesquelles il est entré en communication, les déclarations relatives aux catégories mentionnées aux 1°, 4° et 6° du

engagées au cours de l'année dans les activités de lobbying et le chiffre d'affaires réalisé. Le Conseil constitutionnel a estimé que ces dispositions, exigeant des données d'ensemble, étaient proportionnées à l'objectif de transparence poursuivi et ne contrevenait pas à la liberté d'entreprendre des représentants d'intérêts²¹⁷¹. La Haute Autorité regrette que cette appréciation « *restreigne de manière excessive la portée du dispositif* »²¹⁷². En pratique, les représentants d'intérêts sont uniquement tenus de réaliser une synthèse globale de leurs actions au cours de l'année et non pas de déclarer chaque action, auprès de chaque responsable public. L'action des représentants d'intérêts sera donc moins lisible que ce que laissait espérer le dispositif. Il est notamment impossible de savoir précisément quels textes ou quels responsables publics ont été particulièrement visés par les représentants d'intérêts au cours de l'année²¹⁷³.

766. Des lignes directrices précisent les modalités de communication de ces informations²¹⁷⁴, qui est assurée au moyen d'un téléservice. La déclaration d'activité doit être transmise dans un délai de trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable de la structure concernée. Cette déclaration d'activité constitue la principale innovation de ce registre. Cependant, ce délai de communication relativement long va à l'encontre de l'objectif du registre qui est normalement de fournir une information, quasiment en temps réel sur l'influence des représentants d'intérêts. La HATVP souligne dans son avis sur le projet de décret que ce rythme de communication « *ne découle pas des dispositions législatives* » et « *ne paraît pas de nature à assurer l'efficacité du dispositif* »²¹⁷⁵. Elle affirme sa préférence pour un rythme de communication semestriel sans toutefois avoir été entendue. Ce rythme de communication est le principal défaut du répertoire français. Les renseignements fournis dans les déclarations

même article 18-2 s'effectuant au regard des listes annexées au présent décret ;

5° Lorsque le représentant d'intérêts a effectué les actions pour le compte d'un tiers, l'identité de ce tiers ;

6° Dans le cadre d'une liste de fourchettes établie par arrêté du ministre chargé de l'économie sur proposition de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le montant des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts pour l'année écoulée par le représentant d'intérêts, ainsi que, le cas échéant, le montant du chiffre d'affaires de l'année précédente liée à l'activité de représentation d'intérêts ».

²¹⁷¹ Selon le Conseil constitutionnel, « ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet de contraindre le représentant d'intérêts à préciser chacune des actions qu'il met en œuvre et chacune des dépenses correspondantes. En imposant seulement la communication de données d'ensemble et de montants globaux relatifs à l'année écoulée, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. », CC, décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, cons. 45.

²¹⁷² Avis de la Haute Autorité sur le projet de décret (précité), p. 7.

²¹⁷³ Dans son avis, la Haute Autorité « estime il serait souhaitable que les actions de représentation d'intérêts soient déclarées par décision publique », avis précité, p. 9.

²¹⁷⁴ Lignes directrices sur le répertoire des représentants d'intérêts, Octobre 2018, disponibles sur le site de la HATVP. <https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/ressources/>.

²¹⁷⁵ La HATVP souligne par exemple dans son avis « qu'une action de représentation d'intérêts menée au mois de janvier ne serait rendue publique, dans la plupart des cas, qu'à compter du mois de mars de l'année suivante, soit quatorze mois après sa réalisation », avis de la Haute Autorité précité, p. 7.

d'activités sont datés et ne donnent qu'une image *a posteriori* de l'influence des représentants d'intérêts. Plus préoccupant, la Haute Autorité indique sur son site internet que 165 entités inscrites au registre (sur 1914 en août 2019) ne lui ont pas communiqué tout ou partie des informations exigées par la loi²¹⁷⁶. L'institution demeure consciente des limites du dispositif. Dans son avis sur le projet de décret, elle estime qu'en l'état, le registre ne remplit pas les objectifs assignés par la loi et s'apparente à un « *simple annuaire* »²¹⁷⁷. Le registre est publié sur le site de la HATVP dans un format open data ouvert et réutilisable. 1 914 entités étaient enregistrées en mars 2019. À titre de comparaison, le répertoire du Sénat ne compte qu'une quarantaine d'entrées. Dans son rapport d'activité de 2017, la Haute Autorité tire un premier bilan mitigé de ce dispositif. Elle réitère l'ensemble des critiques exposées dans son avis sur le projet de décret relatif au registre qui portait sur la définition large des actions à déclarer et sur l'insuffisance du rythme de communication²¹⁷⁸. La complexité de la législation notamment des actes entrant dans le champ de la représentation d'intérêts rend le dispositif difficile à appréhender et constitue une source d'inégalité entre les professionnels²¹⁷⁹. En effet, les structures inscrites au registre doivent effectuer, quels que soient leur taille et leurs moyens, un suivi des activités de représentation menées pour se conformer à leurs obligations. Ce suivi peut facilement être effectué par les structures ayant des moyens conséquents, mais s'avère plus difficile à mettre en place pour les indépendants et les collectivités²¹⁸⁰. Le rythme de communication des informations doit toutefois permettre aux entités enregistrées de trouver un mode d'organisation. De façon plus positive, la HATVP souligne que le nouveau dispositif « sécurise » l'action des représentants d'intérêts qui sont désormais clairement informés sur leurs obligations, mais aussi sur leurs droits²¹⁸¹.

767. La vertu principale du registre est qu'il participe à l'information du public et à une meilleure appréhension du lobbying. Les données transmises par les représentants sont traitées et publiées sur le site de la Haute Autorité dans un format ouvert et réutilisable. Le 31 mai 2018,

²¹⁷⁶ Chiffre au 1^{er} août 2019. Voir le site de la Haute Autorité : <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/liste-des-entites-enregistrees/?filter=default>.

²¹⁷⁷ Avis précité, « le répertoire des représentants d'intérêts ne correspond pas au champ que le législateur a entendu lui donner. À défaut de renforcement des informations à déclarer, il ne constituera qu'un simple annuaire des représentants d'intérêts qui ne permettra pas aux citoyens d'avoir la lisibilité sur le processus normatif que la loi avait entendu leur donner, alors qu'il fera peser des contraintes importantes sur les représentants d'intérêts et mobilisera des moyens publics dédiés ».

²¹⁷⁸ Rapport HATVP 2017, p. 88 et s.

²¹⁷⁹ *Idem*, p. 104.

²¹⁸⁰ *Idem*, p. 105.

²¹⁸¹ Rapport HATVP 2017 p. 105.

la Haute Autorité a tiré un premier bilan des premières déclarations d'activités²¹⁸². Seuls 841 représentants sur 1 586 avaient transmis, à cette date, leur déclaration à la Haute Autorité²¹⁸³. 4.338 actions ont été déclarées, principalement dans le domaine de l'agriculture (8 %), des taxes (4 %) ou encore de la santé (4 %)²¹⁸⁴. 60 % des actions menées ciblent le gouvernement ou le Parlement et 38 % des actions portent spécifiquement sur une loi, ce qui prouve la nécessité, comme le souhaite la Haute Autorité, de recentrer le registre autour de l'empreinte législative des représentants d'intérêts²¹⁸⁵. Les chiffres pour 2018/2019 montrent que le registre est de mieux en mieux connu. Au total, près de 6 362 actions ont été déclarées en 2018. Les organisations les plus actives sont les cabinets de conseils et les consultants indépendants (qui déclarent en moyenne 14 activités sur l'année) puis les associations et les ONG qui sont aussi des acteurs majeurs du lobbying (13 déclarations en moyenne sur l'année)²¹⁸⁶. Le type d'action déclarée est variable. Les représentants d'intérêts déclarent le plus souvent « Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête » (27 % des activités déclarées) et « Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction » (24 % des déclarations). Les informations déclarées manquent souvent de précision. La description exacte de l'activité est laissée à la libre appréciation des déclarants qui sont souvent peu disert. Il n'existe pas non plus de données sur le type de décideur visé (gouvernement, parlementaire, élu local, administration, etc.).

768. Même si elle est encore partielle, cette transparence permet de mieux cerner la réalité du lobbying. Elle permet au public d'être informé sur l'influence potentielle des intérêts privés et aux responsables publics de connaître les entités de relations publiques exerçant dans tel ou tel secteur qui sont placées sur un relatif pied d'égalité²¹⁸⁷. Elle n'a toutefois qu'un impact limité sur le comportement des lobbyistes si elle n'est pas accompagnée d'un régime de sanction adéquat. En France, la loi confère à la Haute Autorité un pouvoir de contrôle et de sanction.

²¹⁸² HATVP, Répertoire des représentants d'intérêts, bilan des premières déclarations d'activité, dossier de presse, 31 mai 2018.

²¹⁸³ Les entités ayant transmis leurs déclarations sont principalement des structures importantes (sociétés de conseil, organisations professionnelles), ce qui tend à montrer que les entités plus modestes ont du mal à assurer le suivi de leurs actions de représentation.

²¹⁸⁴ HATVP, Répertoire des représentants d'intérêts, bilan des premières déclarations d'activités, Dossier de presse, 31 mai 2018.

²¹⁸⁵ HATVP, Rapport d'activité de 2017, p. 91. La Haute Autorité suggère d'accélérer le rythme de communication des informations et de « resserrer le champ d'application du répertoire autour de la loi et des décideurs publics nationaux. Cette évolution permettrait d'obtenir la restitution de l'empreinte normative et de justifier pleinement l'existence du répertoire ».

²¹⁸⁶ HATVP, Rapport d'activité 2018, publié en mai 2019, pp. 69-70.

²¹⁸⁷ Vincent GAZAGNE-JAMMES, « Retour sur le dispositif de la loi Sapin 2 visant à encadrer les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics », *RFDC*, 2018, n° 3, pp. 497-511.

L'autorité dispose en effet de moyens gradués pour contraindre les déclarants à respecter leurs obligations²¹⁸⁸. Elle peut être saisie en cas de manquement par les responsables publics, sollicités par les représentants d'intérêts, mais aussi par les personnes morales ou physiques enregistrées²¹⁸⁹. Elle dispose d'un droit de communication sur pièce, de toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé²¹⁹⁰. Elle peut également procéder à des visites de vérification sur place après autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris²¹⁹¹. Cette procédure peut être contestée devant le premier président de la Cour d'appel de Paris²¹⁹². Lorsqu'elle constate un manquement, la Haute Autorité adresse dans un premier temps une mise en demeure au déclarant concerné après l'avoir mis en état de présenter ses observations dans un délai d'un mois²¹⁹³. Cette mise en demeure est susceptible de recours dans un délai de deux mois²¹⁹⁴.

769. Des sanctions pénales sont également prévues, mais ne concernent pas les représentants d'intérêts intervenant au Parlement. Le fait pour un représentant d'intérêts de ne pas communiquer de sa propre initiative ou à la demande de la HATVP les informations prévues par le registre est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende²¹⁹⁵. Un représentant d'intérêts qui méconnaît à nouveau la même obligation dans les trois années suivant une mise en demeure de la Haute Autorité s'expose à une sanction identique. La loi définit une procédure de contrôle et de sanction graduée qui semble à même d'assurer le caractère obligatoire du registre. Si la Haute Autorité se montre réservée sur l'étendue des informations à déclarer, elle approuve sans réserve le dispositif de contrôle retenu qui lui « *paraît de nature à ménager un juste équilibre entre l'efficacité des contrôles menés et le respect des droits des personnes*

²¹⁸⁸ Ces pouvoirs de contrôle ne concernent que les autorités gouvernementales ou administratives et les collectivités territoriales. Les assemblées parlementaires conservent un pouvoir autonome de contrôle confié à l'autorité de déontologie conformément à l'article 18-4 de la loi du 11 octobre 2013.

²¹⁸⁹ Article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013.

²¹⁹⁰ *Ibid.*

²¹⁹¹ *Ibid.*, Lorsque cette visite est effectuée dans un cabinet d'avocat, celle-ci ne peut se faire sans la présence du bâtonnier de l'ordre auprès duquel cet avocat est inscrit. Sur cette procédure, voir l'article 12 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, et Yves BOUSSOLE, « Les principales dispositions du décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts » (art. précité), p. 9.

²¹⁹² Article 11 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

²¹⁹³ Article 18-7 de la loi du 11 octobre 2013, précisé par l'article 8 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

²¹⁹⁴ *Ibid.*

²¹⁹⁵ Article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013.

contrôlées »²¹⁹⁶. Ces règles ne concernent cependant que les contacts avec les autorités administratives ou gouvernementales et les collectivités territoriales. Conformément au principe de l'autonomie des assemblées, le Parlement conserve la faculté d'élaborer son propre régime de sanction²¹⁹⁷. L'inscription au registre de la Haute Autorité ne confère pas automatiquement un accès au Parlement. Les représentants d'intérêts inscrits au registre de la Haute Autorité souhaitant intervenir auprès des parlementaires sont tenus de solliciter un badge d'accès spécifique, octroyé selon des modalités fixées par chaque Bureau²¹⁹⁸. Les sanctions encourues sont donc bien plus faibles que celles prévues par la loi qui s'appliquent aux autres responsables. Elles demeurent éloignées des règles développées au Canada, où les sanctions prévues par la loi s'appliquent aussi aux représentants d'intérêts intervenant auprès des parlementaires. Le commissaire au lobbying adresse chaque année un rapport au Parlement sur l'application de la loi. Il peut également préparer un rapport spécial sur toute question urgente relevant de ses attributions.

770. Au Canada, un registre des représentants d'intérêts existe au niveau fédéral et dans chaque province, et est administré par une personnalité indépendante, le commissaire au lobbying (lobbyisme au Québec)²¹⁹⁹. Une loi détaille les obligations des représentants d'intérêts. Les informations exigées sont très similaires au cas français. Elles concernent l'identité, mais aussi l'ensemble des activités d'influence des représentants d'intérêts. Le nombre de lobbyistes inscrit est toutefois bien supérieur. Le registre canadien compte près de 5 000 inscrits, le répertoire québécois près de 12 000. La différence essentielle réside dans le rythme de communication. En fonction de leur situation, les représentants d'intérêts doivent d'une part déclarer les informations relatives à leur identité et à leur champ d'activité dans un délai variant de dix jours à un mois. S'agissant des rapports d'activité, alors que le dispositif français prévoit seulement la divulgation d'un unique rapport d'activité annuel, la loi canadienne impose une divulgation proactive de ces informations. Les représentants d'intérêts doivent transmettre au commissaire au lobbying une déclaration mensuelle d'activités recensant de manière globale les communications entretenues avec des responsables publics.

²¹⁹⁶ Avis précité de la Haute Autorité du 5 avril 2017, p. 11.

²¹⁹⁷ Les assemblées conservent leur propre code de conduite applicable aux représentants d'intérêts. Le Sénat a conservé son propre registre.

²¹⁹⁸ À l'Assemblée nationale, les représentants d'intérêts peuvent demander un badge spécifique d'accès à certains locaux du Palais Bourbon, à condition d'être inscrits au registre de la HATVP et de respecter le code de conduite.

²¹⁹⁹ Voir le site du commissaire fédéral <https://lobbycanada.gc.ca> et pour le Québec <https://www.commissairelobby.qc.ca/>.

Ce rythme mensuel est certes plus contraignant pour les déclarants et les autorités de contrôle, mais permet de donner une image plus fidèle de l'influence des représentants d'intérêts. Comme en France, les déclarants ne sont pas tenus de déclarer l'ensemble de leur communication, mais seulement une synthèse de leurs contacts, ce qui amoindrit l'efficacité du dispositif²²⁰⁰. Cette transparence périodique constitue pourtant le seul véritable moyen d'encourager les lobbyistes à adopter un comportement vertueux²²⁰¹. La transparence s'applique aussi aux parlementaires qui sont de plus en plus incités à faire la lumière sur les liens qu'ils entretiennent avec les représentants d'intérêts.

²²⁰⁰ Stéphanie YATES, « La transparence des activités de lobbyisme au Québec : la grande illusion ? », *RFAP*, 2018, n° 1, pp. 33-47.

²²⁰¹ Craig HOLMAN et William LUNEBURG, « Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform », *Interest Groups & Advocacy*, mai 2012, n° 1, p. 102.

2) Une incitation grandissante à la transparence pour les parlementaires

771. La transparence des contacts officiels des députés et sénateurs avec les représentants d'intérêts est parfois exigée. L'empreinte législative permet de savoir sur la base de quels contacts et de quelles informations un texte a été établi. Les parlements encouragent souvent les parlementaires à en faire volontairement usage, mais peu de règles sont prévues. À l'Assemblée nationale, l'empreinte législative des représentants d'intérêts doit normalement figurer en annexe des documents déposés sur le Bureau de l'Assemblée. L'instruction générale du Bureau dispose que les annexes doivent mentionner « *l'ensemble des auditions menées par le rapporteur dans le cadre de son travail parlementaire [...]. L'annexe doit opérer une distinction entre les auditions menées auprès de représentants d'intérêts inscrits sur le registre et les autres auditions* »²²⁰². Les autres parlements incitent les députés à faire figurer la liste de leurs contacts dans les documents qu'ils rédigent, mais aucune obligation formelle n'est prévue. Les registres sont souvent considérés comme des outils suffisants. Cette pratique mérite d'être encouragée, pour pallier le caractère général des rapports périodiques d'activité.

772. L'autre limite des registres institutionnels est qu'ils n'appréhendent qu'une partie de l'activité « officielle » des représentants d'intérêts, c'est-à-dire les communications effectuées dans un cadre formel. Or, les parlementaires sont souvent sollicités par les représentants d'intérêts dans le cadre de rendez-vous informels à l'extérieur du Parlement pour lequel aucune traçabilité n'est prévue. Pour compléter le dispositif, les assemblées pourraient par exemple encourager les parlementaires à publier leur agenda et leurs rendez-vous avec les représentants d'intérêts. La mairie de Paris a mis en place une initiative intéressante à ce sujet. Depuis le 21 février 2018, les rendez-vous des élus parisiens avec les représentants d'intérêts inscrits au registre de la HATVP sont publiés sur le site internet de la ville²²⁰³.

773. Cette pratique se développe aussi à Bruxelles. Depuis la réforme du Règlement de janvier 2019, un amendement, adopté à quatre voix près à bulletin secret, prévoit que les députés les plus impliqués sur un texte publient en ligne la liste de toutes les réunions prévues avec des

²²⁰² Article 22 de l'IGB AN. Sur cette obligation de transparence de l'empreinte législative, voir, Jean François KERLEO, « La transparence du travail parlementaire », in. Jean- François KERLEO (et al.) (dir.) *Transparence et déontologie parlementaires*, op. cit. pp. 48 et s.

²²⁰³ <https://transparence.lobby.paris.fr/> (consulté en août 2019).

représentants d'intérêts inscrits au registre²²⁰⁴. La généralisation de cette pratique à l'ensemble des députés est actuellement à l'étude et permettrait de fournir une image « réelle » des contacts entre les députés et les représentants d'intérêts. L'adoption unanime d'un registre des représentants d'intérêts par l'ensemble des institutions étudiées marque une étape décisive dans l'institutionnalisation du lobbying, qui bénéficie désormais d'une véritable reconnaissance. Des progrès restent encore à faire pour assurer une transparence plus complète de l'identité, mais surtout de l'activité des représentants d'intérêts et de leur empreinte réelle sur le processus législatif. Par exemple, la question de la traçabilité de certains amendements, suggérés par des représentants d'intérêts et repris tel quel par les députés demeure encore tabou alors qu'il s'agit d'une pratique connue et relativement courante. Des engagements sont néanmoins pris. Certains députés et sénateurs, notamment en France, indiquent l'origine de leurs amendements. À l'Assemblée nationale, le groupe majoritaire s'est engagé à « sourcer ses amendements » à compter de septembre 2019²²⁰⁵.

774. L'expertise des représentants d'intérêts sur certains sujets peut être bénéfique. Il faut cependant éviter que l'action des représentants d'intérêts, qui déploient parfois des moyens d'action considérables, entrave la liberté du parlementaire. Cette transparence n'est pas facile à mettre en œuvre, car elle donne a priori l'image d'un élu « sous influence ». Cependant, la sélection de ce type d'amendement relève *in fine* de la responsabilité de l'élu et de son équipe. Une meilleure traçabilité des amendements contribuerait à assainir les relations entre les parlementaires et les représentants d'intérêts qui sont encore marquées par le sceau de l'opacité et donc de la suspicion.

²²⁰⁴ Règlement du Parlement européen, article 11 bis 3. « Les députés devraient publier en ligne toutes les réunions prévues avec des représentants d'intérêts qui relèvent du champ d'application du registre de transparence. Sans préjudice de l'article 4, paragraphe 6, de l'annexe I, les rapporteurs, les rapporteurs fictifs et les présidents des commissions publient en ligne, pour chaque rapport, la liste de toutes les réunions prévues avec des représentants d'intérêts qui relèvent du champ d'application du registre de transparence. Le Bureau met à disposition l'infrastructure nécessaire à cet effet sur le site internet du Parlement. » La formulation employée (« devraient ») illustre le développement au sein des règlements de dispositifs d'incitation à la transparence (registre facultatif des déports, plateforme de mise en ligne des rendez-vous avec les représentants d'intérêts etc.).

²²⁰⁵ Cet engagement a été pris par M. Sylvain WASERMAN, président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, lors d'un colloque organisé à l'Assemblée nationale, « Regards croisés sur le lobbying ». Les 15 et 16 mai 2019, souhaitant faire de cette mesure, « une marque de différenciation de la majorité ». La synthèse des débats est disponible à l'adresse suivante : <https://www.sylvainwaserman.fr/2019/05/13/48h-chrono-sur-le-lobbying/>. Le groupe majoritaire a confirmé cette mesure par un communiqué de presse du 1^{er} juillet 2019.

Conclusion du Chapitre 2

775. La publicité et la transparence constituent deux moyens essentiels par lesquels les parlementaires exercent leur devoir de responsabilité en rendant compte de leur action et de leur comportement aux citoyens qu'ils représentent. La publicité est une exigence traditionnelle de la démocratie. Elle vise à fournir au citoyen une information juste sur la teneur de la délibération, mais aussi sur les choix individuels effectués par les membres du Parlement. Son étendue et ses modalités se sont considérablement renforcées au cours du temps. La publicité des débats est aujourd'hui la règle dans tous les parlements et souffre de rares exceptions. Cette exigence de publicité, qui s'attache d'abord au travail parlementaire est doublée d'une exigence plus contemporaine de transparence qui concerne le comportement personnel des élus. La transparence s'impose aujourd'hui comme un nouvel impératif démocratique qui permet au citoyen de s'assurer de la probité et de l'exemplarité de ceux qui les « représentent ».

776. Cette exigence légitime doit cependant être circonscrite pour préserver la vie privée des parlementaires. Elle s'attache surtout à la déclaration et à la divulgation d'intérêts susceptibles d'avoir un lien avec le sujet en discussion, ou d'interférer dans la conduite du mandat. Si l'étendue des intérêts à déclarer ne varie pas sensiblement, chaque système met l'accent sur certains intérêts précis et privilégie une ou plusieurs méthodes de divulgation. Cette exigence en lien avec l'exercice du mandat n'est pas toujours appliquée dans toute son étendue. Les parlements issus du modèle de Westminster pratiquent une transparence totale des intérêts susceptibles d'influer sur la délibération. Elle permet au citoyen d'avoir une vision réelle du travail législatif et des liens que nouent les parlementaires avec des intérêts privés. La France reste encore légèrement en retrait dans ce mouvement. Elle peine encore à admettre la participation éventuelle et le plus souvent légitime d'intérêts personnels ou privés à la délibération. Les parlementaires n'ont pourtant pas grand-chose à craindre de cette transparence qui est d'abord faite pour les protéger et les inviter à se questionner sur d'éventuels conflits d'intérêts. La transparence, justement circonscrite, participe pleinement à responsabiliser l'activité parlementaire.

Conclusion du Titre 1

777. Les députés et sénateurs sont soumis à un devoir essentiel de responsabilité qui est la contrepartie de la confiance accordée par l'électeur et le fondement de leur légitimité. Cette responsabilité devant le peuple a toujours été au cœur du régime représentatif par le biais de l'élection, seul moyen par lequel l'électeur accordait sa confiance. Cependant, une fois l'élection passée, le comportement de l'élu était présumé vertueux et ne pouvait être contrôlé que par la publicité qui constitue, depuis l'origine du régime représentatif, un autre mécanisme partiel de la responsabilité. La déontologie introduit une rupture dans cette conception traditionnelle des rapports entre citoyens et élu. Le renforcement de la publicité associé à une exigence de transparence oblige les élus à rendre régulièrement des comptes à leurs électeurs. Cette exigence renforce la qualité du lien représentatif. Le citoyen joue un rôle actif dans le contrôle des comportements des élus. Il se nourrit, en quelque sorte, des informations divulguées pour exercer en conscience son choix de renouveler ou non sa confiance à son représentant lors des prochaines élections. La sanction électorale constitue un mécanisme imparfait de responsabilité dans la mesure où il est déclenché par l'élu lui-même qui décide ou non de se représenter devant ses électeurs²²⁰⁶. Cependant, le contrôle de la responsabilité des parlementaires n'est pas seulement confié aux électeurs. L'institutionnalisation d'un devoir de responsabilité fait du respect de la confiance accordée une exigence légale dont la méconnaissance peut être sanctionnée par diverses institutions.

²²⁰⁶ Ainsi, « à supposer donc que l'élection soit juridiquement le moment où la « confiance » est donnée, on constate en revanche qu'elle ne permet pas son retrait dans des conditions satisfaisantes ». Bruno DAUGERON, « L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ? », *D.*, 2010, p. 2591

Titre 2 : Les modalités du contrôle déontologique de la responsabilité des parlementaires

778. La notion de responsabilité implique la mise en œuvre de moyens et de procédures de contrôle permettant de détecter et de sanctionner les comportements contraires à la déontologie. Dans le cadre parlementaire, ces procédures de contrôle sont longtemps restées lacunaires. Les parlementaires ont défendu un modèle de contrôle fondé sur l'autorégulation jugée plus conforme à la séparation des pouvoirs et au caractère représentatif du mandat. Ce modèle d'autorégulation subsiste encore largement dans l'ensemble des parlements étudiés. Les députés et les sénateurs estiment bien souvent être les meilleurs juges de leur propre conduite. Cependant, ce système traditionnel n'apparaît plus suffisant pour assurer une régulation efficace des comportements parlementaires. En effet, s'il est respectueux de l'autonomie des assemblées, il n'offre pas toutes les garanties d'équité attendues dans toute procédure juridictionnelle ou disciplinaire. Les mutations contemporaines du contrôle déontologique répondent ainsi « à une demande sociale d'impartialité »²²⁰⁷.

779. Les parlements étudiés ont généralement pris en compte cette demande tout en essayant de préserver leurs prérogatives traditionnelles. Une difficulté réside dans la nécessité d'établir une procédure compatible avec les principes de séparation des pouvoirs et d'autonomie des assemblées²²⁰⁸. Certains parlements, comme le *Bundestag*, maintiennent toujours un principe exclusif d'autorégulation au nom de la liberté du mandat. L'assemblée dispose alors du monopole du contrôle du comportement de ses membres. D'autres parlements ont consenti, souvent contre leur gré, à assouplir ce principe en aménageant des dispositifs de corégulation internes qui admettent la participation d'entités spécialisées dans le contrôle déontologique. Mais *in fine*, les parlementaires conservent un pouvoir de décision prépondérant (Chapitre 1). Cette solution n'apparaît pas toujours suffisante en raison de la sensibilité de certains sujets. La recrudescence des affaires décrédibilise l'autorégulation. Sous la pression de l'opinion

²²⁰⁷ Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique, op. cit.*, p. 139.

²²⁰⁸ Andrew BRIEN, « A code of conduct for parliamentarians? », *Politics and Public Administration Group*, Parliament of Australia, 14 septembre 1998.

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9899/99rp02. (consulté en août 2019).

publique, les parlements sont parfois contraints, pour des raisons circonstancielles, de créer des autorités indépendantes spécialisées dans le domaine déontologique. Cette externalisation ciblée du contrôle déontologique (Chapitre 2) cherche d'abord à répondre à une demande d'impartialité exprimée par les citoyens

Chapitre 1 : Les systèmes de régulation et de corégulation internes

780. L'évolution des différents systèmes étudiés va incontestablement dans le sens d'un assouplissement de la régulation interne des manquements à la déontologie. À l'exception de l'Allemagne, tous les pays étudiés, dont la France, se sont dotés de divers organes spécialisés sur les questions de déontologie parlementaire. Ces organes se distinguent par leur impartialité et leur expertise, deux critères essentiels pour assurer un contrôle crédible des comportements parlementaires. Cette collaboration reste toutefois dans un cadre institutionnel interne. Les assemblées décident généralement de nommer une personnalité extérieure ou un comité à qui elles confieront le traitement des questions déontologiques. La nomination d'une personnalité extérieure constitue une première forme de corégulation (Section 1). Ces personnalités jouent d'abord un rôle d'assistance et de contrôle sur les questions déontologiques. Leurs prérogatives restent encadrées par la Chambre qui conserve un rôle décisif d'impulsion et de sanction (Section 2). Les manquements à la déontologie constatés par les chambres sont sanctionnés par la voie disciplinaire, dont l'usage varie d'un Parlement à l'autre (Section 3).

Section 1 : La nomination d'une personnalité extérieure : le cas des déontologues et des commissaires à l'éthique

781. La création d'une fonction de déontologue constitue une première entorse au principe de l'autorégulation. Les parlements qui font ce choix consentent à introduire un regard extérieur sur la conduite de leurs propres affaires. Cette évolution marque une rupture importante. Elle demeure néanmoins consentie et encadrée. Le Parlement détermine son statut et délimite ses prérogatives. L'autonomie du Parlement est ainsi préservée. La création de cette fonction est souvent la conséquence logique de l'adoption d'un code de déontologie, mais tous les parlements ne font pas ce choix. Dans le cadre de notre étude, le *Bundestag*, le Parlement européen et le Sénat français n'ont pas fait le choix de nommer une personnalité extérieure chargée des questions de déontologie.

782. Dans les parlements qui y ont recours, la principale mission de ces personnalités est d'encourager les parlementaires à respecter les principes édictés par le code de conduite. En pratique, leur rôle et leur position d'indépendance vis-à-vis du Parlement varient sensiblement selon les pays. Quelle que soit leur situation, le statut de ces personnalités reste fortement encadré par le Parlement qui leur accorde une autonomie et des moyens plus ou moins larges (§ 1). Si leurs principaux moyens d'action sont le dialogue et la prévention, les commissaires à l'éthique des parlements issus du modèle de Westminster disposent de réels moyens d'enquête qui renforcent leur autorité. Le déontologue français n'a pas encore accédé au même statut. S'il est d'abord une autorité de conseil au service des députés, l'accroissement de ses missions invite à consolider son statut en s'inspirant des exemples étrangers. Le déontologue français doit en outre faire face à la « concurrence » d'autres institutions comme la HATVP²²⁰⁹. Le rayon d'action de ces personnalités diffère sensiblement en fonction de la configuration du système déontologique (§ 2).

§ 1/Un statut fortement encadré par les Chambres

783. Le statut des déontologues et des commissaires à l'éthique est en général encadré par la loi ou le Règlement des assemblées. Leur existence peut être reconnue par la loi, comme c'est le cas en France²²¹⁰. Seul le statut du commissaire à l'éthique canadien est intégralement fixé par la loi²²¹¹. L'indépendance du déontologue est une composante essentielle de son statut. Elle est généralement affirmée, mais plus ou moins bien garantie (A). En pratique, leur autonomie fonctionnelle varie selon les moyens financiers, humains et matériels qui leur sont accordés (B).

²²⁰⁹ Jean GICQUEL, « Les parlementaires français et la déontologie », in Jean Yves NAUDET (dir.) *Éthique et politique* : actes du XX^e Colloque d'éthique économique, Aix en Provence, 2013, P.U.A.M, p. 71.

²²¹⁰ L'article 4 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires fait référence à « l'organe chargée de la déontologie parlementaire ».

²²¹¹ Loi sur le Parlement du Canada, partie V articles 81 et s.

A. Une indépendance de principe à géométrie variable

784. La nomination d'un déontologue résulte de la volonté la Chambre de renforcer l'objectivité et la crédibilité du contrôle déontologique. La première fonction de ce type voit le jour au Québec. En 1982, l'Assemblée nationale nomme pour la première fois un *jurisconsulte* chargé de conseiller les députés sur les questions d'éthique. Ce jurisconsulte est une personnalité extérieure nommée par l'Assemblée sur proposition du Premier ministre en vertu du code d'éthique et de déontologie²²¹². Son rôle se limitait alors à conseiller les députés sur les questions d'éthique et de cumul d'activités. De l'aveu même des titulaires de la fonction, le jurisconsulte était peu connu et peu consulté²²¹³.

785. Ce système est complètement revu en 2010 avec l'adoption du code d'éthique et de déontologie des députés, qui abroge les dispositions relatives au jurisconsulte. Le code crée la fonction de commissaire à l'éthique et à la déontologie dont le statut relève désormais du code et non plus de la loi. La fonction de jurisconsulte est cependant maintenue. En effet, le code prévoit que le Bureau de l'Assemblée nationale nomme à l'unanimité un jurisconsulte chargé de fournir à tout député qui en fait la demande des avis confidentiels en matière d'éthique et de déontologie²²¹⁴. Afin d'éviter tout conflit de jurisprudence, le code précise que le commissaire à l'éthique n'est pas lié par les avis du jurisconsulte. Le commissaire doit également informer le jurisconsulte lorsqu'il entreprend une enquête ou une vérification. Le jurisconsulte ne peut alors plus conseiller le député concerné. Il exerce une mission de proximité qui relève exclusivement du conseil et de la prévention, tandis que le commissaire est chargé de mener une enquête en cas de soupçons de conflits d'intérêts²²¹⁵.

786. Alors que de nombreuses assemblées des provinces se sont dotées d'un organe de déontologie parlementaire dès les années 1990, ce n'est qu'en 2004 que le Parlement du Canada

²²¹² Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, Chapitre V, article 108 et s.

²²¹³ Voir le témoignage M. Claude BISSON, dernier jurisconsulte à avoir exercé avant la création du commissaire à l'éthique dans le premier rapport d'activité du commissaire à l'éthique et à la déontologie (2011-2012), p. 9.

²²¹⁴ Article 108 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec.

²²¹⁵ Ce dédoublement fonctionnel, aussi en vigueur à la Chambre des Communes du Royaume Uni assure une étanchéité entre les missions de conseil et d'enquête qui préserve la confiance des députés.

crée un poste de commissaire à l'éthique et à la déontologie. Jusqu'à lors, la gestion des conflits d'intérêts des titulaires de charges publiques était confiée à un conseiller à l'éthique placé sous l'autorité du gouvernement. En 2004, le commissariat à l'éthique devient une entité autonome. En 2006, le Parlement adopte une grande loi qui détermine un nouveau cadre législatif de lutte contre les conflits d'intérêts des responsables publiques. Le commissaire canadien se distingue en effet par le fait que son rayon d'action concerne non seulement les députés de la Chambre des Communes, mais aussi l'ensemble des titulaires de charges publiques au sens de la loi sur les conflits d'intérêts²²¹⁶. Son statut est déterminé par la loi sur le Parlement du Canada adoptée en 2007. La première commissaire nommée en vertu de la loi est entrée en fonction en juillet 2007, elle y est demeurée jusqu'en janvier 2017. Le Parlement de Westminster a procédé dès juillet 1995 à la nomination du premier commissaire à l'éthique (*Commissioner for Standards*). La création de cette fonction faisait partie des propositions du comité Nolan²²¹⁷.

787. En France, l'Assemblée nationale était donc relativement en retard dans ce mouvement. La création d'une fonction de déontologue date de la décision du Bureau du 6 avril 2011 prise à la suite des travaux du groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts²²¹⁸. Cette base juridique fragile a été renforcée par l'inscription du statut et des missions du déontologue dans le Règlement de l'Assemblée nationale, par la résolution du 28 novembre 2014 qui inscrit dans le Règlement les dispositions relatives au statut et aux missions du déontologue²²¹⁹. À l'origine, sa fonction consistait essentiellement à conseiller les députés sur l'application du code de conduite et à recueillir les premières déclarations d'intérêts. D'abord relativement confidentielle, la fonction est progressivement consolidée suite à l'adoption des lois de 2013 et 2017.

788. La difficulté principale de ces autorités de déontologie est d'accéder à un statut qui leur permet d'exercer leur mission avec une relative autonomie vis-à-vis de la Chambre. La comparaison des modalités de nomination (1) ainsi que des obligations déontologiques qui leur

²²¹⁶ Loi sur les conflits d'intérêts 2006, chapitre 9, article. 2.

²²¹⁷ Rapport NOLAN p. 43.

²²¹⁸ Sur l'historique de la création de ce groupe de travail sous la XIII^e législature à l'Assemblée nationale, voir para. 593.

²²¹⁹ Assemblée nationale, résolution n° 437 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (2014-2015), 28 novembre 2014. Le statut du déontologue est déterminé par les articles 80-1 et suivants du RAN.

sont imposées (2) révèle une forte disparité de statut qui tient au fait que les commissaires à l'éthique et le déontologue français n'exercent pas exactement les mêmes missions.

1) Modalités de nomination

789. Tous les déontologues sont nommés par le Parlement. Les commissaires britanniques canadiens et québécois sont nommés par une résolution de la Chambre. Cette nomination intervient sur proposition du Premier ministre et du chef de l'opposition officielle au Québec, et sur proposition du gouverneur général pour le commissaire fédéral. L'association de l'exécutif et de l'opposition constitue une garantie supplémentaire à l'indépendance du commissaire. En France et au Royaume-Uni, le déontologue est nommé seulement par la Chambre. À l'Assemblée nationale française, le Bureau procède à la nomination sur proposition du président, et non la Chambre tout entière comme c'est le cas dans les autres parlements.

790. Le processus de sélection se démarque au Royaume-Uni par son caractère ouvert et transparent. La *Commission*, équivalent britannique du Bureau, publie un appel à candidatures national. Les premières candidatures sont examinées par des consultants en recrutement qui établissent une première sélection²²²⁰. Les candidats présélectionnés sont auditionnés par un comité spécial (*Selection Panel*), composé du *Speaker*, d'un membre du *Committee on Standards*, d'un membre extérieur et d'un haut fonctionnaire de la Chambre. Au terme de ce processus, le vote de la résolution en assemblée plénière entérine le choix de la *Commission*. Le débat est toutefois l'occasion d'une discussion souvent approfondie entre les députés sur le mandat du précédent commissaire et sur les améliorations à apporter au système déontologique²²²¹.

791. Au Québec, le chef de l'opposition officielle soumet une candidature à la Chambre conjointement avec le Premier ministre. La consultation des chefs de partis représentés à la

²²²⁰ Lors de l'appel lancé en 2017, le cabinet de recrutement a auditionné 81 candidats et en a retenu 6 qui ont été auditionnés par la Chambre. En 2012, 23 candidats ont été auditionnés par les recruteurs. Voir les rapports de Commission sur la nomination du commissaire, 19 juillet 2017 *Parliamentary Commissioner for Standards: Nomination of Candidate*, HC 294 (2017-19).

²²²¹ Pour un exemple, voir le compte-rendu du débat autour de la nomination de Mme. Kathryn STONE, HC deb. 20 juillet 2017, volume 627, colum. 1036.

Chambre est également requise par la loi préalablement à la nomination. En France, la candidature proposée par le président doit recueillir une majorité des 3/5 des membres du Bureau et l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition²²²². Une majorité qualifiée des 2/3 de la Chambre est également requise au Québec. Ce processus transpartisan garantit que la nomination fait l'objet d'un large consensus et accroît l'indépendance du déontologue.

792. Les autorités compétentes disposent d'un large choix dans la sélection du candidat. Des conditions d'expérience ou de diplôme sont rarement exigées. Seule la loi sur le Parlement du Canada prévoit que le commissaire doit être, soit un ancien membre d'une cour supérieure fédérale ou provinciale, soit un ancien magistrat d'un tribunal inférieur ayant démontré une expertise dans les domaines de compétence du commissariat à l'éthique²²²³. Aucune qualification n'est exigée dans les autres pays étudiés. Les profils choisis varient selon les pays.

793. En France, la personnalité choisie est en général issue du corps des professeurs des universités²²²⁴. Ce choix, qui s'apparente à une convention, renforce la position du déontologue. Il assure à la fois l'expertise juridique et l'indépendance du candidat²²²⁵. En effet l'indépendance des professeurs d'université et par extension des maîtres de conférences est un principe à valeur constitutionnel selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel²²²⁶. L'origine professionnelle des commissaires britanniques est plus diverse. Ils ne disposent pas nécessairement d'une expertise dans le domaine parlementaire, ou dans la gestion des conflits d'intérêts, mais sont en général issus de la fonction publique²²²⁷. À Québec, M. Jacques Saint

²²²² Article 80- 2 du Règlement de l'Assemblée nationale.

²²²³ Article 80 de la loi sur le Parlement du Canada. Ses domaines de compétences sont :

- Les conflits d'intérêts,
- Les arrangements financiers,
- La réglementation professionnelle ou la discipline professionnelle,
- l'éthique;

²²²⁴ Sur les quatre personnalités ayant occupé cette fonction, trois étaient professeurs de droit public, M. Jean GICQUEL, 2011-2012, M. Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, 2014-2017, et Mme AGNES ROBLOT-TROIZIER, nommée en août 2017 dont le mandat est en cours. Mme Noëlle LENOIR, qui occupa la fonction de 2012 à 2014 est une ancienne haute fonctionnaire, ancienne ministre et ancienne membre du Conseil constitutionnel. Elle exerce également la profession d'avocate.

²²²⁵ Les professeurs des universités nommés doivent solliciter une autorisation de cumul d'emplois comme tout fonctionnaire.

²²²⁶ CC, décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 (précitée); La décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010 étend le principe à l'ensemble des enseignants chercheurs.

²²²⁷ Sir Gordon DOWNEY (commissaire de 1995 à 1998) était auparavant président de la *Personal Investment Authority*, ancienne autorité de régulation dans le domaine des produits financiers. Elizabeth FILKIN (1999-2002) a occupé divers emplois, notamment dans l'administration fiscale, avant de devenir commissaire. Sir Phillip MAWER (2002- 2008) fut secrétaire général du Synode général de l'église anglicane avant sa nomination. Kathryn HUDSON (2012-2018) était auparavant fonctionnaire dans le domaine de la santé. Elle était jusqu'en 2012

Laurent, commissaire de 2011 à 2016, est haut fonctionnaire du ministère de la Justice, tandis qu'Ariane Mignolet, qui lui a succédé, est directrice des affaires juridiques et parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec. Au-delà des conditions de nomination, la durée du mandat et son éventuel renouvellement influent sur l'indépendance dont dispose le déontologue.

2) Durée du mandat et renouvellement

794. La durée des fonctions est globalement équivalente, mais les conditions de renouvellement peuvent varier. En pratique, les différences sont notables. Le *Standing Order* n° 150 de la Chambre des Communes, qui détermine le statut du commissaire, ne fixe pas la durée de son mandat. Celle-ci est déterminée par la Chambre dans la résolution de nomination. L'absence de codification crée une incertitude sur la durée du mandat et les possibilités de renouvellement. En 1995, le premier commissaire est nommé pour la durée de la législature et son mandat peut éventuellement être renouvelé à sa demande²²²⁸. En pratique, depuis 2003, sur la recommandation du CSPL, la Chambre nomme désormais le commissaire pour un mandat non renouvelable de cinq ans²²²⁹. Le départ controversé de la commissaire Elizabeth Filkin en 2002 a montré que le principe du renouvellement peut constituer un moyen de pression pour les députés. Mme Filkin a publiquement affirmé être victime d'une campagne de déstabilisation de la part de certains députés qui l'a conduite à ne pas solliciter le renouvellement de son mandat²²³⁰. Cet exemple montre que des tensions peuvent exister entre le déontologue et les députés. Comme le résume Ferdinand Mélin-Soucramanien à propos du déontologue français, « *la mission est, certes passionnante, mais aussi éminemment délicate et exposée* »²²³¹. Le non-renouvellement du mandat accroît la position d'indépendance du déontologue. Il est appliqué depuis l'origine en France²²³².

Deputy Parliamentary and Health Service Ombudsman. Enfin, Katheryn STONE était jusqu'à sa nomination en janvier 2018, *Legal Ombudsman of England and Wales*, équivalent britannique du défenseur des droits français.

²²²⁸ Voir HC Deb. 16 juillet 1995, Colum. 1739.

²²²⁹ Résolution de la Chambre des Communes du 26 juin 2003.

²²³⁰ Elizabeth FILKIN a rendu publique sa lettre de démission adressée au *Speaker* où elle accuse la Chambre d'avoir « compromis sa position et crée des obstacles insurmontables à son indépendance » (« Insuperable obstacles to independence have been created », Mathew TEMPEST, « Commons watchdog resigns », *The Guardian*, 3 décembre 2001, <https://www.theguardian.com/politics/2001/dec/05/uk.Whitehall> (consulté en juillet 2019).

²²³¹ « La déontologie à l'Assemblée nationale entre deux législatures », Entretien avec FERDINAND MELIN-SOUCRAMANIEN, *Constitutions*, 2017, p. 413.

²²³² Prévu dès l'origine dans la décision 6 avril 2011, le non renouvellement du mandat est inscrit à l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.

795. Le déontologue de l'Assemblée nationale est nommé pour la durée de la législature, ce qui signifie que de nouvelles élections entraînent la fin de son mandat²²³³. Ce faisant, son destin est étroitement lié à celui du Bureau, qui a l'assurance de pouvoir toujours compter sur une personnalité qu'il a lui-même choisie. Fixer la durée en nombre d'années permet en principe de déconnecter le mandat de la législature. En effet, les durées fixées au Canada et au Québec excèdent la durée normale de la législature fixée par la loi constitutionnelle²²³⁴. Sauf hypothèse de la démission, le commissaire demeure en fonction pour une durée fixe, même en cas de nouvelles élections. Seule l'Assemblée nationale en France conserve pour l'heure le principe de la synchronisation avec la durée de la législature avec toutefois des aménagements récents.

796. La désynchronisation du mandat fait partie des propositions formulées par le déontologue depuis son rapport annuel de 2015. Ferdinand Mélin-Soucramanien proposait que le déontologue soit à l'avenir nommé pour une période fixe, inférieure à la durée de la législature, par exemple de trois ans, qui correspond, pour l'heure à la durée moyenne du mandat des déontologues²²³⁵. Le déontologue disposerait ainsi d'une période raisonnable pour exercer ses fonctions et du recul nécessaire pour formuler des propositions d'adaptation. Surtout, la désynchronisation avec la législature évite que la fonction soit tributaire des contingences politiques et renforce par la même occasion son indépendance par rapport au Bureau²²³⁶. Elle présente également un intérêt pratique. Elle évite en effet de créer « *un vide déontologique* » entre la fin du mandat du déontologue et la nomination de son successeur qui peut s'avérer préjudiciable pour les nouveaux élus pas toujours au fait de leurs obligations²²³⁷. Cette proposition a été réitérée par l'actuelle déontologue dans son rapport pour 2019 et a été partiellement satisfaite²²³⁸. En effet, depuis la réforme de juillet 2019, le Règlement instaure un

²²³³ Le déontologue est nommé par le Bureau, sur proposition du président, avec l'accord d'au moins un président de groupe. En pratique, tous les déontologues ont été nommés à l'unanimité du Bureau. Par convention, cette unanimité paraît requise pour assurer la pleine légitimité du ou de la candidat(e).

²²³⁴ L'article 81(3)La loi sur le Parlement du Canada prévoit que le mandat du commissaire est renouvelable pour une ou plusieurs périodes de sept ans. La loi constitutionnelle de 1867 fixe en principe un délai maximal de cinq ans entre deux élections générales. (Loi constitutionnelle de 1867, L.R.C. 1985, Appendice II, art. 50).

²²³⁵ Rapport déontologue 2016, p. 110.

²²³⁶ Le déontologue souligne dans son rapport 2016 que « le fait d'aligner la durée du mandat du déontologue sur celle de la législature entretient une forme de confusion avec le mandat des députés et ne représente pas la meilleure garantie d'indépendance pour le Déontologue. En effet, le Déontologue peut, entièrement à tort selon nous, apparaître comme celui d'une majorité parlementaire donnée. C'est pourquoi, il semblerait plus opportun de désynchroniser le mandat du déontologue de la législature ». Rapport déontologue 2016, p. 110.

²²³⁷ Rapport déontologue 2019, p. 88.

²²³⁸ *Idem.* p. 89.

décalage de six mois entre la nomination du déontologue au début de la législature et sa prise de fonction²²³⁹. Ce délai permettra aux nouveaux députés de disposer dès leur entrée en fonction des conseils et de l'expérience du déontologue « sortant » et assurera sans doute une meilleure transition entre les législatures. Cette solution ne consolide pas pour autant l'autonomie du déontologue. En effet, le Bureau conserve la faculté de « choisir » son déontologue qui demeure — au moins en apparence — lié à la nouvelle majorité. Seule une durée fixe permet d'assurer une réelle désynchronisation avec le temps parlementaire. Il faut cependant saluer l'effort consenti par les députés pour assurer la continuité des fonctions, qui constitue une étape importante.

797. Un dernier facteur d'indépendance réside dans les conditions de retrait des fonctions. L'inamovibilité n'est formellement prévue par aucun des parlements étudiés. La Chambre dispose toujours de la faculté de mettre fin aux fonctions du déontologue dans des conditions plus ou moins strictes. La loi sur le Parlement du Canada est la plus protectrice sur ce point. Elle précise que le commissaire est inamovible, sauf révocation motivée par le gouverneur sur demande de la Chambre²²⁴⁰. En France, selon le Règlement de l'Assemblée nationale, le déontologue ne peut être démis par le Bureau qu'en cas d'incapacité ou de violation de ses obligations dans les mêmes conditions que sa nomination²²⁴¹. Cette inamovibilité de fait conforte le statut des déontologues qui bénéficient ainsi d'une certaine liberté d'action. Ceux-ci sont néanmoins soumis à des règles déontologiques qui visent à assurer leur entière impartialité

²²³⁹ Article 80-2 du RAN modifié par la résolution adoptée le 4 juin 2019 : « [Le déontologue] prend ses fonctions six mois après le premier jour de la législature et les exerce jusqu'à la fin du sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivante. Son mandat n'est pas renouvelable.

II – Les fonctions de l'actuel déontologue sont prolongées jusqu'à la fin du sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivante ».

²²⁴⁰ Article 82 de la loi sur le Parlement du Canada.

²²⁴¹ Soit sur proposition du président par une décision des 3/5 des membres du Bureau avec l'accord d'au moins un président de groupe d'opposition. Article 80-2 (2) du Règlement de l'Assemblée nationale.

3) La soumission à des obligations déontologiques particulières

798. Des dispositions particulières sont prévues dans certains parlements pour éviter que le déontologue ne se retrouve dans une situation de conflit d'intérêts dans le cadre de ses missions. Le système québécois offre sur ce point les meilleures garanties. Le code d'éthique précise que le commissaire ne peut être un parent, jusqu'au troisième degré, d'un membre de l'Assemblée nationale, d'un membre du conseil exécutif ou du chef de cabinet d'un ministre. Il ne peut pas non plus être membre d'un parti politique. Plus généralement, le code québécois précise que « *le commissaire ne peut se placer dans une situation de conflit, direct ou indirect entre ses intérêts personnels et les devoirs de sa fonction* »²²⁴². Le traitement des conflits d'intérêts du commissaire fait même l'objet d'un règlement spécifique adopté par l'Assemblée nationale (Québec)²²⁴³. Ce texte constitue un véritable code de déontologie qui énonce les principes éthiques et les règles déontologiques applicables au commissaire. L'acceptation d'un cadeau ou d'une marque d'hospitalité est soumise à des conditions strictes²²⁴⁴. Le code de déontologie impose également au commissaire de prêter serment lors de son entrée en fonction²²⁴⁵. Le commissaire peut aussi nommer un commissaire « *ad hoc* » pour le remplacer ponctuellement, notamment lorsqu'une affaire risque de le placer en situation de conflit d'intérêts ou que son impartialité risque d'être mise en cause²²⁴⁶.

799. Les autres parlements se limitent à exiger que le déontologue remplisse une déclaration d'intérêts sur le même modèle que celle des députés. Cette obligation est formellement inscrite

²²⁴² Article 70 du code d'éthique et de déontologie des députés à l'Assemblée nationale (Québec).

²²⁴³ Règlement sur les conflits d'intérêts du commissaire à l'éthique et à la déontologie, Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1635 du 1^{er} mars 2012.

²²⁴⁴ Le commissaire ne peut accepter de recevoir tout don ou avantage qui pourrait manifestement influencer son indépendance de jugement.

²²⁴⁵ En vertu de l'article 68 du code d'éthique et de déontologie, le commissaire à l'éthique prête serment devant le président de l'Assemblée nationale dans les formes suivantes : « Je, (nom), déclare sous serment que je remplirai les fonctions de commissaire à l'éthique et à la déontologie avec honnêteté et justice. De plus, je déclare sous serment que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être dûment autorisé, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de mes fonctions. ».

²²⁴⁶ Article 72 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (Québec). Nommée en juin 2017, la nouvelle commissaire M. Ariane MIGNOLLET a fait le choix de laisser son prédécesseur M. Jacques SAINT LAURENT terminer les enquêtes qu'il avait initiées. Ayant précédemment occupé la fonction de directrice générale et parlementaire de l'Assemblée nationale, elle a estimé que le fait de poursuivre les enquêtes en cours la plaçait dans une situation de conflit d'intérêts.

dans le code de déontologie québécois²²⁴⁷. En France, l'Assemblée nationale avait une première fois souhaité inscrire cette obligation dans le Règlement²²⁴⁸. Le Conseil constitutionnel l'a censuré, estimant que la publicité de cette déclaration portait une atteinte disproportionnée à la vie privée dans la mesure où le déontologue n'est pas titulaire d'un mandat électif. Il a également souligné qu'une telle disposition, telle qu'elle était formulée, relevait à l'évidence de la loi et non du Règlement des assemblées²²⁴⁹. En pratique, Ferdinand Mélin-Soucramanien, déontologue de 2014 à 2017 a publié de sa propre initiative une déclaration d'intérêts sur le même modèle que celle exigée pour les députés²²⁵⁰.

800. La loi du 15 septembre 2017 prévoit que le déontologue transmet à la Haute Autorité une déclaration d'intérêts et d'activité dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction²²⁵¹. N'étant pas titulaire d'un mandat électif, sa déclaration n'est pas rendue publique conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel²²⁵². On peut s'interroger sur l'appréciation que pourrait porter la Haute Autorité sur cette déclaration dont elle est l'unique destinataire. L'intérêt de cette obligation, qui plus est en l'absence de toute transparence, est pour le moins relatif. Cet exemple démontre une certaine réticence à conférer au déontologue français un véritable statut autonome. La faiblesse des règles statutaires et déontologiques applicables a d'ailleurs parfois mis les titulaires de la fonction dans une position inconfortable²²⁵³. Une clarification du statut et des conditions de travail du déontologue, à

²²⁴⁷ Article 71 du code d'éthique et de déontologie québécois. Le commissaire doit remplir chaque année une déclaration d'intérêts sur le même modèle que celle des députés et en publier le sommaire sur son site internet.

²²⁴⁸ L'article 18 de la résolution du 28 novembre 2014 prévoyait d'inscrire au dernier alinéa de l'article 80-1 que « Le déontologue est soumis aux mêmes obligations que celles prévues pour les députés par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Sa déclaration est faite auprès du Bureau. Elle peut être consultée par tout député qui en fait la demande ».

²²⁴⁹ CC, décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, cons. 33. Le Conseil a censuré la formulation retenue davantage que le principe même de la déclaration. Une référence au commentaire officiel est nécessaire pour comprendre la motivation de la décision. Le Conseil estime que le Règlement des assemblées « ne saurait décider d'étendre au déontologue les dispositions de la loi organique relatives aux obligations déclaratives des députés », Commentaire de la décision précitée, p. 21-22. Il a appliqué le même raisonnement qui l'avait conduit à censurer cette obligation à l'égard des collaborateurs du président de l'Assemblée nationale et du Sénat, estimant qu'elle portait atteinte à leur vie privée et n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général, dans la mesure où ces personnalités exercent une fonction de nature administrative et n'étaient pas investis d'un mandat électif. (CC, décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 2).

²²⁵⁰ Celle-ci est consultable en annexe du rapport d'activité 2015 du déontologue.

²²⁵¹ Article 11 de la loi du 11- I-5° de la loi du 11 octobre 2013 modifié par l'article 66 de la loi du 15 septembre 2017. Le Règlement de l'Assemblée nationale reprend cette obligation à l'article 80-2.

²²⁵² CC, décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 cons. 22, le Conseil constitutionnel a estimé que « la publicité de ces déclarations d'intérêts, qui sont relatives à des personnes qui n'exercent pas de fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature administrative, est sans lien direct avec l'objectif poursuivi et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes ».

²²⁵³ En 2015, la presse révèle que Noëlle LENOIR cumule sa fonction de déontologue avec ses activités d'avocate. Alors qu'aucune règle de non cumul n'est établi, un article du *Figaro*, particulièrement à charge, souligne une

l'image du processus engagé dans les autres parlements, serait bienvenue pour renforcer la crédibilité de la fonction aux yeux de l'opinion.

801. Ces conditions, associées au non-renouvellement, font que, sauf circonstances exceptionnelles, l'assemblée a peu de prise sur la durée effective du mandat. Elles permettent au déontologue de disposer d'un temps suffisant pour exercer la fonction. Encore faut-il que celui-ci dispose de moyens suffisants. Si les dispositions statutaires assurent au déontologue une certaine « indépendance d'esprit » vis-à-vis de son autorité de nomination, en pratique, celui-ci n'est pas dans une position de complète autonomie vis-à-vis du Parlement, qui lui octroie des moyens administratifs, humains et financiers variables.

B. Une autonomie administrative et financière variable

802. L'autonomie du déontologue vis-à-vis de la Chambre est rarement affirmée. À la Chambre des Communes britannique, le commissaire est « un officier de la chambre » (« *officer of this house* »)²²⁵⁴. Cette formulation entretient une certaine ambiguïté sur le positionnement du commissaire vis-à-vis de la Chambre et notamment du *Committee on standards*²²⁵⁵. En effet, selon Erskine May, le terme « *officer of this house* » désigne généralement les hauts fonctionnaires de la chambre tels que le *Clerk* ou le *Sergeant at Arms*²²⁵⁶. La distinction entre le statut de ces fonctionnaires et celui du commissaire n'est pas claire. Le commissaire canadien a lui aussi un statut de fonctionnaire et est placé dans la position d'administrateur général de ministère. Selon la loi, il exerce ses fonctions sous l'autorité d'un comité spécial de la Chambre. Seul le Règlement de l'Assemblée nationale consacre explicitement l'indépendance du déontologue. L'article 80-3 dispose que « *le déontologue est une personnalité indépendante nommée par le Bureau* »²²⁵⁷. Cela ne signifie pas pour autant que le déontologue français dispose d'une plus grande indépendance par rapport à ses homologues. L'indépendance s'apprécie davantage dans la pratique qu'au regard des dispositions qui déterminent les

possible collusion d'intérêts qui, si elle est loin d'être avérée peut nuire à l'image de la fonction (Anne JOUAN, « La déontologue de l'Assemblée nationale était payée par l'industrie pharmaceutique », *Le Figaro*, 2 novembre 2015).

²²⁵⁴ *Standing Order* n° 150.

²²⁵⁵ Sur le rôle du *Committee on standards* britannique, cf. *infra* section suivante para. 855 et s.

²²⁵⁶ ERSKINE MAY, 2011, *op. cit.*, pp. 197-200.

²²⁵⁷ Article 80-3 du RAN.

conditions d'exercice de la fonction. L'autonomie du déontologue est en cours de consolidation (1), mais demeure encore une fois en deçà de celle de ses homologues qui bénéficient d'une autonomie renforcée (2).

1) L'autonomie en cours de consolidation du déontologue français

803. Le déontologue français se démarque sensiblement de ses homologues par le fait qu'il ne dispose d'aucune autonomie administrative et financière. Il est rattaché, pour ordre, à la division de la déontologie et du statut du député créée en novembre 2016²²⁵⁸. Située au 33 rue Saint-Dominique, cette division accueille le déontologue qui y dispose d'un bureau pour recevoir les députés en toute confidentialité²²⁵⁹. La création d'une division administrative dédiée permet au déontologue de bénéficier du soutien et de l'expertise des administrateurs. Jusqu'en 2017 seuls deux fonctionnaires de l'Assemblée étaient affectés au bureau du déontologue, l'un à 2/3 de service, un autre à 50 %. Titulaire d'un contrat de droit public, le déontologue est rémunéré sous la forme d'une indemnité²²⁶⁰. En revanche, à la différence de ses homologues étrangers, aucun budget spécifique ne lui est accordé. Le déontologue ne dispose pas non plus de la possibilité d'embaucher des collaborateurs. Les moyens humains et matériels attribués au déontologue paraissent, de l'aveu même de l'ancien titulaire de la fonction, insuffisants pour faire face à l'augmentation de ses missions²²⁶¹. Ce constat est encore plus vrai avec l'adoption de la loi du 15 septembre 2017 qui confie au déontologue le contrôle des frais de mandats.

804. Les services de la division de la déontologie ont été profondément réorganisés pour y faire face. Cinq fonctionnaires y sont désormais exclusivement affectés. Ils traitent non seulement de la déontologie, des frais de mandat, mais aussi des incompatibilités²²⁶². La mise

²²⁵⁸ Arrêté n° 126/XIV du 30 novembre 2016 relatif à l'organisation des services.

²²⁵⁹ Le premier déontologue, M. Jean GICQUEL disposait d'un bureau au sein même de l'Assemblée nationale, à l'entrée du Salon Delacroix traditionnellement réservé aux députés de gauche. Mme Noëlle LENOIR a souhaité déménager, estimant que cette localisation nuisait à la confidentialité des échanges. Les consultations par un député socialiste étaient trop visibles et les parlementaires des autres groupes s'y rendait rarement. Le bureau est calme et propice à la confession ; les députés y passent volontiers, parfois sans rendez-vous. Une permanence téléphonique est également assurée.

²²⁶⁰ Selon la déclaration d'intérêts publiée de sa propre initiative par Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, l'indemnité du déontologue s'élevait en 2016 à 42.000 € par an.

²²⁶¹ Rapport déontologue 2016 p. 110-111.

²²⁶² Rapport déontologue 2019, p. 92.

à disposition d'administrateurs à temps plein constitue une première solution pour répondre plus efficacement aux demandes d'avis et mener à bien la mission de contrôle des frais de mandat. Cependant, le concours des administrateurs, qui bénéficient de solides garanties d'indépendance, mais demeurent soumis à l'autorité hiérarchique du président, n'apporte pas toutes les garanties d'indépendance. Au Royaume- Uni, un rapport indépendant estime que « *la culture de la déférence* » qui régnait au sein de la division administrative de la Chambre des Communes chargée du contrôle des frais de mandats était à l'origine pour une large part du scandale de 2009²²⁶³. Sans préjuger de l'attitude des fonctionnaires de l'Assemblée, la persistance d'un lien hiérarchique avec la présidence ne peut totalement exclure ce risque. Une solution consisterait à permettre au déontologue de recruter lui-même ses collaborateurs sur la base d'un contrat de droit public comme cela se fait dans les parlements britanniques, canadiens et québécois. Les efforts consentis demeurent en tout état de cause importants. La mutation du déontologue en une véritable structure autonome qui lui permette de faire face à l'accroissement de ses missions reste le grand point à améliorer. L'Assemblée nationale pourrait en ce sens s'inspirer des parlements étrangers qui accordent une réelle autonomie administrative et financière à leur organe chargé de la déontologie.

2) L'autonomie renforcée des commissaires à l'éthique

805. À rebours du cas français, les commissaires à l'éthique disposent d'un statut et de moyens propres qui leur assurent une grande autonomie fonctionnelle. Au Québec, le commissaire détermine annuellement ses besoins matériels. Son budget est ensuite approuvé par la chambre²²⁶⁴. Le montant des crédits parlementaires utilisés pour 2016-2017 s'élève à 693 000 CAD, soit environ 450 000 €²²⁶⁵. Ces charges sont principalement dédiées à la rémunération des collaborateurs. Le commissaire a également la possibilité d'embaucher lui-même des collaborateurs sous contrat de droit public. Au 31 mars 2017, date du dernier rapport annuel, il était assisté de quatre collaborateurs à temps plein et d'une employée administrative à temps partiel²²⁶⁶. Les membres du personnel sont employés sur la base d'un contrat de droit

²²⁶³ Voir le rapport, CSPL 2009, p. 27. Voir également infra p. 603.

²²⁶⁴ Article 74 du code d'éthique et de déontologie de l'Assemblée nationale du Québec.

²²⁶⁵ Rapport d'activité annuel du commissaire à l'éthique de l'Assemblée nationale du Québec pour 2016-2017, p. 32.

²²⁶⁶ Rapport d'activité annuel du commissaire à l'éthique de l'Assemblée nationale du Québec pour 2016-2017, p.15.

public. Ils sont assimilés à des fonctionnaires et soumis par conséquent aux principes déontologiques propres à la fonction publique.

806. Le Bureau du commissaire est organisé en trois pôles. Une unité composée de deux collaborateurs est chargée de répondre aux demandes d'avis et de conseil. Un service de greffe est institué, composé d'une personne et chargé de la réception et du traitement des déclarations d'intérêts des députés. Enfin, le pôle « vérification et enquêtes » est chargé d'enquêter sur les plaintes concernant une éventuelle violation du code de conduite. Le commissaire peut également solliciter l'avis d'experts extérieurs, professeurs de droit ou cabinets de conseils dans les affaires particulièrement complexes²²⁶⁷. Le bureau du commissaire et l'ensemble de ses services sont situés dans un immeuble proche du Parlement, mais qui ne lui appartient pas. Les charges locatives sont imputées sur le budget annuel. Le commissariat à l'éthique est donc une véritable structure administrative autonome. Sa situation est très proche de celle de son homologue britannique qui dispose lui aussi d'un budget et de collaborateurs dédiés. En 2016-2017, le budget alloué par la Chambre des Communes au commissaire à l'éthique s'élevait à £433.971, soit 490 940 €, qui servent principalement à la rémunération des collaborateurs²²⁶⁸. Le commissaire britannique emploie quatre collaborateurs, dont trois, à temps plein et un à temps partiel.

807. Le temps de travail varie sensiblement d'une institution à l'autre et n'est pas nécessairement fixe. Seuls les commissaires québécois et canadien sont nommés sur la base d'un contrat à temps plein. Les déontologues britannique et français sont généralement présents les jours de séance. En 2014, à la demande de la commissaire, la Chambre des Communes a fixé son temps de travail à trois jours par semaine. Les horaires du déontologue de l'Assemblée nationale ne sont pas fixes, mais celui-ci est généralement présent à l'Assemblée les jours de séance et de réunions des commissions, le mardi et le mercredi. La question du temps de travail soulève aussi celle des possibilités de cumul d'activité. Au Québec, le code de déontologie prévoit explicitement que « *le commissaire exerce ses fonctions à temps plein et de façon exclusive* »²²⁶⁹. L'absence de dispositions sur cette question en France et en Angleterre n'est

²²⁶⁷ Cette prérogative est toutefois très peu utilisée. Le commissaire n'a sollicité qu'une seule opinion juridique depuis 2011.

²²⁶⁸ Rapport d'activité annuel *du Parliamentary Commissioner for Standards* pour 2017-2018, HC 1256, p. 20.

²²⁶⁹ Article 64 du code d'éthique et de déontologie de l'Assemblée nationale du Québec.

pas de nature à renforcer la position des déontologues²²⁷⁰. Si les cumuls sont tolérés dans la mesure où l'activité n'est pas exercée à temps plein, ils sont généralement mal perçus par la presse et l'opinion publique. Dans son rapport 2015, le déontologue propose que la fonction soit exercée à temps plein²²⁷¹.

808. La consolidation du statut et des moyens accordés au déontologue témoigne de la confiance et de la place que leur accorde la Chambre. Les différences relevées montrent également que l'ancrage et la perception de la fonction ne sont pas les mêmes selon les institutions. En France, le bilan d'activité positif établi par les différents déontologues semble aller à rebours de la perception que peuvent en avoir les instances dirigeantes de l'Assemblée. La présentation du rapport annuel donne lieu à peu de débats et les propositions formulées sont rarement reprises par le Bureau. Si le nombre d'avis rendus augmente de manière significative, l'Assemblée n'a pas encore pris toute la mesure de l'utilité et des potentialités de la fonction. Les divergences autour du statut et des moyens des déontologues révèlent en réalité des différences sur leur rôle et leur mode d'action qui varient en fonction de la configuration du système déontologique.

§ 2/Des modes d'action qui diffèrent en fonction de la configuration du système déontologique

809. Les divergences notables sur le statut des déontologues s'expliquent en raison de l'étendue variable de leurs missions. Les déontologues et les commissaires ont pour point commun de veiller à l'application du code de conduite. L'étendue de ce code est très variable selon les institutions. Les codes de conduite adoptés par les parlements issus du modèle de Westminster contiennent la quasi-intégralité des règles de déontologie parlementaire et notamment l'ensemble des obligations déclaratives. À l'inverse, le code de déontologie des députés de l'Assemblée nationale est beaucoup plus réduit. Il ne fait référence qu'à une série de devoirs et à des obligations déclaratives « secondaires » sur les cadeaux et les voyages. Cette différence influe sur le rôle des différentes entités. Dans les systèmes britannique et québécois,

²²⁷⁰ En France, les professeurs des universités nommés au poste de déontologue continuent généralement à enseigner mais bénéficient d'un service réduit. Noëlle LENOIR a continué à exercer ses activités d'avocate pendant son mandat, ce qui a pu soulever quelques interrogations (cf. infra. para 800).

²²⁷¹ Rapport déontologue 2015, p. 89.

la fonction de conseil est largement déléguée à une autre autorité²²⁷². Cette étanchéité des fonctions de conseil et d'investigation est justifiée par la volonté de renforcer la confiance des députés dans le système. En effet, les députés, se confient — semble-t-il — plus facilement à une autorité dont la seule fonction est de les conseiller et qui ne dispose pas du pouvoir de lancer des investigations. À l'inverse, le cumul des deux prérogatives n'est pas de nature à consolider la position du déontologue français qui peut apparaître aux yeux des députés comme un confident, mais aussi un possible censeur. Plus en retrait, le déontologue français exerce principalement une fonction de conseil et de prévention (A). Ses missions évoluent sensiblement vers le contrôle et la sanction. Les prérogatives des commissaires à l'éthique et du déontologue français tendent à se rapprocher à mesure que ce dernier acquiert des compétences d'investigation et de contrôle, notamment sur les frais de mandat (B).

A. Un rôle de conseil et de prévention essentiel, notamment en France.

810. Le conseil et la prévention sont historiquement au cœur de la mission du déontologue français²²⁷³. Selon Jean Gicquel, premier titulaire de la fonction, le déontologue est une sorte de « *confesseur laïque* »²²⁷⁴. Dans un contexte d'antiparlementarisme latent où les élus agissent sous le regard constant de l'opinion et des médias, le fait de pouvoir disposer d'un interlocuteur de proximité constitue un réel bénéfice pour les députés²²⁷⁵. La compétence du déontologue se limite selon le Règlement à l'application du code de déontologie. En pratique, les consultations portent sur des sujets variés qui touchent parfois à des domaines très personnels. Les conseils prodigués sont d'abord pédagogiques : ils visent à expliciter les principes très généraux fixés par le code. Le déontologue est d'abord un lanceur d'alerte : son rôle n'est pas de réprimander un député, mais de le conduire à interroger sa conscience sur le caractère éthique de son

²²⁷² Au Québec, le juriconsulte, personnalité extérieure nommée par le président conseille les députés sur leur obligations déontologique. Le commissaire à l'éthique a un rôle d'enquête et de proposition.

²²⁷³ Florence CREUX-THOMAS, « Déontologue, c'est un peu comme la présence d'un gendarme au bord de la route, c'est une fonction pédagogique », Entretien avec Jean Gicquel, *JCP G*, 2011, vol. 39, p 1687.

²²⁷⁴ Jean GICQUEL, « Les parlementaires français et la déontologie », in Jean Yves NAUDET (dir.) *Éthique et politique, op. cit.*, p. 71.

²²⁷⁵ Rapport déontologue de 2016, p. 26. Dans son rapport, le déontologue souligne que « l'attention constante des médias sur les faits et gestes des décideurs publics, le caractère viral de certaines informations, l'omniprésence des réseaux sociaux ont profondément modifié l'exercice du mandat parlementaire. Le recours au Déontologue apparaît, dans ce contexte de pression constante, comme une possibilité de se prémunir, en amont, de toute critique ou remise en cause ».

comportement²²⁷⁶. Dans cette optique, la confidentialité des échanges est essentielle pour favoriser une relation de confiance avec les députés (1). Ce rôle historique de conseil est toutefois en pleine mutation à mesure que les prérogatives du déontologue français s'orientent vers le contrôle et de surveillance des députés (2). Le rôle de conseil du déontologue français et des commissaires à l'éthique s'étend également aux collaborateurs des députés et aux fonctionnaires parlementaires (3).

1) La nécessité d'un dialogue de confiance avec les députés

811. La confiance des députés est une condition essentielle à la réussite de la mission du déontologue. En tant que « confesseur », celui-ci peut être amené à connaître de situations personnelles pour lesquelles la confidentialité est de mise. Le Règlement de l'Assemblée protège d'ailleurs la confidentialité des échanges. Le déontologue et ses collaborateurs, « *sont tenus au secret professionnel et ne peuvent faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de leurs fonctions* »²²⁷⁷. Cette garantie s'avère essentielle dans un contexte où l'activité des députés est de plus en plus scrutée et critiquée. La confidentialité des échanges est également la règle au Canada et au Québec. Cette condition favorise également la franchise des échanges²²⁷⁸. En revanche, elle ne favorise pas la visibilité du déontologue auprès de l'opinion et de la presse qui s'interroge parfois sur son utilité. La seule obligation de transparence commune à l'ensemble des institutions étudiées est la publication d'un rapport d'activité annuel. En France, le déontologue ne peut pas y faire état d'éléments relatifs à un cas personnel²²⁷⁹. Le rapport constitue le principal moyen d'interaction de l'institution avec l'extérieur, ce qui explique, en partie, que la fonction soit encore mal connue du grand public²²⁸⁰. Les avis rendus par le déontologue ne sont en principe pas publics, dans le but de préserver la relation de confiance avec le député. Deux types d'avis sont toutefois à distinguer. Le déontologue peut rendre des avis « institutionnels », sollicités par le Bureau, qui concernent

²²⁷⁶ « La déontologie entre deux législatures, entretiens avec M. Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN », *Constitutions*, 2017, p. 214.

²²⁷⁷ Article 80-3 RAN, 3^e alinéa. La décision du 6 avril 2011 prévoit l'application de l'article 226-13 du code pénal en cas de manquement à cette obligation. La révélation d'une information confidentielle est susceptible d'être punie d'un an d'emprisonnement et de 15.000 € d'amende. Cette précision n'a toutefois pas été intégrée à l'article 80-3 du Règlement par la résolution du 28 novembre 2014, ce qui fait douter de son applicabilité.

²²⁷⁸ Rapport déontologue 2016, p. 24-25.

²²⁷⁹ Article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.

²²⁸⁰ Soumis à une stricte obligation de confidentialité, le déontologue s'exprime peu dans la presse mais participe parfois à des conférences. Ses déplacements et activités sont généralement publiés sur la page internet consacrée à la déontologie sur le site de l'Assemblée nationale.

par exemple un projet de réforme, et des avis individuels, qui concernent la situation personnelle d'un député. Les premiers ont à notre avis vocation à être rendus publics, ce qui n'est pas toujours le cas²²⁸¹. En revanche, la publicité des avis personnels peut souffrir de quelques exceptions pour protéger la vie privée et la confidentialité des échanges. Le Règlement dispose que ces avis peuvent être rendus publics « *dans leur intégralité* » par le député concerné²²⁸². Le texte confie par ailleurs au Bureau la responsabilité de déterminer le régime de publicité des avis du déontologue. Une plus large publicité permettrait de mieux faire connaître l'institution, mais aussi de protéger les députés, en fournissant un avis objectif sur certaines situations qui suscitent l'émoi de l'opinion publique²²⁸³.

812. À l'inverse, la transparence des échanges avec le commissaire à l'éthique est la règle à la Chambre des Communes britannique. La moindre plainte jugée sérieuse par le commissaire est rendue publique. Le rapport d'enquête contient l'intégralité des échanges entre le commissaire, le député concerné et, la plupart du temps, son collègue auteur de la saisine²²⁸⁴. Cette transparence est un élément clé du système britannique. Elle est motivée par le souci constant d'informer le public sur le comportement de leurs élus et l'activité du commissaire. Elle nuit cependant à la confidentialité des échanges et surtout à la réputation du député. En effet, une enquête classée sans suite ou aboutissant à une simple demande de mise en conformité avec le code fait toujours l'objet d'un rapport publié sur le site du Parlement. Ce rapport peut être perçu comme un élément de doute sur la probité du député.

813. Un équilibre peut sans doute être trouvé entre le droit légitime du public à l'information et le respect de la vie privée du député. Au Québec, le commissaire est soumis à une obligation

²²⁸¹ Ainsi, l'avis- relativement critique - du déontologue sur la réforme des frais de mandats des députés, sollicité conformément à la loi en novembre 2017 n'a pas été rendu public. De même, le déontologue a produit un rapport sur les conflits d'intérêts au cours de l'année 2018 qui n'a pas été rendu public, même si son contenu a été largement repris dans le rapport annuel 2019.

²²⁸² Article 80-3-1 du RAN. Dans son rapport 2019, le déontologue souhaitait en effet clarifier le régime de publicité de ses avis afin d'éviter une publicité « subie » notamment par voie de presse. Rapport déontologue 2019 p. 25.

²²⁸³ La publicité de ces saisines, lorsque qu'elles sont jugées sérieuses par le déontologue, favoriserait sans doute l'image de l'institution en montrant au public une réelle préoccupation pour la déontologie. L'absence de réaction publique, ou les réactions tardives de l'Assemblée à propos de comportement révélés par la presse qui suscitent l'indignation est perçue, parfois à tort, comme de l'indulgence. La publicité des saisines et des avis est d'ailleurs la règle au Québec, au Canada et au Royaume-Uni.

²²⁸⁴ Dans les modèles de Westminster, les députés pratiquent un « contrôle par les pairs » et peuvent saisir le commissaire à propos du comportement d'un de leurs collègues. La majorité des demandes d'enquête examinées par le commissaire provient d'un autre député.

de confidentialité de même nature que celle du déontologue français. Il peut cependant publier des notes d'information sur un sujet particulier²²⁸⁵. En France, aucune disposition n'interdit au déontologue de faire de même, à la condition de préserver l'anonymat des personnes concernées. Des fiches pratiques relatives aux obligations du code de conduite sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale. Avec le rapport annuel, ce sont pratiquement les seuls outils dont dispose le déontologue pour faire connaître son rôle. La publication de notes d'informations générales, notamment à l'occasion de soupçons révélés par la presse, renforcerait sans doute l'image du déontologue aux yeux du public²²⁸⁶. Pour l'heure, seule l'analyse du rapport annuel permet de connaître la teneur générale de ces avis qui portent sur des sujets variés. Si le conseil demeure l'activité centrale du déontologue, la fonction évolue avec son temps et s'oriente vers la « surveillance déontologique » des députés.

2) Un rôle historique de conseil en mutation

814. L'évolution des modalités de saisine du déontologue français témoigne des transformations de la fonction. Aux termes de l'article 80-3 RAN, « *Le déontologue peut être saisi par tout député qui le souhaite, pour son cas personnel* ». Cette formulation a longtemps exclu la possibilité pour les citoyens ou pour un député à propos d'un de ses collègues de saisir le déontologue, comme c'est le cas au Royaume-Uni ou au Québec. Le caractère personnel de la saisine illustre l'importance accordée à la fonction de conseil du déontologue²²⁸⁷. Ce principe

²²⁸⁵ Ces notes d'information concernent des sujets très divers comme par exemple, les conditions dans lesquelles un député peut rédiger une lettre de recommandation à la demande d'un citoyen ou d'une organisation. En France, Mme Noëlle LENOIR publiait chaque mois des lettres d'information thématique. Ces lettres d'information sont consultables dans les archives de la page internet consacrée à la déontologie sur la page de l'Assemblée nationale. M. Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN publiait chaque année en annexe de son rapport, un guide pratique qui fournissait aux députés des cas d'application concrètes des règles déontologiques (voir Rapport de 2015, p. 104 et s. et Rapport de 2016, p. 86). Ce guide « de fin de mandat » était aussi destiné aux nouveaux députés lorsqu'ils ne pouvaient bénéficier rapidement des conseils du nouveau déontologue. De son côté, le Sénat publie depuis 2016 un livret pratique d'information sur la déontologie du Sénateur, réalisé par la division du secrétariat du Bureau.

²²⁸⁶ Les déontologues québécois et français ont été amenés à s'exprimer dans la presse dans le cadre d'affaires particulièrement sensibles. Ce fut le cas au Québec en 2014, à l'occasion des accusations de favoritisme touchant Pierre-Karl PELADEAU, homme d'affaires, député et chef du Parti québécois soupçonné de conflit d'intérêts. Le commissaire a reconnu devant une commission de l'Assemblée « le caractère exceptionnel » de la situation qu'il avait à examiner, sans révéler aucun détail sur ses investigations, respectant ainsi son obligation de confidentialité. En 2017, le déontologue de l'Assemblée nationale s'est exprimé dans la presse à l'occasion de l'affaire Fillon pour rappeler le cadre juridique et déontologique applicable. Voir Patrick ROGER, « La fonction de conseil n'est pas incompatible avec la fonction de député », *Le Monde*, 11 février 2017.

²²⁸⁷ En pratique, avant la réforme, il a pu arriver qu'un député tente de saisir le déontologue sur la situation d'un de ses collègues. En février 2017, le déontologue a été formellement saisi par le groupe écologiste à propos des activités de conseil exercées par M. François FILLON, député de Paris. Cette demande, dont la recevabilité au regard du Règlement peut être contestée, a obligé le déontologue à sortir de son habituelle réserve et à publier une

a été récemment assoupli. Depuis la dernière réforme du Règlement, le déontologue peut également « constater un manquement de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement »²²⁸⁸. Cette formulation lui confère *a priori* un pouvoir d'auto saisine, notamment lorsqu'il a connaissance d'informations par voie de presse. Elle laisse également entendre qu'un autre parlementaire, la presse ou les citoyens peuvent formellement alerter le déontologue de la situation d'un député. L'ouverture de la saisine témoigne d'un dépassement progressif de la fonction de conseil. Le développement d'un « contrôle par les pairs » renforce la surveillance des situations de conflits d'intérêts. Il revient toutefois au déontologue de « faire le tri » entre les demandes purement déstabilisatrices motivées par un objectif politique et les situations potentiellement conflictuelles. Au Royaume- Uni et au Canada, la majorité des saisines du commissaire provient d'un autre député.

815. À l'image de ces homologues, le déontologue français se mue en une autorité de surveillance et de contrôle des députés. Jusqu'à lors en effet, le travail du déontologue consistait à conseiller les députés. Sous la XIV^e législature, les saisines portaient principalement sur les conditions d'utilisation de l'IRFM²²⁸⁹. Le Bureau de l'Assemblée confie désormais au déontologue une mission de contrôle dans le nouveau système d'avance de frais mis en place par la loi du 15 septembre 2017. Cette nouvelle compétence accroît sensiblement le champ d'intervention du déontologue. La complexité de l'arrêté définissant les modalités du nouveau système ne va pas nécessairement tarir le nombre d'avis à ce sujet²²⁹⁰.

816. Le déontologue est également consulté sur des situations de cumul d'activités. Concernant les incompatibilités, le déontologue se limite à rappeler le droit existant et la compétence du Bureau. Il demeure toutefois compétent sur la gestion des conflits d'intérêts dans le cadre des activités compatibles. Le nombre de consultations à ce sujet a sensiblement augmenté à la fin de la XIV^e législature. La configuration inédite de l'Assemblée élue en juin

réponse dans la presse. Le déontologue reçoit aussi de nombreux courriers de la part de citoyens souhaitant l'alerter sur la possibilité d'un manquement. Ces alertes citoyennes se sont pour l'instant révélées décevantes selon le déontologue. Ce constat est cohérent avec les pratiques britannique ou canadienne où, malgré le caractère officiel de la saisine, les plaintes formulées par les citoyens sont quasiment toutes hors du champ de compétence des commissaires.

²²⁸⁸ Article 80-4 nouveau du RAN issu de la réforme du Règlement adoptée le 4 juin 2019.

²²⁸⁹ Sur la période 2015-2016, 42 % des avis portaient sur cette question. Source rapport déontologue 2016, p. 26.

²²⁹⁰ Sur les deux arrêtés fixant les modalités de prise en charge des frais parlementaires en France, voir partie 1 para. 486.

2017, composée pour une large part de nouveaux députés, est source de nouvelles implications déontologiques²²⁹¹. Nombre de ces députés s'interrogent sur les possibilités de poursuite d'activité et les devoirs que leur impose leur élection²²⁹². Ces derniers ont eu, ou conservent une autre activité professionnelle et sont de ce fait plus exposés à des risques déontologiques. L'accompagnement du déontologue s'avère essentiel pour éviter tout mélange des genres. Sous la XV^e législature, plusieurs cas litigieux ont fait l'objet d'un signalement du déontologue au Bureau²²⁹³. Ces saisines, qui constituent une première, font l'objet de peu de commentaires sauf à l'occasion de la publication du rapport annuel²²⁹⁴. Ce contrôle quotidien des situations de cumul est appelé à se développer. La configuration actuelle de l'Assemblée est susceptible d'amener de nouveaux questionnements déontologiques. Les nouveaux élus sont certes tenus de déclarer à la HATVP l'ensemble des activités exercées dans les cinq années précédant le mandat. Cependant, selon Jean-François Kerléo « *le travail de la HATVP s'avère trop statique et désincarné pour confronter efficacement l'activité des élus* »²²⁹⁵. Ce contrôle ne peut être mené à bien qu'en effectuant un suivi des débats parlementaires afin de détecter, en fonction des prises de position de l'élu, les intérêts détenus peuvent s'avérer conflictuels²²⁹⁶. Ce travail de proximité incombe plutôt au déontologue, qui pourrait par exemple croiser, sur certains débats, les déclarations d'intérêts avec les interventions des députés afin, le cas échéant, de les alerter sur des risques déontologiques que soulève un amendement ou une prise de parole au regard des intérêts qu'ils détiennent. Le déontologue pourrait également, comme le suggère Jean-François Kerléo, être consulté préalablement à la nomination d'un député à une fonction politique (membre du bureau, présidence de commission, rapporteur d'un texte) afin d'éviter

²²⁹¹ Jean-François KERLEO, « De quelques implications déontologiques de la nouvelle Assemblée nationale », *Constitutions*, 2017, p. 306. Sur les modalités de contrôle des déclarations d'intérêts des députés par la Haute Autorité, voir *infra*. para. 968.

²²⁹² Pour rappel l'Assemblée élue en 2017 est composée d'environ 75% de nouveau députés dont 54 % sont issus de la société civile. Source : Jean-François KERLEO, article précité.

²²⁹³ Depuis le début de la XV^e législature, les cas de six députés ont été étudiés par le Bureau à l'initiative du déontologue pour des manquements au code . Sur ce point voir para. 924 et s.

²²⁹⁴ Voir néanmoins, Samuel LE GOFF, « La déontologie prend ses quartiers au bureau de l'Assemblée », *Contexte*, 10 novembre 2017 ; Philippe BLACHER, « Nouvel élan pour la déontologie à l'Assemblée nationale. A propos du rapport 2018 de la déontologue », *JCP,G*, 2019, n° 7, pp. 288-292.

²²⁹⁵ Jean-François KERLEO, « De quelques implications déontologiques de la nouvelle Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 306.

²²⁹⁶ Sur les limites du contrôle des omissions substantielles dans les déclarations d'intérêts des députés par la HATVP, voir également para. 968 et s.

tout soupçon de conflit d'intérêts²²⁹⁷. Des dispositions en ce sens sont prévues, par le Règlement mais leur application reste à l'entière discrétion des députés²²⁹⁸.

817. La rigueur des incompatibilités et des interdictions n'épuise donc pas la nécessité d'un questionnement déontologique quotidien sur des situations de cumul. Sous la XIV^e législature, les demandes adressées au déontologue à propos d'un possible conflit d'intérêts concernaient l'acceptation de fonctions au sein d'un organisme extra-parlementaire, notamment lorsque le député détenait un intérêt en lien avec le domaine de compétence de l'organisme. Au Québec, les demandes d'avis portent principalement sur l'appréciation d'une situation de conflit d'intérêts et sur l'application des règles d'après mandat²²⁹⁹. Au Royaume-Uni, l'essentiel des demandes porte sur les règles de déclaration d'intérêts²³⁰⁰. Dans tous les cas, les recommandations se veulent pragmatiques. Les déontologues procèdent au rappel des règles applicables et les appliquent à la situation du député. Il importe de tenir compte de la réalité, mais aussi de l'apparence du conflit d'intérêts, conformément à la définition donnée par les codes de conduite. Le dialogue avec le député, dont il ne faut pas sous-estimer les vertus, constitue le principal moyen d'action du déontologue. Leur compétence de conseil s'étend également aux collaborateurs et aux fonctionnaires parlementaires.

²²⁹⁷ Jean-François KERLEO, « De quelques implications déontologiques de la nouvelle Assemblée nationale », *op.cit.*, p. 306. Ce contrôle de conformité déontologique préalable à la nomination est prévu pour les ministres. L'administration fiscale et la HATVP sont saisies pour vérifier la régularité fiscale du candidat pressenti et le risque de conflit d'intérêts que soulève sa nomination. Cette pratique n'a pas véritablement de fondement textuel. L'article 9 de la loi du 11 octobre 2013, issu de la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016 (art. 33) prévoit seulement que tout membre du gouvernement fait l'objet d'un contrôle fiscal à compter de sa nomination. Cette pratique instaurée lors d'un remaniement ministériel en août 2014 avait entraîné la démission de M. THEVENOUD, neuf jours après sa nomination au poste de secrétaire d'État chargé du commerce extérieur. Sur ce point, voir. Jean-François KERLEO, « La conformité déontologique, critère supplémentaire de sélection des membres du gouvernement », *JP Blog*, 20 mai 2017.

²²⁹⁸ Le Règlement des deux assemblées prévoit depuis leur dernière réforme, des dispositions en ce sens. L'article 91 ter 4 RS prévoit que « Tout sénateur s'abstient également de solliciter ou d'accepter dans le cadre des travaux du Sénat des fonctions susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts ». L'article 80-1 du RAN, issu de la réforme de juin 2019, dispose que « lorsqu'un député estime que l'exercice d'une fonction au sein de l'Assemblée nationale est susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts, il s'abstient de la solliciter ou de l'accepter. ». Il s'agit encore une fois d'un dispositif incitatif. Cette forme d'auto-récusation reste la responsabilité du député, si besoin après consultation de l'organe de déontologie.

²²⁹⁹ En 2016-2017, le commissaire québécois a reçu 130 demandes d'avis provenant des députés, chiffre relativement important dès lors que l'Assemblée nationale du Québec ne compte que 125 membres. Pour les statistiques d'activité complètes, Cf. rapport d'activité pour 2016-2017, p. 19.

²³⁰⁰ Le *Standing Order* n°150 qui détaille les prérogatives du commissaire indique qu'il a pour mission de fournir de façon confidentielle des conseils aux membres et aux personnes sujettes à déclaration en vertu du code.

3) L'extension des compétences à l'égard des collaborateurs et des fonctionnaires parlementaires

818. En France, la reconnaissance de la compétence du déontologue à l'égard des fonctionnaires et collaborateurs de l'Assemblée résulte d'une proposition du déontologue dans son rapport de juin 2015²³⁰¹. L'article 8 du code précise que « *le déontologue peut être saisi par tout fonctionnaire des services de l'Assemblée nationale ou collaborateur parlementaire [...]* »²³⁰². Cette compétence n'est pas une spécificité française. Elle s'inspire de l'exemple québécois, où le commissaire à l'éthique est aussi chargé de l'application des règles déontologiques applicables au personnel du député. Ces règles, édictées en 2013, fonctionnent sur le même modèle que le code de déontologie des députés²³⁰³. Elles concernent la gestion des conflits d'intérêts, l'acceptation de dons ou avantages, ou encore les règles d'après mandat²³⁰⁴. L'office du commissaire à l'égard des collaborateurs est très similaire à celui exercé à l'égard des députés. Il répond aux demandes d'avis des collaborateurs et peut éventuellement déclencher une enquête, après accord du député employeur²³⁰⁵. Les collaborateurs parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec sont les seuls à disposer d'un cadre déontologique spécifique. En France, la procédure d'avis à l'égard des collaborateurs suit les mêmes règles que celles applicables aux députés. Le déontologue ne communique pas son avis au député employeur du collaborateur ou au supérieur hiérarchique du fonctionnaire. Leur situation diffère cependant de celle des députés. Les collaborateurs sont soumis à un devoir de loyauté qui nécessite d'adapter les règles déontologiques. En France, alors que la compétence du déontologue est formellement reconnue, les assistants ne disposent pour l'heure d'aucun cadre déontologique précis²³⁰⁶. Un code spécifique aux assistants parlementaires est en cours de rédaction à l'Assemblée nationale suite à une proposition du groupe de travail sur les

²³⁰¹ Rapport déontologue 2015, p. 81.

²³⁰² Décision du Bureau du 13 juillet 2015.

²³⁰³ L'article 119 du code modifie la Loi sur l'Assemblée nationale (Québec) pour introduire un nouvel article 124.3 déléguant au Bureau de l'Assemblée nationale la responsabilité d'adopter, à l'unanimité, des règles déontologiques applicables aux membres du personnel des cabinets de l'Assemblée nationale et aux membres du personnel des députés.

²³⁰⁴ La même définition du conflit d'intérêts s'applique aux collaborateurs et aux députés. Un collaborateur ne peut ainsi se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction ou tenter de favoriser ses intérêts personnels dans l'exercice de sa fonction. Il doit également, comme les députés, refuser tout don ou cadeau qui compromettrait son indépendance de jugement.

²³⁰⁵ En 2016-2017, le commissaire a reçu 54 demandes d'avis émanant d'un membre du personnel d'un député. L'essentiel des avis portaient sur l'appréciation d'une situation de conflit d'intérêts.

²³⁰⁶ Dans son rapport d'activité pour 2016, le déontologue s'est prononcé en faveur de l'adoption d'un code de déontologie spécifique aux assistants parlementaires ; voir rapport, p. 46. L'actuelle déontologue, Agnès ROBLOT-TROIZIER a réitéré cette proposition dans son rapport 2019, proposition n°15 , p. 76 et s.

conditions de travail et le statut des collaborateurs parlementaires²³⁰⁷. La principale difficulté tient aux possibilités de cumul avec des fonctions de conseil ou une activité politique militante²³⁰⁸. Les assistants rencontrent des difficultés déontologiques et peuvent trouver, en la personne du déontologue, un référent utile²³⁰⁹. La loi du 15 septembre 2017 confie également au déontologue une mission de contrôle de la législation relative à l'encadrement des emplois familiaux²³¹⁰. Le Règlement de l'Assemblée nationale lui attribue un pouvoir d'injonction pour faire cesser les situations où un député emploie un membre du « premier cercle familial » en méconnaissance des dispositions de la loi et du Règlement²³¹¹. Le déontologue rend publique cette injonction²³¹². Cette publicité témoigne du développement de la pratique dite du « *name and shame* » issue de la tradition anglo-saxonne. Les députés employant un membre de leur famille élargie ou un membre de la famille d'un autre député doivent en faire la déclaration au déontologue²³¹³.

819. La compétence du déontologue français à l'égard des fonctionnaires parlementaires est une spécificité française. Ces agents bénéficient, en vertu de la séparation des pouvoirs d'un statut autonome défini par le Bureau de chaque assemblée²³¹⁴. Ils ne sont donc pas concernés par les règles déontologiques applicables aux fonctionnaires qui relèvent du statut général de la fonction publique²³¹⁵. Le *Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du*

²³⁰⁷ *Pour une nouvelle assemblée nationale*, 1^{er} rapport du groupe de travail sur les collaborateurs et leurs moyens de travail, décembre 2017, proposition n°6, p. 64.

²³⁰⁸ Sur la déontologie des collaborateurs parlementaires, voir para.744.

²³⁰⁹ Un collaborateur a notamment demandé conseil à propos du cumul avec un poste d'assistant juridique dans un cabinet d'avocat. Le déontologue lui a conseillé de s'abstenir d'intervenir dans des dossiers touchant au travail parlementaire ou à une collectivité en lien avec le député pour lequel il travaille. Il a également conseillé au collaborateur d'informer régulièrement son député sur ses activités externes. Cf. rapport d'activité 2016 p. 44.

²³¹⁰ Article 8 quater de l'ordonnance du 17 novembre 1958 créée par l'article 14 de la loi du 15 septembre 2017

²³¹¹ Article 80- 4 - 3° du RAN . Sur les règles d'encadrement des emplois familiaux, cf. *supra* para.750 et s.

²³¹² Le caractère public de l'injonction a été rappelé par le Conseil constitutionnel lors de son examen de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de juillet 2019. Le texte soumis au Conseil donnait un caractère facultatif à cette injonction. Dans sa décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, Le Conseil a rappelé que l'article 8 quater de l'ordonnance du 17 novembre 1958 créé par l'article 14 de la loi du 15 septembre 2017 prévoit que l'organe chargé de la déontologie doit, lorsqu'il en fait usage, rendre publique cette injonction (décision précitée, para.16-18). Il a par conséquent censuré la formulation initialement retenue par l'Assemblée nationale (« peut rendre publique cette injonction »).

²³¹³ Article Art. 80-3-1 du RAN.

²³¹⁴ Article 8, 3^e alinéa de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires : « les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel (...) ».

²³¹⁵ La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires modifie le statut général de 1983. Elle y intègre un cadre déontologique commun aux agents publics qui ne s'applique pas aux fonctionnaires parlementaires, ceux-là bénéficiant d'un statut autonome. Voir Olivier DORD, « La rénovation du cadre déontologique de la fonction publique », *RFDA*, 2018, p. 411.

personnel de l'Assemblée nationale comporte quelques principes d'ordre déontologique. Les agents sont notamment soumis à un strict devoir de discrétion professionnelle et de neutralité politique²³¹⁶. Il leur est également interdit d'exercer, à titre professionnel, une activité lucrative de quelque nature que ce soit. Le déontologue préconise dans son rapport 2016 de créer un code spécifique. Cette recommandation semble avoir été entendue à la lecture du rapport sur l'avenir de la fonction publique parlementaire qui considère « *la rédaction, sous l'égide de la déontologue d'un code de déontologie applicable aux fonctionnaires comme une nécessité absolue* »²³¹⁷. Un tel code existe d'ailleurs au Sénat et pourrait utilement inspirer l'Assemblée nationale²³¹⁸. La déontologie des fonctionnaires parlementaires est encore embryonnaire et la compétence du déontologue français en la matière encore mal connue. En 2016, le déontologue a été consulté à trois reprises par une fonctionnaire parlementaire²³¹⁹. Depuis 2017, l'actuelle déontologue a été saisie à sept reprises sur des questions déontologiques. Seules deux saisines portaient sur des cas personnels²³²⁰. En l'absence de cadre déontologique, le rôle du déontologue à l'égard des fonctionnaires, s'il est utile, demeure pour l'heure limité.

820. Le rôle de conseil du déontologue s'étend enfin aux situations de harcèlement. À l'origine réservé aux collaborateurs, ce dispositif a été étendu aux députés ainsi qu'aux fonctionnaires parlementaires. Les victimes de harcèlement peuvent saisir un fonctionnaire référent qui travaille en collaboration avec le déontologue. Ils fournissent une assistance et un soutien dans les démarches juridiques et psychologiques. Sans mentionner le nombre de saisines sur ce sujet, le déontologue souligne que ce dispositif répond à une demande dans un environnement de travail particulier, qui de l'aveu même du déontologue, « *contribue sans nul doute à créer des conditions propices aux situations de harcèlement* »²³²¹. Cependant, le dispositif actuellement mis en place, « *suscite des incompréhensions et souffre d'une certaine faiblesse* » de l'aveu même du déontologue²³²². Il ne constitue qu'un dispositif d'écoute et

²³¹⁶ Article 122 du Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

²³¹⁷ *Quelle administration parlementaire pour 2022 ?*, Rapport au président de l'Assemblée nationale rédigée par le secrétariat général de l'Assemblée nationale, 16 mai 2018, p. 39.

²³¹⁸ Emmanuel AUBIN, la transparence et la déontologie pour les services et les fonctionnaires parlementaires, in Jean François KERLEO (et al.)(dir.), *Transparence et déontologie parlementaires*, op. cit., p. 179.

²³¹⁹ Rapport déontologue 2016, p. 76.

²³²⁰ Rapport déontologue 2019, p. 147.

²³²¹ Rapport déontologue 2016, p. 53.

²³²² Rapport déontologue 2019, p. 184.

d'accompagnement mis en place par des fonctionnaires non spécialistes de ces questions²³²³. L'Assemblée nationale a néanmoins pris acte du besoin de formaliser davantage le dispositif. Un nouvel article 80-6 du Règlement prévoit la mise en place, par le Bureau, d'un dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre le harcèlement²³²⁴. Le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, a annoncé la mise en place d'une cellule interne d'écoute et de prévention à compter de janvier 2020. Pour l'heure l'attribution de cette compétence au déontologue résulte davantage d'un « empilement » de ses missions, dans l'attente d'un dispositif plus adapté faisant intervenir des personnalités spécialistes de ces questions. Le Sénat a par exemple mis en place un Bureau d'accueil et d'écoute sur les situations de harcèlement.

821. Des dispositifs de prévention du harcèlement plus élaborés existent dans d'autres parlements. Le Parlement européen a mis en place un dispositif très complet de suivi des situations de harcèlements vécus par les assistants accrédités²³²⁵. Des conseillers spécialisés sont à l'écoute des assistants. Les plaintes relèvent du comité sur la conduite des députés qui peut entendre les personnes concernées et soutenir une demande d'assistance juridique adressée au président du Parlement. Si le président donne un avis favorable, le Parlement peut accompagner le plaignant dans ses démarches et prendre en charge ses frais de justice²³²⁶. Les autres dispositifs prévus à l'étranger ne vont pas aussi loin. Si aucune disposition du code ne le prévoit, le commissaire québécois s'estime compétent en matière de harcèlement dans l'hypothèse où le comportement incriminé porterait atteinte aux valeurs définies par le code²³²⁷. À la Chambre des Communes britannique, le commissaire à l'éthique a émis le souhait d'initier une réflexion sur le sujet. Un groupe de travail a remis ses conclusions sur le sujet en février 2018²³²⁸. Un code de bonne conduite dans l'enceinte du Parlement, applicable à l'ensemble des députés, des agents et des visiteurs, a été adopté²³²⁹. Il promeut un haut degré de

²³²³ La déontologue regrette ainsi que ce dispositif « repose essentiellement sur la disponibilité de deux personnes non spécialisées dans le traitement de ces questions et qui ne peuvent pas s'appuyer sur l'avis de professionnels alors que la problématique du harcèlement soulève des questions à la fois juridiques et médicales ». (Rapport déontologue 2019, p. 184).

²³²⁴ Article 80-6 du RAN « Le Bureau définit les conditions de mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre toutes les formes de harcèlement. »

²³²⁵ Décision du Bureau du 2 juillet 2018 sur le fonctionnement du comité consultatif traitant des plaintes de harcèlement des membres du Parlement et sur les procédures pour traiter ces plaintes.

²³²⁶ Cet exemple est cité dans le rapport du déontologue 2019, p.186.

²³²⁷ Rapport sur la mise en œuvre du code d'éthique et de déontologie, *op. cit.*, p. 23.

²³²⁸ *Cross-Party Working Group on an Independent Complaints and Grievance Policy*, HCWS460, 8 février 2018.

²³²⁹ Le *Parliamentary Behaviour Code*, adopté en mai 2018 insiste sur les valeurs de respect, de professionnalisme, et de courtoisie qui doivent guider les relations entre les membres de la communauté parlementaire. Il est

professionnalisme, d'intégrité et de courtoisie dans les relations avec des personnes travaillant au Parlement. Le code de conduite de la Chambre dispose même que « *les députés doivent traiter leur équipe et les personnes visitant ou travaillant au Parlement avec dignité, courtoisie et respect* »²³³⁰. Un manquement à cette obligation peut être signalé au commissaire et entraîner l'ouverture d'une enquête interne, voire d'une enquête pénale en cas de signalement à la justice. Dans son dernier rapport annuel, la commissaire à l'éthique a suggéré que le code lui octroie la compétence d'enquêter sur certains comportements privés, dont des situations de harcèlement, qui peuvent porter atteinte à l'image et à la réputation du Parlement²³³¹. Cette proposition, formulée depuis de nombreuses années par les commissaires successifs, n'a pour l'instant pas été prise en considération par la Chambre²³³².

822. En France, le déontologue a fait une proposition identique dans ses rapports de 2015 et 2016. Il suggère de modifier l'article 5 du code pour permettre l'application d'une sanction disciplinaire aux comportements qui porteraient atteinte à l'image de l'Assemblée nationale. Il n'a pour l'heure pas été entendu sur ce point. La proposition a été réintégrée dans le rapport 2019. Ce principe d'exemplarité étendu à certains comportements privés pourrait servir de fondement à la sanction du harcèlement, dans comme en dehors de l'Assemblée nationale²³³³. Actuellement, le Bureau a simplement décidé de procéder à l'affichage dans les locaux de l'Assemblée nationale des dispositions législatives relatives à la lutte contre le harcèlement²³³⁴.

823. Le conseil et la prévention constituent la mission commune des déontologues. La vertu de ce dialogue confidentiel avec les députés ne doit pas être sous-estimée. Il permet au député de s'interroger sur le caractère déontologique de son comportement. La place accordée à la prévention est particulièrement forte en France. Les sanctions disciplinaires sont encore rares²³³⁵. Les principes édictés par le code de déontologie peuvent être assimilés à du droit

mentionné au paragraphe 9 du code de conduite. La commissaire à l'éthique est habilitée à faire toute remarque sur l'application de ce principe.

²³³⁰ Para. 18 du code de conduite de la Chambre des Communes. « A Member must treat their staff and all those visiting or working for or with Parliament with dignity, courtesy and respect ».

²³³¹ Commissaire à l'éthique de la Chambre des Communes, rapport d'activité annuel 2017-2018, p. 4.

²³³² Sur ce devoir d'exemplarité dans un cadre privé, voir *infra*. para. 902.

²³³³ *Ibid.*

²³³⁴ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 19 juillet 2017.

²³³⁵ Sur l'usage de la discipline voir para 876 et s.

souple. Leur respect repose en grande part sur la conscience et la volonté du député. Les choses sont toutefois en train de changer depuis le début de la XV^e législature. Le Bureau est plus régulièrement saisi par la nouvelle déontologue et surtout, la loi lui accorde une nouvelle prérogative de contrôle des frais de mandat qui modifie considérablement son office, qui n'est alors plus seulement axé sur la prévention, mais aussi sur le contrôle. Ce faisant, la situation du déontologue français se rapproche peu à peu de celle de ses homologues étrangers qui disposent de véritables pouvoirs d'investigation.

B. Les compétences d'investigation et de contrôle du respect des règles déontologiques

824. Les différentes autorités de déontologie se distinguent par l'étendue de leurs moyens, mais aussi de leurs prérogatives d'investigation et de contrôle. Leur mission consiste principalement à assurer l'application des règles déontologiques établies par le code et plus particulièrement le suivi des obligations déclaratives (1). Le déontologue français se voit en outre attribuer une compétence spécifique relative au contrôle de l'utilisation de l'AFM (2).

1) Le contrôle de l'application du code de conduite et le suivi des obligations déclaratives

825. L'office des déontologues porte en principe sur l'intégralité des principes et des règles édictées par le code de conduite. En pratique, leur contrôle se concentre sur le suivi des obligations déclaratives. L'étendue de ces obligations n'est pas la même selon les parlements. Au Canada et au Royaume-Uni, les déclarations relèvent du code et donc de la compétence du commissaire. En France, jusqu'en 2013, le déontologue recevait également les déclarations d'intérêts des députés. Ce dispositif avait une portée limitée en l'absence de publicité et de sanction en cas de manquement²³³⁶. Ces déclarations relèvent désormais de la HATVP qui assure leur publication. Le contrôle du déontologue ne porte plus que sur les déclarations de dons ou avantages supérieurs à 150 €, ou de voyages financés par un organisme extérieur à

²³³⁶ Jusqu'à la modification du Règlement intervenue en novembre 2014 qui a étendue l'application des sanctions disciplinaires aux manquements déontologiques, la seule « sanction » prévue par le code de déontologie était la publicité du manquement constaté par le Bureau.

l'Assemblée²³³⁷. La portée de ce contrôle demeure pour l'instant limitée. Il repose essentiellement sur la probité et la bonne foi du député. En effet, le rôle du déontologue se limite au contrôle des déclarations faites par les députés. Il ne dispose d'aucun moyen de détecter les manquements ou omissions d'un député à ces obligations. Le déontologue n'a ainsi jamais saisi le bureau d'un manquement aux obligations déclaratives prévues par le code. Les choses sont appelées à évoluer depuis que la loi du 15 septembre 2017 confère à chaque organe de déontologie un « *droit de communication d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions* » dont la mise en œuvre est confiée aux Bureaux des assemblées²³³⁸. Cet ajout constitue un maigre progrès pour le déontologue au regard des moyens d'enquêtes dont disposent ses homologues. Il revient au Bureau de chaque assemblée de définir les modalités de ce droit de communication²³³⁹. A l'Assemblée nationale, ce droit est inscrit dans le code de déontologie. Les moyens de contraindre un député de transmettre un document demeurent assez faibles. En cas de refus, le déontologue peut seulement énoncer un rappel au député et en informer le Bureau. En l'absence de transmission, le code indique simplement que le déontologue peut prendre en compte cette circonstance dans son avis²³⁴⁰.

826. À l'inverse, une procédure très précise d'instruction des saisines est mise en place au Québec et au Royaume-Uni. Le commissaire peut, de sa propre initiative, diligenter une enquête lorsque des faits dont il a connaissance, notamment par voie de presse, sont susceptibles de constituer un manquement au code. En pratique, la majorité des enquêtes est diligentée à la suite d'un signalement d'un autre député. À la Chambre des Communes, le commissaire à l'éthique reçoit environ 150 plaintes formelles par an à propos d'un député nommé

²³³⁷ Sur ces obligations déclaratives, voir para 696 et s.

²³³⁸ Article 4 *septimes* de l'ordonnance du n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, crée par l'article 4 de la loi du 15 septembre 2017 : « le Bureau de chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut demander communication, aux membres de l'assemblée concernée, d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions ». Sur ce pouvoir de communication, également octroyée à d'autres autorités dans le domaine de la déontologie (HATVP notamment) voir Jean-François KERLEO, « État des lieux des déclarations déontologiques », *RFDA*, 2018, p. 495.

²³³⁹ « Art. 80-3-1 du RAN – « Le Bureau définit les conditions dans lesquelles le déontologue peut demander communication à tout député d'un document nécessaire à l'exercice de sa mission ».

²³⁴⁰ Article 8 du code de déontologie des députés, « Le Déontologue peut demander à un député communication des documents nécessaires à l'exercice des missions qui lui sont confiées par la loi ou le Règlement de l'Assemblée nationale. En l'absence de suite donnée à une demande de communication, il requiert du député intéressé la communication des documents dont il fixe la liste, dans un délai qu'il fixe. Il en informe le Président de l'Assemblée nationale. En l'absence de transmission des documents demandés au terme de ce délai, il prend en compte cette circonstance dans l'avis ou la décision qu'il lui appartient de rendre ».

désigné²³⁴¹. Les systèmes britannique et canadien ont en effet choisi d’instaurer un contrôle par les pairs malgré les risques d’instrumentalisation politique que cette solution comporte. En effet, les plaintes visent généralement un député du parti opposé, souvent issu d’une circonscription voisine. Ce contrôle constitue aussi un moyen de politiser les questions déontologiques.

827. Le public et les médias sont la deuxième source des enquêtes. En 2016-2017, le commissaire britannique a reçu 192 plaintes provenant de journalistes. La majorité de ces demandes concernent des faits dont le commissaire a souvent déjà connaissance et relève davantage de la demande d’informations. Le commissaire britannique reçoit également des signalements de la part des citoyens. L’intérêt pratique de cette saisine demeure très relatif au regard du faible nombre de plaintes jugées recevables. Selon Kathryn Hudson, commissaire britannique de 2012 à 2017, le grand nombre de plaintes irrecevables révèle une incompréhension sur le rôle exact des déontologues. Elle estime « *que le public croit souvent à tort que son rôle est d’enquêter sur le comportement du député en circonscription plutôt que de statuer sur des manquements allégués au code de conduite* »²³⁴².

828. Le premier travail des commissaires consiste à juger la recevabilité de la plainte. Au Royaume-Uni, un très faible nombre de demandes donne lieu à une enquête. En 2016-2017, à peine 14 % des plaintes ont été jugées recevables. À la différence des demandes d’avis, qui sont confidentielles, les rapports d’enquête, y compris lorsqu’ils concluent à l’absence de manquement, sont rendus publics²³⁴³. Lorsqu’une plainte est jugée recevable, les commissaires diligentent une enquête. La majorité d’entre elles concernent un manquement aux obligations déclaratives ou une utilisation abusive des biens et services mis à la disposition des députés²³⁴⁴.

²³⁴¹ Le commissaire de la Chambre des Communes publie régulièrement les statistiques des plaintes qui lui sont adressées et l’état de leur traitement. Les plaintes formelles, envoyées par courrier, sont souvent les plus sérieuses. Dans son rapport annuel pour 2016, la commissaire britannique souligne que plus des 90% des plaintes reçues par mail ou par téléphone ne sont pas recevables et ne donnent pas lieu à une enquête. Les saisines sont répertoriées sur le site du commissaire à l’éthique : <https://www.parliament.uk/pcs>.

²³⁴² « The high proportion reflects a widely held misunderstanding that my role is to investigate complaints about the service MPs provide to their constituents, rather than to investigate alleged breaches of the House’s rules of conduct. Approximately three-quarters of the formal complaints I received (110 of 143–77%) were outside my remit in 2016 », Rapport annuel 2016-2017 du commissaire à l’éthique britannique, p. 14.

²³⁴³ Une exception est prévue au Québec, où les rapports d’enquêtes diligentées à l’initiative du commissaire ne sont pas rendus publics. La publicité ne concerne que les plaintes déposées par un autre député et jugées sérieuses par le commissaire.

²³⁴⁴ Toutes les plaintes déposées en 2018 concernent l’un de ces manquements.

Aucun déontologue ne dispose d'un pouvoir propre de sanction, celui-ci revenant toujours à la Chambre. À l'issue de l'enquête, les commissaires disposent de trois options : ils peuvent soit conclure à l'absence de manquement, soit mettre en œuvre une procédure de mise en conformité lorsque le député a manqué de bonne foi à une obligation mineure, soit en cas recommander une sanction aux autorités compétentes. En pratique, le déontologue recommande une sanction dans une infime minorité des cas²³⁴⁵. Au Québec, le commissaire a rédigé une quinzaine de rapports d'enquête depuis la création de la fonction en 2010. Un seul député a été sanctionné par la Chambre²³⁴⁶. Le nombre de sanctions prononcées est plus important au Royaume-Uni, mais reste faible au regard du nombre de plaintes déposées. En 2014-2015, le commissaire a résolu dix enquêtes. Sept d'entre elles se sont conclues par une procédure de mise en conformité, deux se sont conclues par une absence de manquement et une seule a fait l'objet d'un rapport transmis au *Committee on standards*. Depuis 2015, le commissaire a transmis cinq rapports d'enquêtes au comité. Le faible nombre de sanctions prononcées, trait commun de tous les modèles étudiés, ne doit pas relativiser l'importance du rôle des déontologues. L'efficacité d'un système déontologique repose sur la crainte de la sanction davantage que sur la sanction elle-même. Ces chiffres montrent surtout qu'une immense majorité des députés, quel que soit le système, se conforment à leurs obligations déontologiques, et témoignent de l'efficacité des systèmes de contrôle britannique et canadien. Le déontologue français se situe encore en retrait par rapport à cette logique d'investigation. Un seul rapport d'analyse de la situation d'un député au regard des dispositions du code de déontologie a pour l'heure été rendu public²³⁴⁷. Le début de la XV^e législature est marqué par une volonté d'assurer l'effectivité des sanctions, qui témoigne d'une nouvelle approche des questions déontologiques. Surtout, la mise en place du nouveau système de gestion des frais de mandat modifie singulièrement l'office du déontologue, qui se voit attribuer une réelle mission de contrôle.

²³⁴⁵ Sur 143 plaintes formelles reçues, seules 20 ont été jugées recevables et 123 n'ont pas donné lieu à une enquête soit parce qu'elles ne relevaient pas de la compétence du commissaire (pour 110 d'entre elles), soit en raison d'un manque de preuves. Voir rapport annuel du commissaire à l'éthique britannique 2016-2017, HC 263, p. 11.

²³⁴⁶ En décembre 2017, le député Claude SURPRENANT a publiquement reçu un blâme de l'Assemblée nationale pour avoir employé des assistants parlementaires qui travaillaient en fait pour son parti. Sur cette sanction voir para. 938.

²³⁴⁷ Le rapport est consultable en annexe du compte-rendu de la réunion du Bureau du 27 septembre 2017.

2) Une spécificité française, le contrôle des frais de mandat par le déontologue

829. La faiblesse, voire l'inexistence du contrôle des frais de mandat, fait l'objet de critiques récurrentes en France depuis de nombreuses années²³⁴⁸. La loi du 15 septembre 2017 tente d'y répondre en supprimant en droit l'IRFM pour la remplacer par un système complexe d'avances mensuelles. Elle confie surtout le contrôle de ces dépenses à l'organe chargé de la déontologie. Il n'est pas certain que le dispositif retenu suffise à faire taire les critiques. À l'Assemblée nationale, l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 définit la liste des frais éligibles et les modalités de prise en charge qui combinent une prise en charge directe par l'Assemblée et un système d'avance mensuelle (AFM)²³⁴⁹. Le contrôle des dépenses effectuées par les députés au moyen de l'AFM est confié au déontologue. Ces modalités sont semblables à celles exercées par le comité de déontologie du Sénat²³⁵⁰. Le contrôle est aléatoire et rétroactif. Un échantillon de députés tirés au sort est contrôlé soit annuellement, sur l'ensemble des comptes, ou en cours d'exercice sur certaines dépenses²³⁵¹. Le recours à l'échantillonnage a été préféré à un contrôle intégral dans le but légitime de limiter la dépense publique²³⁵². Même si le contrôle est aléatoire, tous les députés sont désormais tenus de conserver l'ensemble des justificatifs des dépenses imputées sur l'AFM. Le recours à la dématérialisation, par le biais d'une application dédiée et à un prestataire extérieur unique comme au Sénat ne semble pas encore envisagé. L'arrêté du

²³⁴⁸ Voir para. 480.

²³⁴⁹ Arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés. Voir également *supra*, partie 1 para.784.

²³⁵⁰ Sur le rôle du comité de déontologie du Sénat, voir *infra*, para. 844.

²³⁵¹ Les modalités de ce tirage au sort sont fixées par un arrêté du Bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019 fixant les modalités du tirage au sort des députés faisant l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat par le Déontologue en application de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 sur les frais de mandat. Le premier tirage au sort pour a eu lieu le 6 février 2019. 144 députés ont été tirés au sort au titre du contrôle annuel, et 50 au titre du contrôle en cours d'exercice, ce qui porte à 194 le nombre de contrôle à effectuer par la déontologue, qui reçoit le concours spécifique d'administrateurs pour cette tâche. Dans sa décision du 25 juillet 2019, le collège des questeurs a décidé « de renforcer l'équipe de fonctionnaires mis à la disposition de la Déontologue pour la campagne de contrôle des frais de mandat en cours ».

²³⁵² Lors du débat sur le projet de loi pour la confiance dans la vie publique, le Sénateur Jean-Léonce DUPONT, membre du comité de déontologie, a estimé qu'un contrôle intégral impliquerait le traitement de 200.000 factures par an au Sénat et nécessiterait la création d'au moins 40 postes de fonctionnaires, représentant selon ses estimations, une dépense moyenne de 4,5 millions d'euros annuels (JOAN, Séance du 12 juillet 2017). Selon l'étude d'impact, l'option d'une transparence intégrale a été rejetée au nom du droit à la vie privée. L'étude insiste par exemple sur la nécessaire confidentialité de la prise en charge des frais de garde d'un parent malade pour assister à une séance à l'Assemblée (Étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans la vie publique, p. 63). Le déontologue de l'Assemblée a pourtant estimé que ce type de dépenses ne pouvait être pris en charge au titre du mandat dans la mesure où il donne droit à une déduction fiscale. Plus généralement, l'argument de la confidentialité semble inopérant, les dépenses devant être en lien direct avec l'exercice du mandat.

Bureau encourage néanmoins les députés à avoir recours à un expert-comptable dont les services sont pris en charge par l'Assemblée dans la limite de 1 400 € annuels²³⁵³.

830. Même lorsqu'ils ne sont pas tirés au sort, tous les députés sont tenus de transmettre au déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile, les relevés du compte bancaire sur lequel est versé l'AFM. Cette mesure avait été préconisée par l'ancien déontologue, Ferdinand Mélin-Soucramanien dans son rapport de 2016.²³⁵⁴ Elle offre en théorie la possibilité d'effectuer un contrôle plus global et éventuellement de vérifier l'opportunité d'une des dépenses effectuées par un député qui ne fait pas partie de l'échantillon d'analyse. Cette solution ne semble pourtant pas envisagée. L'arrêté semble prévoir que le contrôle ne porte que sur les députés tirés au sort, ce qui réduit considérablement l'intérêt de la transmission des relevés de comptes. Cette solution représente pourtant un coût de gestion quasi nul, le député ayant simplement à transmettre le relevé établi pour son établissement bancaire. Le contrôle ne serait pas moins strict, à condition de limiter les possibilités de retraits en espèce pour assurer la traçabilité des dépenses.

831. Pour l'heure, le déontologue peut seulement demander aux députés sélectionnés de lui communiquer leurs données comptables et les pièces justificatives. L'objectif est que l'ensemble des députés fasse l'objet d'un contrôle au cours de la législature ce qui suppose que le déontologue étudie la situation de près de 120 députés par an. Ce nouveau contrôle représente une charge de travail importante pour le déontologue et son équipe²³⁵⁵. La nature essentiellement comptable de la mission s'éloigne de la fonction première du déontologue qui est l'application du code de conduite et la prévention des conflits d'intérêts²³⁵⁶. Il est fort probable que ce contrôle s'opère au détriment de la fonction de conseil, qui demeure essentielle, dans un contexte où les liens des députés avec des intérêts privés sont de plus en plus prégnants. Aucun des autres parlements étudiés ne confie d'ailleurs le contrôle des frais de mandat à son autorité chargée de la déontologie.

²³⁵³ Un éventuel dépassement d'honoraires pouvant être pris en charge sur l'AFM.

²³⁵⁴ Rapport déontologue 2016 p. 33.

²³⁵⁵ Samuel LE GOFF, « Agnès ROBLOT-TROIZIER : « Je ne cherche pas particulièrement à être populaire » , Entretien, *Contexte*, 31 janvier 2019.

²³⁵⁶ Les modalités exactes de ce contrôle sont fixées par l'arrêté du Bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019 fixant les modalités du tirage au sort des députés faisant l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat par le déontologue en application de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 sur les frais de mandat. 50 députés sont tirés au sort chaque année entre 2019 et 2022 au plus tard le 15 février suivant l'année contrôlée.

832. Au-delà de son caractère aléatoire, l'autre écueil de ce système réside dans l'absence totale de transparence. L'arrêté du Bureau précise même que « *les députés ne sont pas tenus de fournir au déontologue des informations confidentielles couvertes par un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes* ». Les raisons de cette réserve de confidentialité, qui semble être une concession faite à l'opposition, interrogent, « *dans la mesure où une dépense relative à un secret médical ou professionnel serait, par hypothèse, dénuée de lien avec l'exercice du mandat* »²³⁵⁷. Dans son avis rendu sur le nouveau système, le déontologue de l'Assemblée nationale exprime de très sérieux doutes sur l'intérêt de cette clause. La mention de « tierce personne » permet au député de soustraire au contrôle une vaste catégorie de dépenses. La déontologue conclut que « *cette réserve est tellement large qu'elle rend illusoire le contrôle de frais de mandat prescrit par la loi* »²³⁵⁸.

833. Le dispositif prévu est pour l'heure imparfait. Il ne porte que sur un nombre limité de députés et de dépenses en vertu de la règle de l'échantillonnage et de l'obstacle que constitue la clause de confidentialité. Le rôle du déontologue se limite à apprécier l'admissibilité des dépenses transmises au regard des règles fixées par l'arrêté. La méthodologie choisie demeure encore floue. Le collège des questeurs a signé en juillet 2018 une convention avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Selon le rapport de la déontologue, cette convention doit permettre « *de définir une méthodologie qui permette d'assurer le respect des exigences fixées par l'arrêté, dont celle de s'assurer que le contrôle pourra être considéré "comme significatif" et de garantir que chaque député soit traité de la même façon* »²³⁵⁹. La teneur exacte de cette convention n'a pas été révélée. La transparence de la procédure de contrôle peut sans doute être améliorée. Elle n'est d'ailleurs pas difficile à mettre en œuvre. Des solutions existent comme le montre l'exemple britannique²³⁶⁰. Cependant, une mise en ligne de données brutes, telle qu'elle est pratiquée volontairement par certains députés à l'Assemblée nationale en France, n'apporte qu'un éclairage très partiel de leurs finances²³⁶¹. Il semble préférable que

²³⁵⁷ Benjamin FARGEAUD, « De l'IRFM à l'avance mensuelle : la réforme inachevée de la prise en charge des frais de mandat des députés », *JP Blog*, 29 décembre 2017.

²³⁵⁸ Philippe MATON, Stéphanie DEPIERRE « Les doutes de la déontologue sur le contrôle des frais de mandat », *LCP*, 4 décembre 2017.

²³⁵⁹ Rapport déontologue 2019, p. 124.

²³⁶⁰ L'IPSA publie sur son site internet l'intégralité des dépenses des députés, par poste de dépense et le solde de leurs diverses avances. Sur ce point voir *infra*, para 1010.

²³⁶¹ Matthieu CARON, « Faire la transparence sur le train de vie des élus : les pistes de réflexion du député Charles de Courson », *RFFP*, 2017, n° 138, p. 199. Plusieurs députés de la XV^e législature ont volontairement mis en ligne

les assemblées développent en interne des outils adaptés qui donnent une vue d'ensemble des crédits alloués aux députés.

834. Le Parlement européen s'est timidement engagé dans cette voie. En septembre 2018, le Tribunal de l'Union européenne confirme le refus du Parlement européen de communiquer à la presse des documents relatifs aux dépenses des députés dans la mesure où ce sont des données à caractère personnel²³⁶². Le Tribunal estime que la libre circulation de ces données porterait atteinte au droit à la vie privée et à la dignité des députés, les requérants n'apportant pas la preuve suffisante de la nécessité de leur divulgation²³⁶³. À la différence du Royaume-Uni, les juridictions européennes protègent de manière relativement stricte la confidentialité de ces données²³⁶⁴. Le Parlement européen a cependant consenti à des aménagements. Depuis janvier 2019, son Règlement prévoit la mise à disposition, pour les députés qui le souhaitent, d'une infrastructure permettant la publication en ligne d'un audit permettant d'attester de la conformité déontologique de leurs dépenses²³⁶⁵. Ce dispositif incitatif pourrait facilement être mis en œuvre en France. Le député ayant fait l'objet d'un contrôle de ses frais pourrait par exemple demander à l'organe de déontologie de son assemblée une attestation de conformité. Une telle mesure ne semble pas, pour l'heure à l'ordre du jour. Elle contribuerait à montrer que les parlementaires font, dans leur immense majorité, un usage conforme des frais qui leur sont alloués.

le détail de leurs frais de mandats. Voir par exemple, le député Mathieu ORPHELIN, <http://matthieuorpheлинorg/frais-de-mandat/>.

²³⁶² Tribunal UE, 25 sept. 2018, aff. T-639/15 à T-666/15 et T-94/16, Psara et autres c. Parlement

²³⁶³ En effet, le droit européen ne protège pas de manière absolue la confidentialité des données à caractère personnel. Dans un premier temps, les juges constatent que les notes de frais sont bien des données à caractère personnel au sens du droit européen, puisqu'elles « contiennent des informations concernant des personnes physiques identifiées », et « identifient nécessairement chaque membre du Parlement concerné, ne serait-ce qu'aux fins du paiement de ces indemnités ». Cependant, ces données peuvent exceptionnellement être divulguées si le requérant en démontre la nécessité. En l'espèce, les juges ont estimé que la volonté de pallier aux éventuelles carences des dispositifs existants et le souhait des requérants de provoquer un débat public sur la publicité des frais de mandats n'étaient pas des objectifs suffisants, justifiant une divulgation exceptionnelle de ces données. (voir décision précitée para 77 à 90). La décision est également mentionnée dans le rapport du déontologue de 2019, p. 126 .

²³⁶⁴ Nathalie MAXIMIN, « Données personnelles : les dépenses des parlementaires sont protégées », *Dalloz actualité*, 17 novembre 2018.

²³⁶⁵ Règlement du Parlement européen, Article 11 bis 4 : « Le Bureau met à disposition l'infrastructure nécessaire sur la page du site internet du Parlement consacrée aux députés pour ceux d'entre eux qui souhaitent publier volontairement, conformément aux règles applicables du statut des députés et de ses mesures d'application, un audit ou une confirmation montrant que leur utilisation de l'indemnité de frais généraux est conforme aux règles applicables du statut des députés et de ses mesures d'application ».

835. Des sanctions sont prévues en cas de manquement. Le député est tenu de rembourser les dépenses indûment imputées sur l'AFM. La décision peut être contestée par le député concerné. Il peut saisir la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député, qui se prononce sur la demande de remboursement ou fait un rapport au Bureau. Des sanctions disciplinaires sont prévues, mais leurs modalités d'application demeurent floues. Le déontologue peut saisir le Bureau sur le fondement de l'article 80-4 du RAN²³⁶⁶. L'opportunité de la saisine est laissée à sa libre appréciation, par exemple en fonction du montant de la dépense et de la bonne foi du député. L'arrêté précise qu'une dépense indûment prise en charge est susceptible de constituer un manquement au code de déontologie et donc de faire l'objet d'une sanction disciplinaire²³⁶⁷. La priorité est toutefois donnée au recouvrement, par préemption sur l'indemnité principale dans les conditions prévues par RBCFAN²³⁶⁸. Ces sanctions exclusivement financières ou disciplinaires sont plus clémentes que celles prévues dans les autres pays étudiés²³⁶⁹. Il est cependant envisageable que le déontologue ou le bureau aient recours à l'article 40 du code de procédure pénale pour signaler à la justice les manquements les plus graves, susceptibles de relever du détournement de fonds publics. La Cour de cassation a en effet jugé que ce délit était applicable aux parlementaires²³⁷⁰. Il s'applique sans doute au détournement des indemnités parlementaires²³⁷¹. Cette prérogative nouvelle modifie assez radicalement l'office du déontologue qui n'est plus seulement un conseiller, mais devient un potentiel « lanceur d'alerte », en cas de soupçons de fraude ou de détournement²³⁷². Au-delà de

²³⁶⁶ Article 4 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

²³⁶⁷ Article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés : « si le déontologue estime devoir faire application des dispositions de l'article 80-4 du Règlement relatif aux manquements aux règles définies dans le code de déontologie et en particulier à son article 1^{er} qui prévoit que « les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches », il saisit la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député qui se prononce sur la mise en œuvre de l'article 80-4 précité ».

²³⁶⁸ L'article 76-2 du RBCF précise que « lorsque le débiteur est lui-même créancier de l'Assemblée nationale, le recouvrement peut donner lieu à précompte ». En pratique, les dépenses indûment prises en charge sont précomptées sur l'indemnité principale du mois suivant la décision du Bureau.

²³⁶⁹ Au Royaume Uni, une fausse note de frais peut déclencher une procédure dite de *recall* qui peut aboutir à la révocation du député. Cette sanction très sévère s'explique par l'émoi suscité par le scandale de 2009. Sur le *recall*, voir para. 916.

²³⁷⁰ Sur ce point voir para. 994.

²³⁷¹ En 2019, la HATVP a transmis à la justice le cas de quinze parlementaires soupçonnés de détournement de fonds publics du fait d'une utilisation illicite de leur IRFM.

²³⁷² Jean- François KERLEO, « Le contrôle des frais de mandat par les organes déontologiques des assemblées parlementaires », *Constitutions*, 2019, n°1, p. 128. Selon l'auteur, cette situation modifie non seulement les rapports du déontologue avec les députés mais aussi avec le Bureau, organe chargé de prononcer la sanction. En effet, « Qu'advient-il en cas de non dénonciation au procureur de la République, par les membres du bureau, de la faute commise et signalée par l'organe déontologique ? L'organe déontologique peut-il contourner l'absence de signalement par le bureau ? Se rapprochent donc progressivement les fonctions de conseils et d'alerte, laissant apparaître une nouvelle approche de la déontologie parlementaire. » *ibid.*

leurs prérogatives de contrôle, les déontologues ont aussi un rôle de proposition et d'impulsion en matière déontologique.

C. Un rôle de proposition et d'impulsion

836. La déontologie est une matière vivante qui doit constamment s'adapter aux exigences du mandat, aux évolutions techniques et aux attentes des citoyens. Les déontologues ont donc un rôle d'impulsion et de proposition. En France, l'organe chargé de la déontologie est consulté, en vertu de la loi, sur la détermination des règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts²³⁷³. Cette consultation se traduit principalement par la publication d'un rapport d'activité annuel. L'article 80-3 du RAN dispose que « *le déontologue remet au président et au Bureau un rapport annuel dans lequel il présente des propositions aux fins d'améliorer le respect des règles définies dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces règles sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel* ». Cinq rapports ont été publiés depuis 2012.

837. Cette exigence n'est pas propre à la France et concerne l'ensemble des déontologues. Au Royaume-Uni, le commissaire publie un rapport annuel depuis 2003 suite à une recommandation du CSPL²³⁷⁴. Au Québec, le commissaire doit émettre, au plus tard le 30 septembre de chaque année, un rapport sur ses activités et ses états financiers²³⁷⁵. La publication du rapport obéit à un certain formalisme au Royaume-Uni. Tous les rapports publiés depuis 2002 ont la même structure²³⁷⁶. En France, le déontologue dispose d'une totale liberté dans la structure et la rédaction de son rapport. La seule limite est la confidentialité des données

²³⁷³ Article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, créé par l'article 3 de la loi organique du 11 octobre 2013 : « 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 ».

²³⁷⁴ CSPL, 8^e rapport, 2002, p. 60.

²³⁷⁵ Article 79 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (Québec).

²³⁷⁶ Le rapport comporte sept rubriques

-Un bilan d'activité ;

-Un bilan financier ;

-Un bilan statistique ;

-Des études de cas ;

-Divers éléments d'information et de formation (*induction and training*) ;

-Des règles de communication avec la presse (*guidelines issued for communications with the press*) ;

-Des propositions de réforme (*forward look*).

renseignées. Cette exigence s'applique aussi aux commissaires britannique et canadien qui ne peuvent faire état d'informations à caractère personnel. Ces rapports n'ont pas exactement la même fonction selon les institutions.

838. En France, le rapport du déontologue est à la fois un rapport d'activité et un rapport « prospectif ». Le volet activité contribue à faire connaître l'institution et à informer le public sur son rôle. Le volet prospectif concerne surtout les organes de direction de l'assemblée et éventuellement les spécialistes du sujet. Le Bureau de l'Assemblée nationale étudie les propositions et décide de les reprendre ou non. Le taux de reprise demeure assez faible et concerne rarement les mesures les plus audacieuses du rapport. Certaines avancées, comme l'inscription de son statut dans le Règlement ou les premières règles d'encadrement de l'IRFM ont toutefois été décidées sous l'impulsion du déontologue. En revanche, les propositions visant à renforcer son indépendance ou la publicité de son action sont plus difficilement acceptées. Le rapport annuel est pour l'heure le seul moyen dont il dispose pour exercer son rôle de proposition. Il peut également être saisi par le président de l'Assemblée nationale sur une question thématique ou auditionné par la Haute Autorité. Ses consultations demeurent rares²³⁷⁷. À la différence des exemples britannique et canadien, où les propositions de réforme font l'objet d'un débat en séance et concernent l'ensemble des députés, les questions déontologiques sont exclusivement traitées par le Bureau qui conserve la main sur les suites à donner aux propositions du déontologue. La déontologie parlementaire ne fait l'objet d'un débat en séance qu'à l'occasion du vote des lois sur le sujet. Ces débats sur des textes présentés par le gouvernement pour répondre à l'urgence d'une situation ne constituent pas nécessairement un cadre propice à une réflexion de fond. La présentation du rapport au Bureau pourrait *a minima* faire l'objet d'un compte-rendu détaillé, voire d'un examen public par la commission des lois comme c'est le cas au Québec²³⁷⁸. La fonction d'impulsion et de proposition du déontologue est encore largement sous-employée.

²³⁷⁷ Le Bureau de l'Assemblée confie parfois des missions spécifiques au déontologue. En 2013, Mme Noëlle LENOIR a été chargée d'une mission sur les collaborateurs parlementaires dont elle a publié les conclusions dans son rapport annuel de 2013. (Voir rapport déontologue de 2013, p. 64). En 2015, M. Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN a participé au groupe de travail sur l'avenir des institutions mis en place par le président Claude Bartolone en octobre 2015 et a été auditionné par la HATVP pour l'élaboration de son rapport sur les clubs parlementaires commandé par le président de l'Assemblée nationale en juin 2016.

²³⁷⁸ Au Québec, le rapport d'activité annuel est remis au président mais le rapport sur l'application du code de conduite, rendu tous les cinq ans, fait l'objet d'un examen approfondi par la commission des institutions et implique donc l'ensemble des députés. Voir Assemblée nationale (Québec), *Étude du Rapport sur la mise en œuvre du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, observations et conclusions, avril 2017.

839. La logique des systèmes britannique et canadien est de distinguer les fonctions d'information et de proposition. Le rapport d'activité annuel est d'abord un rapport factuel sur la mission du commissaire qui comporte peu de propositions. Les parlements britannique et canadien ont formalisé une procédure d'actualisation périodique du code de conduite et du statut du déontologue. Au Québec, le commissaire peut formuler toutes les propositions de réforme qu'il juge utile dans ses rapports d'enquête. Le rapport annuel relève davantage du bilan d'activité. En revanche, le code de déontologie prévoit que « *le commissaire doit, au plus tard le 1^{er} janvier 2015, et par la suite tous les cinq ans, faire un rapport sur la mise en œuvre du présent code et sur l'opportunité de le modifier* »²³⁷⁹. Le premier rapport sur l'application a été remis au président de l'Assemblée nationale en février 2015 et couvre la période 2011-2015²³⁸⁰. Le commissaire dresse sur une centaine de pages un bilan de son activité et de sa jurisprudence. Le rapport contient également des fiches pratiques et une liste de 23 propositions à destination des députés. Pour encourager la prise en compte du rapport, le code de déontologie prévoit que le président de l'Assemblée a l'obligation de le déposer devant la Chambre dans les quinze jours qui suivent sa réception. Une fois saisie, la commission des institutions étudie le rapport selon les modalités et le calendrier qu'elle souhaite. En pratique, la commission n'a publié ses conclusions qu'au mois d'avril 2017, soit près de deux ans après la remise du rapport²³⁸¹. Leur lecture est très éclairante. Les députés se livrent à un véritable retour d'expérience sur leur manière d'appréhender les questions déontologiques. Leur analyse des propositions suit toutefois une logique similaire à celle développée en France. Les députés consentent à certains aménagements permettant de préciser la notion de conflits d'intérêts ou la portée du code, mais demeurent réticents à l'égard des propositions visant à renforcer l'indépendance du commissaire.

840. Au Royaume-Uni, le commissaire a la faculté de proposer des modifications du code de conduite au *Committee on Standards* qui les étudie²³⁸². Depuis 2003, à la suite d'une recommandation du CSPL, le commissaire a l'obligation d'initier, au début de chaque

²³⁷⁹ Article 114 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale.

²³⁸⁰ *Rapport sur la mise en œuvre du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2011-2014* (en ligne sur le site du commissaire à l'éthique). Le prochain rapport doit être publié d'ici au 1 janvier 2020.

²³⁸¹ Commission des institutions, *Étude du Rapport sur la mise en œuvre du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, (précité).

²³⁸² *Standing Order* n°150 de la Chambre des Communes.

législature, une procédure formelle de révision du code de conduite²³⁸³. À l'époque, le CSPL considérait comme vital que le code soit régulièrement actualisé pour améliorer sa clarté et l'adapter aux nouvelles exigences en matière de déontologie²³⁸⁴. Le code de conduite a été révisé à quatre reprises, en 2004, 2008, 2011 et 2015. Le processus démarre généralement par une consultation publique. Le commissaire interroge des experts et des organisations spécialistes des questions de déontologie sur les modifications à apporter au code de conduite via un questionnaire publié en ligne²³⁸⁵. Les réponses des entités et personnes consultées sont publiées *in extenso*. À l'issue de ce processus, le commissaire formule ses propositions dans un rapport transmis au *Committee on Standards*²³⁸⁶. La version actuelle du code de conduite résulte d'une consultation lancée par le commissaire en 2011 et qui n'a été définitivement adoptée par la Chambre des Communes qu'en mars 2015. Le processus est donc long et repose comme souvent sur le bon vouloir des députés. Contrairement à ce qui est prévu au Québec, la Chambre n'a aucune obligation ni aucun délai pour étudier le rapport. La procédure, trop formelle, pèche par sa lenteur. Elle apparaît en contradiction avec l'objectif de réactivité et d'adaptabilité recherché. Des changements rédactionnels ont toutefois été introduits pour améliorer la compréhension du code²³⁸⁷. Le guide annexé au code de conduite a fait l'objet de modifications beaucoup plus importantes. Les règles relatives au lobbying et les obligations déclaratives ont été sensiblement renforcées au fil du temps²³⁸⁸. Le *Committee on Standards* peut également décider de sa propre initiative de créer un sous-comité chargé d'étudier les modifications à apporter au système et les soumettre à la Chambre²³⁸⁹. Le dernier rapport thématique a été rendu en mai 2015²³⁹⁰.

²³⁸³ CSPL, rapport 2002, p. 7.

²³⁸⁴ *Idem*, p. 24.

²³⁸⁵ La consultation 2016 comporte onze questions sur différents points du code que le commissaire suggère de modifier. Source : Commissaire à l'éthique *Review of the code of conduct and the guide to the rules relating to the conduct of members of Parliament*, Consultation Paper, 20 janvier 2016).

²³⁸⁶ Sur ce processus de révision systématique et transparent voir la page dédiée sur le site de la Chambre des Communes *Review of the Code of Conduct 2016*.

²³⁸⁷ Le premier code adopté en 1995 faisait 25 pages, il en comporte aujourd'hui 32.

²³⁸⁸ Parmi les mesures les plus emblématiques déjà évoquées, la Chambre des Communes a notamment redéfini la notion de *paid advocacy*, ajouté au registre l'obligation de déclarer les membres de la famille exerçant une activité de lobbying dans le secteur public, et plus récemment, a adopté le *Code of parliamentary behavior* applicable à l'ensemble des députés et des agents.

²³⁸⁹ *Standing Order* n° 149 de la Chambre des Communes. Sur le rôle et les pouvoirs du *Committee on Standards* voir section suivante para. 855.

²³⁹⁰ *Committee on Standards*, sixth report, *The Standards Systems in the House of Commons*, HC 383, 10 février 2015.

841. Le Parlement britannique peut aussi s'appuyer sur l'expertise externe du *Committee on Standards in Public Life* (CSPL). Devenu une structure permanente en 1996, ce comité fournit à la Chambre et à l'ensemble du secteur public une expertise de qualité en matière de déontologie²³⁹¹. Il dispose d'une forte autorité. Un grand nombre de ses propositions ont été acceptées par la Chambre. Le recours à une autorité externe est une des grandes originalités du système britannique. Il évite que le commissaire se retrouve dans la position de juge et partie sur les questions qui concernent son statut et ses moyens. Ce système favorise un questionnement déontologique constant. Le taux d'acceptation des propositions par la chambre demeure cependant faible et n'est pas immédiat. Par exemple, le CSPL et l'IPSA recommandent l'interdiction des emplois familiaux depuis 2010. Le Parlement a finalement consenti à une limitation de ces emplois à partir des élections générales de 2015. Le Parlement britannique a développé une véritable expertise interne en matière de prévention des conflits d'intérêts. Les rapports produits sont d'une grande qualité et le dialogue entre les différentes autorités souvent constructif. Si les progrès accomplis dans l'ensemble des parlements étudiés sont notables, seule une implication soutenue et permanente des assemblées peut permettre de développer une véritable culture de la déontologie. Cependant, quelle que soit la solution choisie, le pouvoir de décision appartient toujours aux chambres qui disposent de la maîtrise du calendrier et des décisions. Les organes internes conservent en France comme dans tous les autres systèmes étudiés, un rôle décisif

²³⁹¹ Sur la composition et le fonctionnement de cet organe externe, voir *infra*, para. 979.

Section 2 : Le rôle décisif des organes internes

842. Les organes de déontologie parlementaire n'ont qu'une fonction de conseil et éventuellement d'enquête. Seule la Chambre détermine *in fine* les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts et les sanctions à appliquer en cas de manquement. Mis à part dans des hypothèses spécifiques où elles sont souvent contraintes à se réformer sous la pression des scandales et de l'opinion publique, les assemblées demeurent plutôt réticentes à l'externalisation du contrôle déontologique. Du fait d'une longue tradition d'autonomie dans la gestion de leurs affaires internes, les parlementaires considèrent bien souvent qu'ils ne peuvent être jugés « *que par des personnes ayant une légitimité au moins équivalente à la leur* »²³⁹². La gestion des questions déontologiques par des organes internes n'est *a priori* pas de nature à rassurer sur son impartialité et son efficacité²³⁹³. S'agissant du contrôle des déclarations d'intérêts ou des frais de mandats, « *le risque d'une connivence entre le déclarant et son contrôleur se trouve accru par rapport à un contrôle externe* »²³⁹⁴. Le contrôle interne n'apparaît pas non plus comme une solution crédible aux yeux d'une opinion publique traditionnellement méfiante à l'égard du comportement des responsables publics. L'exemple du Royaume-Uni montre qu'il est toutefois possible, dans une certaine mesure, de concilier contrôle interne et objectivité. La recherche d'un tel équilibre n'est pas évidente. Elle se traduit, par la mise en place de comités internes spécialisés sur les questions déontologiques (§ 1), dont les procédures assurent, dans le meilleur des cas, l'objectivité du contrôle et le respect des droits élémentaires des parlementaires. Les comités exercent toutefois leurs missions sous la tutelle des assemblées qui *in fine* conservent le pouvoir de décision (§ 2).

§ 1/Le développement des comités internes spécialisés

843. La création récente de ces organes dans plusieurs des parlements étudiés (Sénat français, Chambre des Communes du Royaume-Uni, Parlement européen) témoigne de l'importance accordée aux questions déontologiques. Elle souligne aussi une volonté de maintenir, sous couvert de spécialisation, un contrôle exclusivement interne. Ces comités fonctionnent selon

²³⁹² Rapport HYEST, p. 80.

²³⁹³ Jean-François KERLEO, « État des lieux des déclarations déontologiques », *op. cit.*, p. 452.

²³⁹⁴ *Ibid.*

les cas, comme une alternative ou un complément à la nomination d'un déontologue. Le choix de la collégialité en la matière présente l'avantage d'éviter un possible isolement des déontologues. Ces comités ont un rôle différent selon les parlements considérés. Au Sénat français et au Parlement européen, ils constituent les seuls organes chargés de la déontologie²³⁹⁵. Ils jouent un rôle de conseil, et parfois de contrôle équivalent à celui des déontologues (A). La différence majeure, qui est aussi leur principale lacune est leur composition. Ces comités sont généralement composés exclusivement de parlementaires. Cette situation maintient — au moins en apparence — un certain entre-soi qui ne garantit pas l'objectivité et l'indépendance du contrôle. Le *Committee on Standards* britannique se distingue par le fait qu'il intègre depuis 2013 des personnalités extérieures. Ce comité travaille en collaboration étroite avec le commissaire à l'éthique dont il supervise la mission (B).

A. *Le rôle de conseil et de contrôle du comité de déontologie du Sénat français*

844. En France, le Sénat n'a pas fait le choix de nommer une personnalité indépendante, mais a opté pour un comité de déontologie interne. Ce choix est motivé par la volonté de maintenir le principe d'autorégulation, encore profondément ancré dans les mœurs et les traditions parlementaires. Le comité de déontologie du Sénat est le premier organe de déontologie parlementaire à voir le jour en France en 2009²³⁹⁶. La création du comité ne s'est pas totalement faite *ex nihilo*. Elle semble avoir été décidée pour aménager un cadre déontologique en réaction à la seconde décision du Conseil constitutionnel statuant sur la compatibilité des activités professionnelles de M. Serge Dassault avec son mandat de sénateur²³⁹⁷. Le Bureau du Sénat a

²³⁹⁵ Ces comités s'inspirent de l'exemple du Congrès américain. Le Parlement européen dispose depuis 2012 d'un comité consultatif sur la conduite des députés dont l'activité demeure très faible. Composé de cinq membres, tous députés, le comité donne, à titre confidentiel des avis aux députés sur l'application et l'interprétation du code de conduite. Il peut également, sur saisine du président, évaluer les cas de violation alléguée et recommander une sanction. En 2018, le comité n'a été saisi qu'à deux reprises d'un manquement au code de conduite concernant l'absence de déclaration d'un voyage effectué à l'invitation d'un pays tiers. Seul deux députés ont saisi le comité d'une demande d'avis sur des situations anecdotiques de cumul d'activités. Le comité rend, malgré tout, un rapport d'activité annuel d'une dizaine de pages consultable sur le site du Parlement européen <http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/about>.

²³⁹⁶ Arrêté du Bureau du Sénat n° 2009-285 du 25 novembre 2009.

²³⁹⁷ Samuel LE GOFF, *Le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire*, op. cit., p. 124. Dans sa décision n° 2009-27 I du 18 mars 2009, le Conseil constitutionnel a strictement interprété les dispositions de l'article L.O 146 du code électoral. Il a jugé que « les activités de direction exercées directement ou par personnes interposées ne le plaçaient pas, au jour de la saisine, dans une situation d'incompatibilité ». Sur cette décision et les incompatibilités professionnelles, voir partie 1 para. 349 et s.

saisi le Conseil constitutionnel alors même que la société immobilière susceptible de placer M. Dassault dans une situation d'incompatibilité n'était pas encore constituée²³⁹⁸. Cette saisine précipitée exprime une certaine gêne de la présidence et du Bureau à l'égard de ces situations, d'où l'idée de créer un comité parlementaire spécialisé sur ces questions. La première saisine du comité portait d'ailleurs sur les conséquences au regard de l'éthique de certains aspects de la législation relative aux incompatibilités parlementaires²³⁹⁹.

845. Le comité a été consacré au niveau législatif, à l'article 4 *quater* de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui mentionne l'organe chargé de la déontologie parlementaire de chaque assemblée. Cette formulation ne fait pas référence au terme comité. Elle n'empêche nullement le Sénat de se doter plus tard d'un organe de nature différente, par exemple un déontologue. Ses règles de composition et de fonctionnement ont été précisées par un nouvel arrêté n° 2014-168 du 25 juin 2014 qui modifie l'instruction générale du bureau suite à l'adoption des lois sur la transparence de la vie publique. Le chapitre XX *ter* définit le statut du comité. Composé à l'origine de neuf membres, il compte désormais un représentant par groupe politique désigné par le président du Sénat. Alors que l'arrêté de 2009 laissait au comité le choix de son président, la fonction est désormais attribuée au représentant du groupe majoritaire ayant l'effectif le plus important. Ces modalités de nomination placent le comité dans une position de forte dépendance vis-à-vis du président et de la majorité. L'instruction générale rappelle que le comité est placé « *auprès du président et du Bureau* ». La fonction de vice-président est néanmoins attribuée au représentant du premier groupe d'opposition. Au 1^{er} janvier 2019, le comité compte huit membres et est reconstitué après chaque renouvellement triennal²⁴⁰⁰. Les membres ne peuvent accomplir plus de deux mandats sauf si l'un d'entre eux a été exercé pour une durée inférieure à trois ans. Parmi les autres dispositions statutaires, l'article 91 *sexies* du Règlement prévoit, seulement depuis 2018, une incompatibilité entre les fonctions de membres du comité et celles de membres du Bureau. Le Sénat a suivi sur ce point une recommandation du comité, visant à assurer « *un examen le*

²³⁹⁸ Tout en considérant que M. DASSAULT ne se trouve pas, à la date de la décision dans une situation d'incompatibilité, le Conseil constitutionnel souligne dans son considérant 6 « qu'en l'état de la législation régissant les incompatibilités avec le mandat parlementaire, il n'est pas établi que M. DASSAULT se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus à l'article L.O 146 du code électoral ; qu'il appartiendrait au bureau du Sénat ou au garde des sceaux, ministre de la justice, de saisir à nouveau le Conseil constitutionnel de la situation de l'intéressé si le justifiaient des faits ou informations postérieures à la présente décision, notamment en ce qui concerne les conditions de fonctionnement de la société en cours de constitution dans le domaine immobilier ».

²³⁹⁹ Compte-rendu de la réunion du Bureau du 13 octobre 2010.

²⁴⁰⁰ L'actuel président est M. Arnaud BAZIN, Sénateur du Val d'Oise.

plus objectif et impartial d'une situation qui pourrait aboutir in fine à une sanction disciplinaire ».2401 Le XX^{ter} de l'IGB précise enfin que les membres du comité ne peuvent recevoir aucune rémunération complémentaire, ni aucun avantage d'aucune sorte. Ces dispositions, qui relèvent d'abord du bon sens, n'épuisent pas la problématique de l'objectivité du contrôle, au regard des questions personnelles et délicates que peut soulever la déontologie.

846. L'ancien président du Comité, M. François Pillet, a répondu aux critiques sur le manque d'impartialité du comité. Il estime que « *l'indépendance n'est pas une question de structure, mais d'éthique personnelle* »2402. Il se considère « *personnellement comme totalement indépendant* » et insiste sur l'expertise des membres du comité qui « *étant de la maison* », connaissent parfaitement le terrain et sont plus accessibles2403. Si ces arguments s'entendent, ce contrôle n'offre apparemment pas toutes les garanties d'impartialité. Le travail du comité est de plus en plus exposé depuis qu'il est chargé du contrôle des frais de mandats. Il doit désormais porter une appréciation sur la manière dont les sénateurs usent de leurs frais de mandat. La question est encore plus délicate dans l'hypothèse où le comité soulèverait un doute sur les frais de mandats de l'un de ses membres.

847. L'activité du comité demeure très confidentielle. Cette situation tient beaucoup à l'imprécision de son rôle et de ses missions. L'instruction générale du bureau, qui reprend les termes de l'arrêté de 2009, dispose que « *le comité est uniquement compétent pour les questions d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat* », sans apporter plus de précisions sur ce qui relève de l'éthique. À l'origine, il ne pouvait être saisi que par le président ou le Bureau du Sénat. Le flou autour de la répartition des compétences entre la délégation en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur et le comité ne facilite pas son développement. Conscient de ce problème, le Bureau a instauré une clé de répartition : la délégation demeure compétente sur les incompatibilités tandis que le comité sera « *consulté* » sur d'éventuels conflits d'intérêts révélés dans le cadre des activités compatibles2404. Le rôle du comité s'est étoffé à partir de 2014 quand les assemblées ont dû adapter leur dispositif de lutte contre les conflits d'intérêts aux lois sur la transparence de la vie

2401 Avis du comité de déontologie n° CDP/2018-3 du 5 avril 2018, p. 6.

2402 Samuel LE GOFF, « François Pillet : « L'indépendance n'est pas une question de structure mais d'éthique personnelle », Entretien, *Contexte*, 7 décembre 2017.

2403 *Ibid.*

2404 Compte-rendu de la Réunion du Bureau du Sénat du 25 juin 2014.

publique. La loi précise et étend les compétences des organes chargés de la déontologie parlementaire. Elle précise que ces autorités « *aident les Bureaux à déterminer des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts* », à « *veiller à leur respect* » et à « *en contrôler la mise en œuvre* »²⁴⁰⁵. Le Sénat a adopté un nouveau dispositif lors de la réunion du Bureau du 25 juin 2014. Le comité exerce toujours un rôle général de conseil sur la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des activités compatibles. Cette compétence de conseil *a posteriori* est peu ou prou la même que celle du déontologue de l'Assemblée nationale, à la différence majeure que le comité ne bénéficie ni des mêmes garanties d'indépendance ni de l'expertise du déontologue. Il ne peut être saisi pour avis que par le président ou le Bureau. Les avis rendus sont strictement confidentiels et ne peuvent être rendus publics qu'après accord du Bureau. Ils sont d'ailleurs relativement rares. De 2009 à 2014, le comité n'a rendu que deux avis institutionnels, l'un sur la législation relative aux incompatibilités²⁴⁰⁶, et l'autre sur les conditions d'achèvement de la mission d'information relative au Médiateur et à l'évaluation et au contrôle des médicaments²⁴⁰⁷.

848. Le comité semble encore avoir du mal à trouver sa place. En 2011, la réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts a été confiée à un groupe de travail issu de la commission des lois présidée par Jean-Jacques Hyest et non au comité. Son avis sur l'incompatibilité a été transmis au groupe de travail qui a auditionné Robert Badinter, alors président du comité. Depuis 2015, le nombre d'avis institutionnels n'a guère augmenté. L'avis du comité a été sollicité dans le processus d'adoption des règles encadrant le fonctionnement de l'IRFM²⁴⁰⁸. Il a également répondu à deux demandes d'avis émanant du président, l'un sur les clubs parlementaires²⁴⁰⁹, l'autre sur l'adaptation des règles applicables aux représentants d'intérêts²⁴¹⁰. En 2017, le président du Sénat a sollicité deux demandes d'avis sur la situation

²⁴⁰⁵ Article 3 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique créant l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

²⁴⁰⁶ Compte rendu de la réunion du Bureau du 13 octobre 2010.

²⁴⁰⁷ Compte rendu de la réunion du Bureau du 22 février 2012. Une représentante d'intérêts était accusée d'avoir demandé à un sénateur de modifier le rapport de la mission commune d'information sénatoriale relative au « Médiateur » et à l'évaluation et au contrôle des médicaments (Rapport d'information de Mme Marie-Thérèse HERMANGE, fait au nom de la Mission commune d'information sur le Médiateur n° 675, 2010-2011, 28 juin 2011) dans le but de le rendre plus favorable au laboratoire SERVIER, principal protagoniste de l'affaire.

²⁴⁰⁸ Compte rendu de la Réunion du Bureau du 11 mars 2015.

²⁴⁰⁹ Avis n° CDP /2015-2 du comité de déontologie parlementaire du Sénat du 2 décembre 2015 sur les clubs parlementaires.

²⁴¹⁰ Compte rendu de la réunion du Bureau du 31 mars 2017. De cet avis résulte l'adoption des arrêtés n° 2017-105 et 2017-106 du même jour qui renforcent les obligations imposées aux représentants d'intérêts prévues par le code de de conduite qui leur est applicable, établi à l'article XXII *bis* de l'instruction générale du Bureau.

de deux sénateurs qui souhaitent conserver une activité professionnelle compatible avec le mandat, sans toutefois rendre cet avis public²⁴¹¹.

849. Lorsqu'il est saisi par le président, le comité donne la possibilité au sénateur concerné d'être entendu afin de recueillir des précisions²⁴¹². Il peut désormais se voir communiquer les déclarations d'intérêts et d'activités dont le président ou le Bureau estime qu'elles pourraient révéler une situation potentielle de conflits d'intérêts. Le comité ne peut pas être directement saisi par les sénateurs. En effet, selon l'instruction générale du Bureau, les sénateurs ont seulement la possibilité de saisir *intuitu personae* le président ou le vice-président. Cette formulation laisse entendre que l'avis rendu n'est pas nécessairement débattu par l'ensemble du comité, mais émane seulement du président. En revanche, contrairement au déontologue à l'Assemblée nationale, le président du comité s'est plusieurs fois déclaré incompétent pour répondre à une demande d'avis émanant d'un collaborateur ou d'un fonctionnaire du Sénat²⁴¹³. De 2015 à 2017, la majorité des conseils prodigués ont porté sur les conditions d'utilisation de l'IRFM. Le nombre de saisines individuelles demeure cependant très faible. Au cours de l'année 2016-2017, le président ou le vice-président ont été saisis de douze demandes d'avis. Ce chiffre a considérablement augmenté pendant l'année 2017-2018. Le président et le vice-président ont été saisis de soixante-dix-huit demandes d'avis dont soixante-six portaient sur le système des frais de mandats, preuve que le nouveau dispositif a suscité quelques inquiétudes²⁴¹⁴.

850. Le comité joue un rôle central dans le nouveau système de contrôle des frais parlementaires adopté dans la foulée de la loi du 15 septembre 2017 applicable depuis le 1^{er} janvier 2018²⁴¹⁵. L'arrêté du Bureau du 7 décembre 2017 confie au comité la mission de contrôler les justificatifs des frais engagés directement par les sénateurs²⁴¹⁶. Cependant, ce contrôle des justificatifs n'est ni direct ni systématique. Il débute postérieurement à l'apurement annuel des dépenses engagées et ne porte que sur un échantillon de dépenses. Le comité est

²⁴¹¹ Rapport comité de déontologie du Sénat 2017-2018, p. 10.

²⁴¹² Chapitre XX *ter* de l'instruction générale du Bureau.

²⁴¹³ Rapport d'activité du comité de déontologie du Sénat 2016-2017, septembre 2017, p. 5.

²⁴¹⁴ Rapport d'activité du comité de déontologie du Sénat 2017-2018, p. 11.

²⁴¹⁵ Ce nouveau système est issu pour le Sénat de l'arrêté du bureau n° 2017-27 du 7 décembre 2017.

²⁴¹⁶ Article 16 alinéa 2 de l'arrêté du Bureau du 7 décembre 2017 : « les frais engagés par les sénateurs au titre de la section 2 du chapitre II donnent lieu à un contrôle réalisé par le Comité de déontologie parlementaire dans les conditions prévues par le présent chapitre ».

chargé de définir un programme de contrôle avant le 15 mars suivant l'exercice clos²⁴¹⁷. Alors qu'à l'Assemblée nationale, le contrôle annuel du déontologue porte sur un certain nombre de députés tirés au sort, l'arrêté du Bureau laisse le choix au comité de procéder soit à un contrôle aléatoire des justificatifs par catégorie de dépense, soit au contrôle d'un échantillon de sénateurs²⁴¹⁸. Comme à l'Assemblée nationale, l'arrêté précise que le comité de déontologie veille à ce que chaque sénateur ait fait l'objet d'un examen de sa situation au cours de son mandat²⁴¹⁹. Le contrôle porte à la fois sur la pertinence des dépenses au regard des critères définis par les arrêtés du Bureau et de la Questure et sur la validité du justificatif produit. Le comité se fonde sur quatre critères : l'éligibilité des dépenses engagées, le lien direct avec l'exercice du mandat, le caractère raisonnable de la dépense et l'absence d'enrichissement personnel résultant de cette prise en charge²⁴²⁰.

851. Pour assurer son contrôle, le comité peut avoir accès aux relevés du compte sur lequel sont versées les avances de frais. Il bénéficie également de l'expertise d'un organisme comptable indépendant. En effet, le Sénat a signé une convention avec un « tiers de confiance » chargé d'assister le comité dans sa mission de contrôle²⁴²¹. La page internet dédiée au nouveau régime de frais de mandat indique que ce « tiers de confiance » est désigné par le Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables alors que ce point n'est pas précisé dans l'arrêté du Bureau ni dans l'arrêté de la Questure. Or, les contrats de l'administration, y compris parlementaire, doivent normalement être passés dans le respect des règles de la commande publique. Le Sénat ne devrait donc pas se voir imposer le prestataire avec lequel il souhaite conclure un contrat²⁴²². Le comité a d'ailleurs souhaité, dans son avis, être associé au choix de l'organisme comptable. Le comité considère que ce choix « *constitue un gage supplémentaire d'indépendance. [Le Comité] disposerait ainsi de moyens humains supplémentaires placés sous*

²⁴¹⁷ Pour l'année 2019, première année de contrôle effectif, le calendrier des opérations a été précisé par le Bureau du Sénat dans sa Réunion du 20 juin 2019. Le comité de déontologie indique qu'à la date de la réunion les opérations menées par les experts comptables étaient achevées. Le Bureau informera les sénateurs contrôlés de leur situation au regard de la réglementation sur les frais de mandats à compter du mois de juillet. A l'issue d'une seconde délibération, le comité de déontologie délivrera des attestations de conformité aux sénateurs en règle, et informera les autres du montant de leurs dépenses jugées non conforme à la réglementation.

²⁴¹⁸ Arrêté n° 2017-272 du 7 décembre 2017.

²⁴¹⁹ Aux termes de l'article 14 de l'arrêté n° 2017-272 du 7 décembre 2017, le comité a la possibilité de remonter jusqu'à trois ans en arrière en cas de doute sur la situation d'un sénateur. Le même article oblige donc les sénateurs à conserver, dans leur application dédiée, l'ensemble de leurs justificatifs sur cette période.

²⁴²⁰ Avis n° CDP/2017- 1 du comité de déontologie parlementaire du Sénat, 27 novembre 2017 p. 2.

²⁴²¹ En avril 2018, le Sénat a signé une convention avec le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEP) et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) (Rapport comité de déontologie 2017-2018, p.18).

²⁴²² Paul CASSIA, « Tartuffe au Sénat », Blog de *Médiapart*, 8 décembre 2017.

son autorité pour l'exercice de sa mission et une garantie accrue d'impartialité pour les sénateurs étant donné qu'ils auraient ainsi l'assurance que leur situation serait examinée par une équipe de personnes présentant l'expérience et la compétence requises »²⁴²³. Cependant, cet organisme n'est pas totalement libre. L'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat précise que le personnel affecté au contrôle agit « *sur les instructions du comité, déterminées le cas échéant par une lettre de mission* »²⁴²⁴. Surtout, l'arrêté, qui indique seulement que le comité « peut » y recourir. Le personnel dédié est également soumis au secret professionnel. Le comité peut compter sur le soutien des fonctionnaires du Sénat placés sous la seule autorité du président, hors de la chaîne hiérarchique classique²⁴²⁵. À l'issue de ce contrôle, le comité est chargé d'établir une liste des irrégularités constatées, informe les sénateurs concernés et communique cette liste au président du Sénat et aux questeurs. Le comité ne formule aucun rapport individuel ni aucune proposition de sanction.

852. La suite de la procédure est entièrement entre les mains du président, qui peut demander au comité de procéder à un nouvel examen de la situation d'un sénateur. Les questeurs sont ensuite chargés de notifier au sénateur concerné son obligation de rembourser les sommes indûment déduites de l'avance de frais. Le président du Sénat peut, le cas échéant, saisir le Bureau pour l'application des sanctions disciplinaires prévues à l'article 99 *ter* du Règlement. Le comité est seulement informé des suites données à son signalement. Hormis la procédure de contrôle annuel, le président du Sénat peut saisir le comité d'une demande d'éclaircissement sur la situation particulière d'un sénateur au regard de ses frais de mandat. L'efficacité de la procédure demeure sujette à caution en raison des doutes sur l'indépendance et l'objectivité du comité, lequel a d'ailleurs rendu un avis très favorable sur le système²⁴²⁶. Cet avis a fait l'objet d'une publication, contrairement à celui beaucoup plus mesuré, du déontologue de l'Assemblée nationale sur un système de contrôle quasi équivalent. La critique principale du déontologue concerne l'existence d'une clause de confidentialité sur certains justificatifs²⁴²⁷. Une telle clause n'est pas prévue dans l'arrêté du Sénat. Malgré l'intervention d'un tiers extérieur, le contrôle reste entre les mains du comité et du président. La publication de la liste des sénateurs fautifs et encore moins des justificatifs n'est pas à l'ordre du jour ce qui est sans doute de nature

²⁴²³ Avis n° CDP/2017-1 du comité de déontologie parlementaire du Sénat, 27 novembre 2017 p. 3.

²⁴²⁴ Arrêté n° 2017-272 relatif aux frais de mandat, article 18.

²⁴²⁵ François PILLET : « L'indépendance n'est pas une question de structure mais d'éthique personnelle », précité.

²⁴²⁶ Avis n° CDP/2017-1 du comité de déontologie parlementaire du Sénat, 27 novembre 2017.

²⁴²⁷ Sur ce point, cf. *infra* section précédente para. 832.

à rassurer les sénateurs. Cette impression mitigée ne demande qu'à être démentie par la pratique. Enfin, comme pour le déontologue à l'Assemblée nationale, le comité de déontologie joue également un rôle dans le contrôle du respect de la réglementation sur les emplois familiaux²⁴²⁸. Il reçoit également les attestations de conformité fiscale délivrées par l'administration aux députés, en application de l'article L.O 136-4 du code électoral²⁴²⁹.

853. Situé à la croisée des chemins entre le Bureau et la Haute Autorité, le comité peine véritablement à exister. Le Bureau insiste régulièrement « *sur la double exigence d'indépendance et de confidentialité* » qui préside aux délibérations du comité²⁴³⁰. Pourtant, en sa forme actuelle, le comité demeure — du moins en apparence — dans une situation de dépendance à l'égard du président et du Bureau, seules autorités habilitées à le saisir directement. Il constitue une sorte de délégation du Bureau consacrée à la prévention des conflits d'intérêts. Conscient des limites d'une telle structure, de ce problème, le rapport Hiest préconise la création d'un comité de déontologie « *ouvert vers l'extérieur* » qui associerait à ses travaux des membres non parlementaires. Le groupe de travail propose que le comité accueille un magistrat issu de la Cour de cassation²⁴³¹. Ce choix étonne dans la mesure où les dispositions concernant la lutte contre les conflits d'intérêts ne relèvent pas uniquement du domaine pénal. Le rôle assigné à ce magistrat est toutefois réduit. Le groupe de travail a estimé « *qu'il ne devait pas participer aux décisions du comité, mais l'assister dans l'exercice de ses missions* ». Il serait notamment chargé de rappeler l'état du droit et de présenter des conclusions au comité. Il disposerait également d'un pouvoir autonome de saisine du parquet en cas de soupçons d'infraction au devoir de probité. Cette solution apporterait une expertise bienvenue au comité, qui concernerait cependant uniquement le domaine pénal qui n'est pourtant pas le cœur de la déontologie parlementaire. La présence d'une seule personnalité extérieure ayant voix consultative constitue un geste d'ouverture minimal qui ne modifierait en rien les équilibres au sein du comité. Les sénateurs demeurent les seuls juges du comportement de leurs collègues.

854. La configuration actuelle du comité apparaît préjudiciable pour l'image du Sénat, mais aussi pour les membres du comité eux-mêmes qui se retrouvent dans la délicate position de

²⁴²⁸ Sur le régime encadrant la pratique des emplois familiaux voir *supra* para. 750 et s.

²⁴²⁹ Sur ce contrôle de la régularité de la situation fiscale des parlementaires, voir *infra* para. 872.

²⁴³⁰ Compte rendu de la réunion du Bureau du Sénat du 10 février 2010.

²⁴³¹ Le comité justifie ce choix par le fait que « les conflits d'intérêts sont un domaine qui confine à la matière pénale ». Rapport Hiest, p. 78.

devoir juger le comportement de leurs collègues. Les témoignages venus du Royaume-Uni montrent que la participation à ce type de structures n'est pas forcément bien vécue. La réticence des parlementaires à s'impliquer dans ce type de structure a été constatée aux États-Unis²⁴³². Au Royaume-Uni, la charge de travail et le rythme des réunions ne sont pas très prenants et les membres s'impliquent généralement dans cette fonction de manière satisfaisante²⁴³³. Les membres des comités ne tirent en revanche aucun bénéfice personnel ou électoral à se placer dans la situation de conseiller, voire de juger leurs collègues sur des questions aussi délicates. Ils ont souvent davantage à perdre qu'à gagner. Les décisions du *Committee on Standards* au Royaume-Uni ou du *House of Ethics Committee* aux États-Unis sont souvent critiquées par l'opinion lorsqu'elles sont trop jugées laxistes, et par les parlementaires lorsqu'elles sont trop sévères. La composition pluraliste de ces deux comités, qui accueille des personnalités extérieures au Parlement est un gage de crédibilité. Le comité de déontologie du Sénat pourrait ainsi s'inspirer de l'exemple du *Committee on standards* de la Chambre des Communes, qui comprend depuis 2013 des personnalités extérieures au Parlement et joue un rôle clé de supervision au sein du système déontologique britannique.

B. Le rôle de supervision clé du *Committee on Standards* britannique

855. Le *Committee on Standards* de la Chambre des Communes constitue le pendant britannique du comité de déontologie du Sénat. Son autorité et sa composition diffèrent sensiblement. La création d'un comité compétent sur les questions d'éthique résulte d'une proposition du rapport Nolan. Jusqu'en 1995, les plaintes concernant les parlementaires étaient gérées, soit par le *Committee on Privileges*, soit par le *Select Committee on Members' Interests* en fonction de leur nature²⁴³⁴. Le rapport Nolan préconise la fusion de ces deux comités en une nouvelle entité, le *Select Committee on Standards and Privileges*²⁴³⁵. Ce comité est mis en place à partir de 1995. Il est à l'origine composé exclusivement de dix députés. Jusqu'en 2005, la majorité des membres ainsi que le président sont issus du parti majoritaire. Le gouvernement et la majorité exerçaient une influence déterminante sur le comité qui rendait possible

²⁴³² Ce constat a été fait auprès des membres du *House of Ethics Committee* aux États-Unis par Sandra WILLIAMS, *Conflict of interest: the ethical dilemma in politics*, Aldershot, Royaume-Uni, Gower, 1985, p. 128.

²⁴³³ Nicolas ALLEN « Voices from the Shop Floor: MPs and the Domestic Effects of Ethics Reforms », *Parliam. Aff.*, 2008, n° 1, p. 97.

²⁴³⁴ Le *Committee on Privilege* s'occupait des manquements susceptibles de constituer une atteinte au privilège de la Chambre. Le *Select Committee on Members Interest* gérait lui le registre d'intérêts des membres.

²⁴³⁵ Rapport NOLAN, p. 44.

l'instrumentalisation à des fins politiques des questions traitées par le comité et nuisait à l'objectivité de ses décisions²⁴³⁶. Suivant une recommandation du CSPL, la composition du comité évolue une première fois en 2002 pour réduire les risques de pression du gouvernement. La présidence est désormais confiée à un membre de l'opposition et aucun membre du gouvernement ne peut y siéger²⁴³⁷. Dans un autre rapport, le CSPL pointait à juste titre le fait que « *la taille du comité et sa composition pouvaient constituer un obstacle dans la conduite des investigations les plus complexes nécessitant une véritable expertise* »²⁴³⁸. Cette critique récurrente peut s'appliquer à l'ensemble des comités exclusivement parlementaires. Le CSPL recommande deux évolutions. Il souhaite d'une part que le comité recrute un juriste (*legal adviser*) qui l'assiste dans l'ensemble de ses missions. D'autre part, il préconise que la résolution des cas les plus complexes soit confiée à un comité spécifique (*investigatory Panel*) composé de deux députés, mais présidé par une personnalité extérieure au Parlement²⁴³⁹. Cet appel en faveur de la nomination de membres extérieurs n'a, à l'époque, pas été entendu par la Chambre des Communes.

856. Le sujet revient à l'ordre du jour lors du scandale des dépenses en 2009. Dans son rapport annuel, le CSPL recommande une nouvelle fois de faire évoluer la composition du comité. Son autorité est affaiblie à la suite du scandale où deux de ses membres, dont le président de l'époque David Curry, étaient directement impliqués²⁴⁴⁰. Le comité est également accusé d'avoir fait preuve d'une trop grande clémence à l'égard des autres députés impliqués au regard du montant des dépenses injustement prises en charge²⁴⁴¹. Dans son rapport sur le

²⁴³⁶ David HINE et Gillian PEELE, *The regulation of standards in British public life: Doing the right thing?* Oxford University Press, 2016, p. 90.

²⁴³⁷ La composition et la mission du comité sont fixés par le *Standing Order* n° 150.

²⁴³⁸ CSPL, rapport 2002, p. 35.

²⁴³⁹ *Idem*, p. 37. Dans son 6^e rapport de 2000, le comité recommande la création d'un tribunal disciplinaire qui enquêterait sur les violations les plus sérieuses du code et fonctionnerait aussi comme une chambre d'appel des décisions du comité. Cette recommandation n'a pas été reprise par la Chambre des Communes.

²⁴⁴⁰ En 2009, le député David CURRY, alors président du *Committee on Standards and Privileges* a été accusé par le *Telegraph* d'avoir obtenu par la Chambre le remboursement de £30.000 de loyer pour la location d'une maison déclarée comme résidence principale dans sa circonscription alors qu'il s'agissait du domicile de son ex-femme. Il démissionna de ses fonctions sitôt l'affaire révélée. Après enquête du commissaire, le comité conclut que M. CURRY avait effectivement enfreint les règles de remboursement des frais mais lui impose seulement de s'excuser par écrit devant la Chambre, sans l'obliger à rembourser les £38.000 indûment perçues, considérant que M. CURRY n'avait pas d'intention malveillante. Voir le rapport du *House of Commons Committee on Standards and Privileges*, twelfth Report – Mr David CURRY, 23 mars 2010.

²⁴⁴¹ Le traitement de l'affaire Curry décrite ci-dessus illustre la clémence du comité à l'égard de son ancien président. Dans son rapport consacré au traitement du scandale des notes de frais, le CSPL note que « la racine du problème réside dans un principe simple : les règles appliquées aux dépenses des députés sont très différentes de celles appliquées aux contribuables. Cette perception est aggravée par le sentiment que les sanctions pour violation des règles relatives aux dépenses ont tendance à être moins sévères que dans les autres milieux ». (« The root of

traitement du scandale des notes de frais, le CSPL propose de nommer des personnalités non parlementaires au sein du comité, qui disposeraient d'un droit de vote équivalent à celui des députés.

857. La Chambre des Communes a en partie intégré cette recommandation. Depuis le 7 janvier 2013, date de son installation, le *Committee on Standards* est une entité distincte du *Committee on Privileges*. Cette évolution était nécessaire du fait de l'introduction de personnalités non parlementaires au sein du comité. En effet, le nouveau *Committee on Standards* comprend au départ treize membres dont dix députés (*elected members*) et trois personnalités extérieures (*lay members*). Or, ces membres non parlementaires ne sauraient délibérer sur des questions relatives aux privilèges parlementaires. La création d'une nouvelle entité dédiée aux questions déontologiques était indispensable pour clarifier les responsabilités des *Lay members*. Le président du comité est élu, comme tous ses homologues, par l'ensemble de la Chambre et est toujours issu de l'opposition. Les membres élus sont ensuite désignés par les différents partis au terme d'un scrutin interne²⁴⁴². Leur composition reflète généralement l'équilibre des forces politiques au sein de la chambre²⁴⁴³. Contrairement à d'autres comités, les personnalités extérieures ne sont pas élues par les autres membres, mais sont désignées au terme d'une conciliation avec les responsables des différents partis²⁴⁴⁴. Un appel à candidatures est lancé et un premier panel soumet six noms à la *Commission*, qui en choisit finalement trois. Le seul critère requis est de ne jamais avoir été parlementaire. Les membres sont normalement nommés jusqu'à la fin de la législature. Ils peuvent éventuellement être reconduits pour une période maximum de deux ans. Ils bénéficient d'une indemnité, sous forme de jeton de présence, et d'une prise en charge des frais qui est estimée par le comité à £500 par jour de séance²⁴⁴⁵. Le comité se réunit environ une fois par mois²⁴⁴⁶. Comme tous les comités, le public

the problem lies in one simple principle: the rules applied to MPs' expenses are quite different to those applied to the taxpaying public. This perception is compounded by a feeling that sanctions for breaches of the rules on expenses tend to be less severe than in other walks of life »), Rapport CSPL 2009, p. 32.

²⁴⁴² En pratique, Les *whip* de chaque parti ont une grande influence dans le choix des membres. Ce choix détermine pour une large part le « profil politique » du comité.

²⁴⁴³ Le *Committee on Standards* compte actuellement trois représentants du *Labour*, trois représentants du parti conservateur et un membre du *Scottish National Party*.

²⁴⁴⁴ *Standing Order* n° 149 A (3) « *No person may be appointed as a lay member unless that person has been selected on the basis of a fair and open competition* ».

²⁴⁴⁵ *Committee on Standards*, 6^e rapport, *The Standards System in the House of Commons (2014-2015)* », para. 82. Les membres reçoivent £300 d'indemnité par jour de séance, pour huit heures de travail. La chambre prend en charge £200 de frais annexes.

²⁴⁴⁶ 12 réunions ont eu lieu en 2017. Le comité publie un registre des présences sur la page internet qui lui est consacrée. : <https://www.parliament.uk/standards>.

est généralement admis en séance, sauf si les membres s’y opposent. Les membres non parlementaires assistent aux réunions du comité, peuvent donner leur opinion, mais ne disposent pas du droit de vote contrairement au souhait du CSPL. La Chambre des Communes a exprimé des doutes sur le sujet, estimant que l’octroi du droit de vote à des membres non parlementaires constituait une atteinte aux privilèges et nécessitait donc de recourir à la loi pour être adopté²⁴⁴⁷.

858. En 2015, le comité a fait un premier bilan de cette nouvelle organisation²⁴⁴⁸. Il a notamment reconsidéré le rôle des membres extérieurs. Le comité considérait qu’ils ont une influence déterminante. Le *Standing Order* impose la présence d’un membre non parlementaire pour pouvoir délibérer. Un membre extérieur peut exiger que son opinion sur une affaire soit retranscrite intégralement, sans quoi le rapport ne peut être rendu public. Ils sont donc en capacité de faire entendre leur voix²⁴⁴⁹. En avril 2014, un *Lay member* a même dirigé un groupe de travail issu du comité consacré à la modernisation du système déontologique britannique. Pour l’actuel président du comité, Kevin Baron, les personnalités extérieures « *ont énormément contribué au travail du comité. Ils apportent leur expérience et un regard indépendant et extérieur à toutes nos discussions. Il est souvent tentant pour un comité de se replier sur lui-même. Les membres non parlementaires nous encouragent à être plus ouverts et plus audacieux quant à la manière de promouvoir l’éthique au sein de la Chambre* »²⁴⁵⁰. Les trois premiers membres extérieurs nommés de 2013 à 2017 ont aussi fait un bilan très positif de leur participation. Ils estiment « *avoir été complètement impliqués dans tous les aspects du travail du comité* »²⁴⁵¹. En revanche, le comité a réaffirmé ses réticences à accorder un droit de vote aux membres non parlementaires.

²⁴⁴⁷ *Procedure Committee*, 6e rapport, « Lay membership of the Committee on Standards and Privileges », 26 octobre 2011, para. 25.

²⁴⁴⁸ *House of Commons Committee on Standards*, « Final Reflections of the first lay members at the end of their appointment period December 2012 - March 2017 ».

²⁴⁴⁹ *Idem*.

²⁴⁵⁰ « The three lay members who joined us just two years ago have added immensely to the capability of the Committee. They have brought different experiences to the table and ensured that an external perspective is brought to all our discussions. It is all too easy for any group to become inward looking and the lay members provide us with a constant challenge to ensure that we do not. They have also encouraged us to be bolder, to look at the processes and systems in Westminster that have long historical roots but that may not work quite so well today and indeed to think more actively about how we can promote ethical standards across the House ». Kevin Baron, *MP*, président du *Committee on Standards*., Rapport du comité, *The standards system in the House of Commons*, 2015, *op. cit.*, p. 36.

²⁴⁵¹ *House of Commons Committee on Standards*, « Final Reflections of the first lay members at the end of their appointment period December 2012 - March 2017 », p. 4.

859. Conscient de cet apport significatif, le comité propose de modifier sa composition pour inclure un nombre égal de députés et de membres extérieurs. Le comité compte depuis le 18 mai 2016, sept membres députés élus et sept membres extérieurs. Ces personnalités issues de la société civile ont des profils divers. Ils ont l'obligation de fournir une déclaration d'intérêts. L'introduction de la parité entre les membres élus et les membres extérieurs constitue un geste d'ouverture sans précédent à société civile. Elle montre la forte adaptabilité de la Chambre des Communes. Elle accroît aussi la légitimité et l'objectivité du comité qui joue un rôle central dans la promotion de la déontologie.

860. En effet, le *Committee on Standards* dispose de pouvoirs et de moyens importants. Il joue un rôle d'interface entre le commissaire à l'éthique et la Chambre. Il supervise l'action du commissaire. D'une part, il est saisi par le commissaire lorsque celui-ci juge que la plainte qui lui est soumise est sérieuse. Le comité étudie le rapport d'enquête du commissaire et peut demander des compléments d'information. Il peut procéder à des auditions et solliciter l'avis d'experts extérieurs²⁴⁵². Il a le pouvoir de convoquer le député concerné et d'exiger la transmission de tout document en lien avec l'affaire²⁴⁵³. À l'issue de ce processus, le comité rend son propre rapport dans lequel il confirme généralement l'analyse du commissaire²⁴⁵⁴. L'efficacité de ce système suppose une collaboration étroite entre le commissaire et le comité. Si le *Standing Order* confirme l'indépendance du commissaire vis-à-vis du comité, celui-ci a nécessairement besoin de son appui pour qu'une sanction soit imposée. D'autre part, le comité délivre une expertise sur les questions déontologiques. Il étudie les propositions de révision du code de conduite suggérées par le commissaire et dispose de la faculté de s'autosaisir sur des questions particulières.

861. L'exemple britannique montre qu'un comité et un déontologue indépendants peuvent travailler de concert. Cette configuration présente un certain nombre d'avantages. Elle permet d'abord d'éviter le sentiment d'isolement dans lequel peuvent se retrouver les déontologues français ou canadiens. Le commissaire dispose ainsi d'un interlocuteur privilégié. Les rôles

²⁴⁵² *Standing Order* n° 149.

²⁴⁵³ *Standing Order* n°149 (10).

²⁴⁵⁴ Depuis 1995, le comité n'a jamais totalement déjugé le commissaire sur une affaire, quoi qu'il ait pu proposer à la Chambre une sanction plus clémentine que celle suggérée par le commissaire.

respectifs du commissaire et du comité sont clairement définis par le *Standing Order*. Le commissaire formule des recommandations générales ou individuelles, mais seul le comité propose une sanction à la Chambre. En ce sens, le comité constitue une forme d'appel des décisions du commissaire qui sécurise et légitime la procédure d'enquête. Ni le commissaire ni le comité ne disposent du pouvoir de sanctionner définitivement un député. En pratique, le comité dispose d'un important pouvoir d'influence sur la chambre dont le rôle se réduit souvent à entériner les conclusions du rapport d'enquête. Du fait de sa composition pluraliste qui garantit son indépendance et sa légitimité, et de l'importance de ses pouvoirs d'investigation, le *Committee on standards* constitue la forme la plus aboutie des comités d'éthique parlementaire, fruit de la longue expérience du Parlement britannique en matière de déontologie. La Chambre des Communes consent peu à peu à abandonner le principe de l'autorégulation pour s'orienter vers un système de corégulation qui repose sur une collaboration entre la Chambre et des organes indépendants, ou semi-indépendants comme le *Committee on Standards*. La transparence du processus de décision contraste assez fortement avec la confidentialité qui prévaut dans les autres pays. Surtout, l'influence de ce comité « semi-externe » tranche assez radicalement avec la plupart des autres systèmes étudiés, où les organes de direction interne de la Chambre conservent un poids prépondérant.

§ 2/La prépondérance des organes de direction internes

862. Si des formes nouvelles de corégulation se développent dans plusieurs parlements, les organes de direction internes conservent un pouvoir de décision essentiel. Ce pouvoir appartient soit exclusivement au président de la Chambre, comme en Allemagne et au Parlement européen (A) soit au Bureau des deux assemblées en France (B).

A. *Un contrôle minimal exercé par la présidence au Bundestag et au Parlement européen*

863. En France, en Allemagne et au Parlement européen, la présidence, et le cas échéant l'organe collégial qui l'entoure (Le Bureau au Parlement français et au Parlement européen, le *Présidium* au *Bundestag*), sont les seules autorités habilitées à prononcer des sanctions à l'encontre des parlementaires. Le président du *Bundestag* peut conseiller de manière informelle les députés qui en font la demande sur leurs obligations déontologiques. En l'absence de procédure formalisée, le président peut en théorie être saisi par un autre député de la situation de l'un de ses collègues, voire par les citoyens. En pratique, ce sont toujours des députés qui saisissent le président ou l'administration pour un conseil sur leur cas personnel²⁴⁵⁵. Il n'existe en Allemagne aucun organe de déontologie parlementaire. La création d'un comité spécialisé et encore moins la nomination d'un déontologue n'ont jamais été à l'ordre du jour, eu égard à l'importance accordée à l'indépendance et la liberté de conscience du député²⁴⁵⁶. En cas de doute, les membres ont la possibilité de s'adresser à la division de la rémunération du *Bundestag*, où deux fonctionnaires sont affectés à l'administration du code de conduite. Le président peut compter sur l'expertise apportée par son administration, qui lui reste soumise.

864. Les déclarations d'intérêts exigées par le code de conduite sont adressées au président et au Bureau. Lorsqu'il soupçonne qu'un député a commis un manquement, le président diligente lui-même une enquête interne sans qu'aucun formalisme ne soit exigé. Il peut convoquer le député concerné ainsi que le président du groupe politique auquel il appartient. À l'issue de cette enquête, le président peut décider de classer l'affaire s'il constate qu'il n'existe pas de manquement ou si le député concerné a régularisé de lui-même sa situation, par exemple

²⁴⁵⁵ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* », Rapport d'évaluation pour l'Allemagne, *op. cit.*, para. 88.

²⁴⁵⁶ La lecture du rapport de conformité du GRECO concernant l'Allemagne, qui évalue la mise en place des recommandations effectuées dans le rapport d'évaluation est éclairante. En effet, Le Bundestag rejette la quasi intégralité des réformes préconisées. L'institution se prononce notamment contre l'introduction d'une obligation de signalement *ad hoc* d'un conflit d'intérêts en séance (para. 15), contre l'élargissement des obligations déclaratives aux membres de la famille proche (para. 20) Elle estime que les mécanismes actuels se sont avérés efficaces pour garantir le respect des exigences légales imposées aux parlementaires. Le Bundestag rejette également la proposition de créer un mécanisme de supervision tel qu'un déontologue ou un comité *ad hoc* estimant que le contrôle par l'administration avait fait la preuve de son efficacité. (para. 24.) , GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, Rapport de conformité pour l'Allemagne, 6 juillet 2017

s'il a finalement complété sa déclaration d'intérêts. Le président peut également prononcer un simple rappel à l'ordre en cas de manquement mineur, par exemple un retard de dépôt de déclaration. Lorsque le président constate un manquement particulièrement grave, il peut saisir le *Présidium* qui peut à nouveau entendre le député concerné et le chef de son groupe²⁴⁵⁷. Le *Présidium* est composé du président et des vice-présidents représentant chacun un groupe parlementaire. C'est donc à un organe éminemment politique qu'est confiée la gestion des conflits d'intérêts. La discipline personnelle des députés est aussi l'affaire des partis qui exercent une forte influence sur leurs membres.

865. Les décisions du *Présidium* sont prises à la majorité si l'unanimité ne peut être atteinte. S'il confirme les soupçons du président, il publie un communiqué relatif au manquement et peut imposer au député une sanction disciplinaire qui est exclusivement pécuniaire²⁴⁵⁸. En effet, le Règlement du *Bundestag* ne prévoit pas la possibilité de censurer ou d'exclure temporairement un député. Le montant de l'amende est calculé en fonction de la gravité du manquement et ne peut excéder la moitié du montant annuel de l'indemnité parlementaire, soit 49 512 € en 2014. Ce système repose sur la concertation et une approche préventive qui privilégie la pédagogie à la répression. Elle semble correspondre le mieux aux traditions parlementaires allemandes. La Cour constitutionnelle considère d'ailleurs « *qu'il est inévitable au sein d'une démocratie parlementaire que le Parlement soit seul compétent sur ses propres affaires* »²⁴⁵⁹. La Cour semble ainsi fermer la porte à toute externalisation du contrôle.

866. L'efficacité du système repose dès lors sur la conscience personnelle des députés et la détermination du président et du Bureau à faire respecter le code de conduite. Ce système entièrement autorégulé est la forme minimale de contrôle déontologique. S'il semble en théorie efficient, la pratique montre que ce n'est pas toujours le cas. Le système allemand ressemble peu ou prou à l'ancien système d'autorégulation britannique et souffre des mêmes lacunes. L'administration fait généralement preuve de clémence à l'égard des députés en cas de retard de déclaration ou d'informations incomplètes²⁴⁶⁰. Les deux seuls fonctionnaires affectés au

²⁴⁵⁷ Article 8 des règles de conduite applicables aux membres du *Bundestag*.

²⁴⁵⁸ Lorsque que le *Présidium* conclut à l'absence de manquement, un communiqué en ce sens peut être publié à la demande du député concerné.

²⁴⁵⁹ Cour constitutionnelle fédérale, décision 2 BvE 1/06 du 4 juillet 2007.

²⁴⁶⁰ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, rapport d'évaluation pour l'Allemagne, *op. cit.*, p. 28.

traitement des déclarations ne disposent d'ailleurs d'aucun pouvoir d'investigation ou de communication de documents. Ils ne peuvent pas, par exemple, convoquer le député concerné ou recueillir l'avis d'experts. Surtout, ils demeurent étroitement soumis à l'autorité du président qui les désigne. En l'état, ce système n'apporte pas toutes les garanties d'impartialité et d'objectivité. Si le système allemand est minimal, il repose pour l'essentiel sur la pénalisation des comportements parlementaires assimilés à de la corruption. Ce recours à la loi pénale est très similaire au cas français. Il est cependant problématique, car il donne le sentiment que les assemblées allemandes et françaises se refusent à faire leur propre police déontologique en déléguant cette tâche au juge pénal²⁴⁶¹.

867. Un système du même type est mis en place au Parlement européen. Seul le président peut, après une éventuelle saisine du Comité consultatif sur la conduite des députés, prononcer une sanction à l'encontre d'un député. Le Bureau du Parlement est également compétent pour proposer des modifications du code de conduite. Ce système exclusivement interne préserve la pleine autonomie du Parlement en la matière. Il n'apparaît cependant pas en mesure d'offrir toutes les garanties d'objectivité et d'indépendance que requiert aujourd'hui la lutte contre les conflits d'intérêts. Certains parlements l'ont compris et ont consenti à assouplir ce dogme de la compétence exclusive des députés en matière disciplinaire et déontologique. En France, le Parlement, et principalement l'Assemblée nationale ont consenti à assouplir le principe de l'auto régulation avec la nomination d'un déontologue. Cependant, le Bureau et la présidence sont toujours au cœur du système et exercent un rôle décisif.

B. Les bureaux des assemblées, toujours au cœur du système français

868. En matière de lutte contre les conflits d'intérêts, les bureaux des assemblées exercent deux fonctions principales. D'une part, ils s'assurent du respect de la législation sur les

²⁴⁶¹ L'Allemagne est le seul pays étudié qui prévoit une incrimination pénale spécifique à la corruption parlementaire. Suite à différence affaires mettant en évidence les relations troubles de certains parlementaires avec les lobbies, le Parlement a adopté en 1994 un nouvel article du code pénal spécifique à la corruption des députés (*Abgeordnetenbestechung*). L'article 108 du code pénal, modifié en 2014, énonce que « quiconque, en qualité de membre d'une assemblée publique de la Fédération ou des Länder, demande, permet que lui soit promis ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage indu en échange d'un acte accompli ou d'un acte qu'il s'abstient d'accomplir sur demande ou instruction dans l'exercice de son mandat est passible d'une peine de prison de cinq ans maximum ou d'une amende ». Un député peut donc en théorie voir sa responsabilité pénale engagée en cas d'acceptation d'un avantage illicite ; Sur ce point, voir Christophe DE NANTOIS, *Le député, op. cit.*, p. 244.

incompatibilités et peuvent le cas échéant saisir le Conseil constitutionnel (1). D'autre part, ces instances jouent un rôle central dans la détermination et la sanction des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts (2).

1) Une fonction de contrôle des incompatibilités et de saisine du
Conseil constitutionnel en cas de doute

869. En France, les bureaux des deux assemblées jouent un rôle décisif en matière de contrôle et de sanction. En revanche, le président ne dispose pas, comme en Allemagne ou au Parlement européen, de prérogatives exclusives en la matière. Le président du Sénat a seulement la possibilité, avec le Bureau, de saisir le comité de déontologie. Le président de l'Assemblée nationale propose un candidat au poste de déontologue qui doit être confirmé par le Bureau. Les décisions sont prises de façon collégiale. Le Bureau de chaque assemblée est composé du président, des vice-présidents, des questeurs et de secrétaires de l'assemblée. Il compte 22 membres à l'Assemblée nationale et 26 au Sénat. Ces règles de composition permettent normalement d'assurer une représentation équilibrée de tous les groupes politiques en fonction de leur importance numérique. Des délégations sont chargées d'examiner et de préparer des décisions sur des questions particulières. En matière de déontologie, on compte à l'Assemblée nationale une délégation chargée de l'application du statut de député et au Sénat, une délégation chargée des conditions d'exercice du mandat de sénateur. Leur composition est désormais rendue publique sur le site des deux assemblées.

870. Ces deux délégations jouent un rôle central en matière de prévention des conflits d'intérêts. Elles sont chargées d'étudier, au nom du Bureau, si un député ou un sénateur ne se trouve pas dans une situation d'incompatibilité²⁴⁶². Les bureaux se fondent pour cela sur les déclarations d'intérêts des parlementaires qui recensent les activités conservées. Les déclarations leurs sont transmises à cette fin. La Haute Autorité est garante de leur transparence et de leur sincérité. Les bureaux les examinent principalement au regard de la législation sur les incompatibilités. La sincérité et l'exhaustivité des déclarations sont des conditions essentielles à la réalisation de ce contrôle. Or, le traitement de ces déclarations, et notamment des omissions

²⁴⁶² Article L.O 151- 2 du code électoral : « Le bureau de l'Assemblée nationale examine si les activités professionnelles ou d'intérêt général ou les participations financières mentionnées par les députés dans la déclaration d'intérêts et d'activités, en application du 5° et du 11° du III de l'article L.O 135-1, sont compatibles avec le mandat parlementaire ».

substantielles d'intérêts manque d'effectivité. Les déclarations incomplètes demeurent heureusement assez rares, en particulier s'agissant des activités conservées.

871. C'est seulement lorsqu'il émet un doute sur la compatibilité des fonctions exercées ou des participations détenues que le Bureau peut, ainsi que le garde des Sceaux ou le parlementaire concerné, saisir le Conseil constitutionnel qui dispose seul d'un pouvoir de sanction en cas d'incompatibilité²⁴⁶³. Le Bureau doit obligatoirement avoir préalablement examiné la situation du député concerné, sous peine d'irrecevabilité de la requête²⁴⁶⁴. Un député ne peut saisir de sa propre initiative le Conseil constitutionnel si le Bureau n'a pas clairement émis un doute sur sa situation²⁴⁶⁵. En cas d'incompatibilité, le Conseil constitutionnel déclare le parlementaire démissionnaire d'office, s'il n'a pas régularisé sa situation dans les trente jours. Cette saisine est loin d'être automatique. Dans un premier temps, le Bureau invite l'élu concerné à démissionner des fonctions incompatibles²⁴⁶⁶. Sous la Ve République, il n'y a eu qu'un seul cas de démission d'office en raison d'une incompatibilité²⁴⁶⁷. Les bureaux peuvent également saisir le Conseil constitutionnel lorsqu'ils constatent qu'un député ou un sénateur manque aux obligations prévues aux articles L.O 149 et L.O 150. Il s'agit des interdictions de plaider pour les parlementaires avocats, de l'interdiction de laisser figurer sa qualité de parlementaire dans une publicité commerciale²⁴⁶⁸, le député ou le sénateur qui n'a pas respecté ces interdictions est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel sur requête du Bureau de l'assemblée concernée ou du garde des Sceaux²⁴⁶⁹.

²⁴⁶³ Cf. *infra*.

²⁴⁶⁴ CC, décision n° 2015-31 I du 13 octobre 2015.

²⁴⁶⁵ CC, décision n° 2018-41 I du 26 septembre 2018. En l'espèce, un député a lui-même saisi le Conseil constitutionnel d'une demande d'appréciation de sa situation au regard des incompatibilités alors que le Bureau, l'ayant préalablement examiné, n'a émis aucun doute sur la compatibilité des fonctions. Le Conseil constitutionnel a logiquement jugé la requête irrecevable, estimant qu'au regard de l'article L.O 151-2 qu'il « ne peut être appelé à apprécier si un député se trouve dans un cas d'incompatibilité qu'après examen par le bureau de l'Assemblée nationale de la situation de ce député et à la condition que le bureau ait exprimé un doute à ce sujet. » (cons.3)

²⁴⁶⁶ En 2018, le Bureau de l'Assemblée a décidé de saisir le Conseil constitutionnel du cas d'un seul député en raison d'un doute sur la compatibilité des fonctions de direction dans une association dont l'activité consiste dans la prestation de services destinés spécifiquement à une collectivité locale. Compte rendu du Bureau du 11 avril 2018. Le Conseil a jugé que cette fonction de direction, exercée dans une entreprise fournissant des prestations destinées spécifiquement aux collectivités territoriales, était incompatible avec le mandat parlementaire en application de l'article L.O 146 du code électoral. Voir décision n° 2018-39 I du 29 juin 2018.

²⁴⁶⁷ Il s'agissait de Gérard TREMEGE, qui a préféré, en 1995, conserver ses fonctions de président de l'assemblée des Chambres de commerce et d'industrie, plutôt que son mandat de député des Hautes-Pyrénées. CC, décision 95-12 I du 14 septembre 1995, *AJDA*, 1995 p. 701 note SCHRAMECK.

²⁴⁶⁸ Sur ces interdictions, voir partie 1 para. 430 et s.

²⁴⁶⁹ Article L.O 151-3 du code électoral.

872. Le rôle du Bureau s'étend également au contrôle de la situation fiscale des parlementaires. Depuis la loi du 15 septembre 2017, les députés et les sénateurs sont en effet tenus de solliciter auprès de l'administration fiscale une attestation constatant qu'il a satisfait aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable²⁴⁷⁰. À l'issue d'un délai d'un mois permettant à l'élu de régulariser sa situation, l'administration fiscale transmet cette attestation au Bureau lequel peut saisir le Conseil constitutionnel s'il constate, au terme des échanges entre le parlementaire et l'administration fiscale, une absence de mise en conformité ou de contestation²⁴⁷¹. La peine encourue est plus sévère que celle prévue pour les manquements aux articles L.O 149 et L.O 150. En plus de la démission d'office, la loi précise que « *le Conseil constitutionnel peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer le député inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans* »²⁴⁷². Un premier contentieux a eu lieu sur cette question. Le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de saisir le Conseil constitutionnel du cas d'un député au regard de l'article L.O 136-4²⁴⁷³. Le Conseil a rendu sa première décision OF (pour Obligations Fiscales) en juillet 2018²⁴⁷⁴. En l'espèce, le juge constate que, même si le député concerné a partiellement régularisé sa situation au regard de l'article L.O. 136-4 dans le délai qui lui était laissé, l'importance des sommes dues et l'ancienneté de cette dette le conduise à prononcer l'inéligibilité du député pour une durée de trois ans et à le déclarer démissionnaire d'office. Le conseil fait une application rigoureuse des critères posés par la loi²⁴⁷⁵. Même si la situation est en cours de régularisation à la date de la décision, celui-ci prend d'abord en compte l'importance de la dette contractée et son ancienneté²⁴⁷⁶.

873. Le recours au Conseil constitutionnel constitue une première forme d'externalisation du contrôle qui s'explique davantage par le caractère constitutionnel des incompatibilités que par la volonté de renforcer l'impartialité du contrôle en la matière. Le Bureau conserve néanmoins

²⁴⁷⁰ Article L.O 136-4 du code électoral. Le texte précise : « Est réputé satisfaire à ces obligations de paiement le député 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, majorations ou amendes, à condition qu'il respecte cet accord ».

²⁴⁷¹ Article L.O 136-4 du code électoral.

²⁴⁷² *Idem*.

²⁴⁷³ Compte rendu du Bureau du 11 avril 2018.

²⁴⁷⁴ CC, décision n° 2018-1 OF du 6 juillet 2018, *LPA*, 2018, vol. 235, p. 6, note CAMBY, *AJDA*, 2018, p. 1424

²⁴⁷⁵ Jean Pierre CAMBY, « La démission d'office du mandat parlementaire pour motif fiscal et l'inéligibilité », *LPA*, 2018, vol, 235, pp. 6-8.

²⁴⁷⁶ Sur cette décision, voir rapport déontologue 2019, p. 85.

une grande marge de manœuvre. Il décide seul de l'opportunité de la saisine. Sa décision de ne pas saisir le Conseil est insusceptible de recours, y compris à l'initiative du parlementaire concerné²⁴⁷⁷. Le Bureau et le président disposent également de pouvoirs importants sur la détermination et la sanction des règles déontologiques.

2) Un rôle d'impulsion et de sanction sous-employé en matière de déontologie

874. Les bureaux des assemblées ont été à l'initiative des premières réformes en matière de déontologie. La création du comité de déontologie au Sénat et l'élaboration d'un code de conduite à l'Assemblée nationale sont le résultat de décisions prises par les bureaux qui jouent un rôle clé dans la détermination des règles déontologiques²⁴⁷⁸. Ce rôle est d'ailleurs reconnu par la loi qui précise que « *le bureau, après consultation de l'organe chargé de la déontologie, détermine les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts* »²⁴⁷⁹. En pratique, le Bureau prend des arrêtés qui modifient l'instruction générale du Bureau qui constitue, dans les deux assemblées, la principale source des règles déontologiques. En pratique, les Bureaux sont souvent contraints par la loi d'adopter des mécanismes assez précis ce qui limite leur marge de manœuvre. C'est notamment le cas s'agissant de l'interdiction des emplois familiaux, laquelle est déterminée par la loi et sanctionnée par le juge pénal alors qu'elle relève vraisemblablement « *des règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts* » au sens de la loi organique et aurait donc pu être fixée par un arrêté du Bureau. Ces exemples de pénalisation du fonctionnement interne des assemblées demeurent limités. Les bureaux prennent souvent d'eux-mêmes des initiatives heureuses qu'il faut saluer. Les modifications apportées aux régimes d'assurance chômage et de retraite des députés, ou le renforcement du système de sanction en cas d'absentéisme au Sénat en sont deux exemples. Le Bureau reste néanmoins un organe politique, ce qui constitue parfois un frein aux réformes. Par exemple, en février 2017, en pleine affaire Fillon, le Bureau de l'Assemblée nationale décide

²⁴⁷⁷ Cette situation n'apparaît pas tout à fait satisfaisante pour assurer un contrôle optimal des incompatibilités. L'article L.O 151-2 pourrait par exemple prévoir que l'appréciation portée par le Bureau peut être contestée devant le Conseil constitutionnel par le député concerné.

²⁴⁷⁸ À l'origine, la création des premiers dispositifs déontologiques a été décidée sous l'impulsion du Bureau des assemblées. Sur l'historique, voir *supra* para. 593 et s.

²⁴⁷⁹ Article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires créé par la loi n° 2013-906 du 11 octobre 2013.

de créer un groupe de travail sur les questions de déontologie²⁴⁸⁰. Cette initiative, certes prise en toute fin de législature, ne verra jamais le jour en raison du refus de l'opposition d'y participer. Cet exemple illustre la difficulté d'obtenir un consensus, y compris sur des questions d'éthique, dans un univers fortement politisé.

875. Dans ce contexte, le recours à la loi devient nécessaire pour inciter au changement. Le rôle des assemblées se limite souvent à assurer la traduction au sein du Règlement ou de l'instruction générale du Bureau des dispositions législatives adoptées. En 2013, le vote des lois sur la transparence de la vie publique a conduit deux ans plus tard à l'adoption de résolutions modifiant le Règlement de chacune des assemblées²⁴⁸¹. La même chose s'est répétée en 2017. Les assemblées ont chacune tiré les conséquences de l'adoption des lois pour la confiance dans la vie politique en édictant des dispositions assurant la mise en œuvre du nouveau système de frais de mandat ou du registre des déports²⁴⁸². Les « lois de moralisation » sont, on l'a vu, largement imposées au Parlement par un pouvoir exécutif sommé de réagir rapidement à un scandale²⁴⁸³. Les réformes du Règlement qui tirent les conséquences de ces lois suivent la même logique. Il n'en demeure pas moins que le processus de traitement des conflits d'intérêts a été fortement consolidé au cours de ces dernières années. Les réformes successives ont notamment renforcé les pouvoirs de sanction du Bureau, même si en pratique, ceux-ci sont rarement employés. Le droit disciplinaire constitue pourtant le moyen principal pour les assemblées de sanctionner les manquements à la déontologie. L'usage de ce pouvoir disciplinaire varie pourtant sensiblement selon les parlements.

²⁴⁸⁰ Compte rendu de la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale du 22 février 2017.

²⁴⁸¹ Il s'agit à l'Assemblée nationale de la résolution du 28 novembre 2014 qui crée le chapitre XV du Règlement intitulé « Discipline, immunités et déontologie ». Le Sénat a adopté une première résolution le 13 mai 2015 créant le chapitre du Règlement intitulé « Discipline et obligations déontologiques » (Chapitre XVII).

²⁴⁸² Le Sénat a adopté une seconde résolution relative aux obligations déontologiques des sénateurs le 6 juin 2018, qui met en œuvre dans le Règlement certaines dispositions de loi du 15 septembre 2017 comme le registre des déports. Ce registre est mis en place à l'Assemblée nationale depuis le vote de la résolution n° 1882 adoptée le 4 juin 2019. Le registre est inscrit à l'article 80-1-1 du RAN.

²⁴⁸³ Sur l'impact des scandales voir para 588 et s.

Section 3 : La sanction disciplinaire des manquements à la déontologie

876. La sanction occupe en principe une place marginale au sein des systèmes de contrôle déontologique. L'objectif de la déontologie est d'abord de favoriser l'assimilation de leurs devoirs par les parlementaires par le dialogue, la pédagogie et la prévention. Tous les parlements étudiés prévoient cependant la possibilité de sanctionner un manquement au code de déontologie par la voie disciplinaire. Les caractéristiques et les objectifs de ce droit propre aux assemblées législatives diffèrent du droit pénal. Ce dernier n'entre dans le champ de la déontologie que pour réprimer certains manquements constitutifs d'une infraction.

877. *A contrario*, le droit disciplinaire est mobilisé en ultime recours pour sanctionner, non pas une infraction prédéterminée, mais la persistance d'une situation contraire à la déontologie. Ces situations à risques sont variées. Leur appréciation relève avant tout de la responsabilité du parlementaire, accompagné par les autorités chargées de la déontologie. Le dialogue et une certaine rigueur déontologique demeurent les meilleurs outils pour éviter à un parlementaire de se retrouver dans ces situations. Le droit disciplinaire n'a vocation à intervenir que pour sanctionner un élu qui se serait délibérément placé dans une situation de conflit d'intérêts en ignorant les recommandations déontologiques qui lui auraient été faites. Il vise d'abord à préserver l'intégrité et la réputation du Parlement. Par sa dimension essentiellement morale, le droit disciplinaire est particulièrement adapté à la sanction des manquements à la déontologie (§1). Si l'échelle des sanctions prévue est relativement similaire (§ 2), l'usage par les chambres du droit disciplinaire pour sanctionner les manquements à la déontologie se révèle très différent selon les institutions (§ 3).

§ 1/Une solution disciplinaire adaptée aux manquements à la déontologie

878. L'usage du droit disciplinaire est le corollaire de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées. L'irresponsabilité, déjà évoquée, empêche la mise en jeu de la responsabilité des parlementaires pour des actes ou des propos en lien avec l'exercice de leur

mandat²⁴⁸⁴. Elle protège leur liberté d'action, mais ne saurait toutefois être absolue. Les assemblées disposent de la possibilité de sanctionner leurs membres. Le droit parlementaire disciplinaire atténue l'effet de l'irresponsabilité²⁴⁸⁵. Il a traditionnellement pour fonction de « *préserver l'ordre dans la conduite des délibérations et d'assurer que les membres du Parlement ont une conduite conforme aux exigences de leur mandat* »²⁴⁸⁶. Son usage s'est longtemps limité aux comportements en séance. Il s'étend désormais à des comportements extérieurs susceptibles de constituer un manquement aux obligations déontologiques définies par les chambres. Le recours au droit disciplinaire pour sanctionner des manquements à la déontologie renforce son caractère essentiellement moral (A). La discipline est traditionnellement utilisée pour assurer le bon déroulement des débats. Son usage s'étend désormais à des comportements extérieurs à la séance (B).

A. Un droit essentiellement moral traditionnellement utilisé pour assurer le bon déroulement des débats

879. L'existence d'un droit disciplinaire autonome au sein des parlements constitue l'un des traits les plus marquants de leur autonomie. Elle est la conséquence logique de l'irresponsabilité dont jouissent les membres du Parlement. En France, contrairement au Royaume-Uni, l'existence de ce droit n'a pas de fondement textuel explicite²⁴⁸⁷. Le droit du Parlement à générer sa propre discipline n'est pas mentionné dans la Constitution²⁴⁸⁸. La tradition républicaine, et la nécessité pratique de maintenir l'ordre au sein des assemblées constituent les principaux arguments en faveur du maintien d'un système disciplinaire autonome²⁴⁸⁹. Toutes les assemblées françaises depuis la Révolution se sont dotées d'un Règlement autonome contenant un régime de sanctions disciplinaires²⁴⁹⁰. Cette exception disciplinaire trouve aussi

²⁴⁸⁴ Sur l'irresponsabilité, voir partie 1 para 195 et s.

²⁴⁸⁵ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 209.

²⁴⁸⁶ Commentaire officiel de la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, p. 4.

²⁴⁸⁷ Cécile GUERIN BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, op. cit., p. 202.

²⁴⁸⁸ L'article 26 de la Constitution consacre seulement l'entière liberté de parole des membres du Parlement.

²⁴⁸⁹ Le rapport HYEST s'appuie notamment « sur une tradition républicaine constante, établie depuis la Révolution française, et qui consacre l'autonomie totale de chaque assemblée en matière disciplinaire » pour justifier sa préférence pour l'auto régulation en matière de déontologie et contester le recours à des autorités de régulation externe ». Rapport HYEST, p. 79.

²⁴⁹⁰ Selon Eugène PIERRE « Les assemblées ne pourraient subsister si elles n'avaient un droit de discipline sur leurs membres. Ce droit est consacré dans tous les règlements ; il a pris place dans quelques constitutions ; il ne deviendrait discutable que s'il servait à opprimer les minorités au lieu de servir à protéger l'ordre général et la liberté individuelle » in *Traité*, 1902, op. cit., p. 505 para. 456 et s.

son fondement dans la liberté inhérente à l'exercice du mandat dont elle constitue aussi une des limites. En effet, comme le souligne le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 juillet 2018, « *La liberté reconnue aux membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat peut ainsi trouver sa limite dans la nécessité pour les assemblées de préserver l'ordre dans la conduite des délibérations et d'assurer que les membres du Parlement ont une conduite conforme aux exigences de leur mandat* »²⁴⁹¹. Il en découle que les juridictions ordinaires n'ont, en principe, pas à connaître des décisions disciplinaires des chambres, à l'exception du contentieux impliquant leurs agents publics²⁴⁹².

880. Au Royaume-Uni, l'existence de ce droit dérive de l'article 9 du *Bill of Rights* qui reconnaît explicitement la compétence disciplinaire dérogatoire du Parlement²⁴⁹³. Au Canada, l'article 18 de l'Acte constitutionnel de 1867 précise que le Parlement bénéficie des mêmes droits et immunités que ceux accordés à la Chambre des Communes britannique. Le système disciplinaire y est donc, dans son principe, rigoureusement identique. Ce droit est mis en œuvre par le vote de résolutions qui encadrent la liberté de parole et d'action des députés. Le *Speaker* de la Chambre est chargé de les faire respecter et d'assurer le bon déroulement des débats.

881. L'apparition des sanctions disciplinaires est bien plus tardive en Allemagne²⁴⁹⁴. Aucune disposition précise relative à la discipline n'a été introduite jusqu'en 1990. Le président de la Chambre disposait seulement d'un pouvoir de police rarement utilisé et dont la portée était mal définie²⁴⁹⁵. La réunification a mis fin à cette situation. Le Règlement du *Bundestag* comprend des sanctions précises et confère au président un pouvoir disciplinaire général. Cette exclusivité est particulièrement forte. Le *Bundestag* est le seul des parlements étudiés qui se soit pour

²⁴⁹¹ Commentaire de la- décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, p. 4.

²⁴⁹² Ce principe, qui découle de l'autonomie des assemblées pose toutefois question au regard de la protection des droits fondamentaux et notamment du droit au recours effectif protégé par l'article 13 de la CESDH. La CEDH admet d'ailleurs de plus en plus largement les recours contre les sanctions parlementaires, voir par exemple l'arrêt *Karcsony et autres c. Hongrie* du 17 mai 2016. En France, le juge administratif se refuse à admettre ce type de recours. Voir en ce sens CE 28 mai 2011 n° 347869, note Olivier RENAUDIE, « L'injusticiabilité d'une sanction parlementaire à l'épreuve des droits fondamentaux, note sous CE 28 mars 2011 », *D.*, 2011, n° 22, pp. 1540-1543 ; Marc GUERINI, « Le contrôle des sanctions infligés aux membres des assemblées parlementaires », *RFDA*, 2016, n° 2, , pp. 345-354. Le Conseil d'État est en revanche compétent s'agissant des actes concernant la discipline et la carrière des agents et des fonctionnaires parlementaires.

²⁴⁹³ « *Freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament* » ; « *La liberté de parole et les débats ou procédures au Parlement ne devraient être ni mis en cause ni contestés devant aucun tribunal ni lieu hors du Parlement* » (Nous soulignons).

²⁴⁹⁴ Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 256.

²⁴⁹⁵ *Ibid.*

l'heure refusé à assouplir la règle de l'auto contrôle en matière déontologique. Il n'existe pas en Allemagne, de comité de déontologie parlementaire ou d'autorité indépendante équivalente à l'IPSA en Grande-Bretagne ou à la Haute Autorité en France. Les éventuels manquements au code de conduite sont sanctionnés en interne par une décision du président.

882. Plus généralement, le droit disciplinaire se situe « *dans une position de très forte autonomie à l'égard de l'ordre juridique étatique* »²⁴⁹⁶. Ces caractéristiques sont en effet très différentes de celle du droit commun, notamment pénal. Ainsi, le principe de légalité ne trouve pas à s'appliquer avec la même force en matière disciplinaire. Le contenu de ce droit demeure largement indéterminé. Les peines prévues par les différents règlements sont susceptibles de s'appliquer à une vaste catégorie de manquements. Le droit disciplinaire se distingue notamment du droit ordinaire par sa dimension essentiellement morale. Comme l'écrit Cécile Guérin-Bargues, « *le pouvoir disciplinaire a pour vocation première la protection de l'institution et non la sanction du contrevenant ou la réparation d'un dommage, la peine disciplinaire est de nature essentiellement morale. Elle présente ainsi l'avantage de la sanction sous la forme de l'humiliation, sans pour autant entraver de manière directe l'exercice du mandat* »²⁴⁹⁷. À l'inverse du droit pénal, le droit disciplinaire ne cherche à sanctionner personnellement un individu, mais à protéger la réputation de l'institution tout en préservant autant que possible l'exercice des fonctions.

883. L'application du droit disciplinaire aux manquements déontologiques accroît encore sa dimension morale. Il ne s'agit plus seulement de protéger l'institution, mais bien de sanctionner un parlementaire qui s'est maintenu dans une situation qui, sans être illégale, peut créer un doute sur sa probité. En ce sens, le droit disciplinaire constitue un rappel à l'ordre. Il ne sanctionne pas nécessairement un fait, mais une situation qu'un parlementaire peut avoir laissée perdurer par négligence sans intention répréhensible. La sévérité de la sanction est d'ailleurs toute relative. L'objectif est d'abord l'atteinte à la réputation. La poursuite du mandat est en tout état de cause assurée jusqu'aux prochaines élections, sauf dans l'hypothèse où, comme au Royaume-Uni, la sanction entraîne l'ouverture d'une pétition révocatoire²⁴⁹⁸.

²⁴⁹⁶ Cécile GUERIN-BARGUES, *op. cit.*, p. 209.

²⁴⁹⁷ *Ibid.*

²⁴⁹⁸ Sur le ce système de pétition révocatoire voir para. 916.

884. Le droit disciplinaire se caractérise également par une forte indétermination. Les sanctions prévues ne correspondent pas nécessairement à une infraction précise. En France, les règlements des assemblées répriment, par exemple, sans autre précision, le fait de « troubler l'ordre » ou encore de « paralyser la liberté des débats et des votes ». Ces formulations recouvrent une large catégorie de manquements. Un parallèle peut être effectué avec l'indétermination des valeurs éthiques énoncées dans les codes de conduite. En France, l'article 2 du code de déontologie des députés relatif au principe d'indépendance précise « *qu'en aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code* ». L'appréciation de ces situations demeure éminemment subjective au même titre que les comportements susceptibles de troubler l'ordre ou de paralyser la délibération. Cette indétermination n'atténue pas pour autant la force du droit disciplinaire. Au contraire, sa flexibilité en fait l'outil adéquat pour lutter contre les conflits d'intérêts. En effet, à l'instar des comportements inappropriés en séance, ces situations ne peuvent, sauf à de rares exceptions, faire l'objet d'une définition *a priori*.

885. Cette indétermination est particulièrement forte au Royaume-Uni. La Chambre des Communes dispose d'un pouvoir de sanction beaucoup plus large que ses homologues du fait de l'existence de la procédure de *contempt*, que l'on peut traduire par le terme « d'outrage », bien que son objet soit en réalité plus large que son équivalent français. Cette procédure permet à la Chambre de sanctionner pénalement « *tout acte ou toute omission qui entrave ou qui gêne l'une ou l'autre des chambres, l'un de ses membres ou de ses fonctionnaires dans l'exercice de ses fonctions ou qui tend, de manière directe ou indirecte, à produire un tel résultat* »²⁴⁹⁹. Les actes concernés sont relativement larges. Le *contempt* permet à la Chambre de sanctionner les actes qui portent atteinte à son fonctionnement, à son autorité, à sa dignité et à ses privilèges²⁵⁰⁰. Jusqu'à l'adoption des codes de conduite, le *contempt* constituait, outre le droit disciplinaire classique, un moyen pour la Chambre de sanctionner les faits de corruption ou les situations de conflits d'intérêts. La survivance de ce pouvoir s'explique par l'origine juridictionnelle du

²⁴⁹⁹ ERSKINE MAY, 2011, *op. cit.*, p. 128: « tout acte ou toute omission qui entrave ou qui gêne l'une ou l'autre des Chambres, l'un de ses membres ou de ses fonctionnaires dans l'exercice de ses fonctions, ou qui tend, de manière directe ou indirecte, à produire un tel résultat ». Traduction de Cécile GUERIN BARGUES in *Immunité parlementaire et régime représentatif*, *op. cit.*, p.210. Du même auteur voir également « Brexit : au mépris du Parlement ? Theresa May, entre « contempt of Parliament » et fragile soutien de sa majorité », *JP Blog*, 18 décembre 2018.

²⁵⁰⁰ Le *contempt* doit être distingué de l'atteinte au privilège proprement dit. Toutes les atteintes aux privilèges constituent un *contempt* mais le fait de faire obstruction à l'exercice de son mandat par un député ne constitue pas nécessairement une atteinte au privilège de la Chambre dans son ensemble.

Parlement britannique. La Chambre des Communes du Canada dispose également de ce pouvoir en vertu de la section 18 du *Constitutional Act* de 1867, mais il est rarement utilisé²⁵⁰¹. La procédure de *contempt* existe également au Québec. Cependant, à la différence du Royaume-Uni, la loi sur l'Assemblée nationale définit avec une relative précision les actes susceptibles de porter atteinte aux droits du Parlement²⁵⁰². Cette sanction s'applique aussi bien aux membres extérieurs au Parlement qu'aux députés eux-mêmes.

886. En pratique, son utilisation pour des manquements à l'éthique et à la déontologie est devenue obsolète²⁵⁰³. Le *contempt* demeure surtout applicable à l'encontre du gouvernement ou des personnes extérieures au Parlement pour des cas d'obstruction au bon fonctionnement de la Chambre²⁵⁰⁴. Le recours au droit disciplinaire pour sanctionner les manquements à la déontologie atténuée, dans une certaine mesure, son caractère indéterminé. Les codes de déontologie définissent avec une certaine précision le comportement attendu des parlementaires et prévoient des sanctions en cas de manquement. L'évolution est importante. Elle atténue le

²⁵⁰¹ En mars 2011, un *contempt* a été prononcé à l'encontre de l'ensemble du gouvernement fédéral pour avoir refusé de divulguer à l'opposition son projet de budget. Une motion de défiance fut votée et abouti à la chute du gouvernement de Stephen Harper.

²⁵⁰² Article 55 de la loi sur l'Assemblée nationale : « Nul ne peut porter atteinte aux droits de l'Assemblée. Constitue notamment une atteinte aux droits de l'Assemblée le fait de :

- 1° refuser d'obéir à un ordre de l'Assemblée, d'une commission ou d'une sous-commission;
- 2° rendre un témoignage faux ou incomplet devant l'Assemblée, une commission ou une sous-commission;
- 3° présenter à l'Assemblée, à une commission ou à une sous-commission un document faux dans le dessein de tromper;
- 4° contrefaire, falsifier ou altérer, dans le dessein de tromper, un document de l'Assemblée, d'une commission ou d'une sous-commission ou un document présenté ou produit devant elles;
- 5° créer des désordres susceptibles de troubler le cours des débats parlementaires ;
- 6° user ou menacer d'user de la force ou exercer des pressions indues pour faire annuler ou suspendre une séance;
- 7° attaquer, gêner, rudoyer ou menacer un député dans l'exercice de ses fonctions parlementaires ou un membre du personnel de l'Assemblée dans l'exercice de ses fonctions parlementaires;
- 8° diffamer un député ou proférer des injures à l'encontre de ce dernier;
- 9° corrompre ou chercher à corrompre un député ou un membre du personnel de l'Assemblée;
- 10° essayer d'influencer le vote, l'opinion, le jugement ou l'action du député par fraude, menace ou par des pressions indues;
- 11° suborner, tenter de suborner ou menacer une personne relativement à un témoignage qu'elle doit rendre devant l'Assemblée, une commission ou une sous-commission;
- 12° entreprendre une procédure contre un député dans une intention malveillante;
- 13° accomplir un acte à l'encontre d'une immunité parlementaire dont bénéficie un député ».

²⁵⁰³ La sanction de *contempt* a été appliquée pour la dernière fois à l'encontre d'un député en 2002. Keitz VAZ fut sanctionné par la Chambre des Communes pour avoir tenté de faire pression sur un témoin et d'interférer dans une enquête de la commissaire à l'éthique le concernant. Il fut exclu pour une période d'un mois pour avoir manqué à ses obligations déclaratives et fut reconnu coupable d'outrage (*contempt*) à la Chambre en raison de son attitude envers la commissaire et un témoin clé. Sur cette affaire voir le rapport du *Committee on Standards and Privileges*. HC 605,7 février 2002.

²⁵⁰⁴ Le gouvernement britannique a essuyé le premier *contempt* de son histoire le 4 décembre 2018 pour avoir refusé de divulguer l'analyse juridique du Procureur général (*Attorney General*) sur le projet de traité de sortie de l'Union européenne. Sur cet épisode inédit voir, Cécile GUERIN BARGUES , « Brexit : au mépris du Parlement? Theresa May, entre « contempt of Parliament » et fragile soutien de sa majorité », *JP Blog*, 18 décembre 2018.

caractère indéterminé du droit disciplinaire. La discipline parlementaire est désormais susceptible de s'appliquer à des comportements hors séance qui peuvent concerner la vie privée du parlementaire.

B. L'extension de l'application du droit disciplinaire à des comportements extérieurs à la séance

887. L'éthique inhérente à l'exercice d'un mandat législatif était jusqu'à lors très peu formalisée. L'adoption de code de conduite ou d'éthique introduit une véritable rupture dans les manières dont les chambres traitent les manquements déontologiques de leurs membres. Les devoirs inhérents à l'exercice d'une fonction parlementaire sont désormais de plus en plus codifiés dans le Règlement des assemblées (1). Cette déontologie constitue un réel fondement à l'application d'une sanction disciplinaire (2).

1) La codification bienvenue des devoirs inhérents à l'exercice de la fonction parlementaire

888. L'exigence de vertu morale et civique qui s'impose aux gouvernants est un trait commun de la philosophie politique. Aristote considère ainsi que la vertu, qui consiste « *à agir au nom et avec la nécessaire mesure qu'exige la vérité* »²⁵⁰⁵ est une condition indispensable au bon fonctionnement de la vie de la cité et à la qualité de citoyen²⁵⁰⁶. Ainsi, « *Les gouvernants, mandataires, doivent être vertueux, car la vertu est nécessaire au maintien du lien de confiance qui doit s'établir entre gouvernants et gouvernés* »²⁵⁰⁷.

889. Cependant, jusqu'à la codification très récente des devoirs inhérents à l'exercice de la fonction, les parlementaires ne disposaient d'aucun cadre déontologique précis. La déontologie était abordée en référence à des usages et à des traditions. Les prescriptions déontologiques à

²⁵⁰⁵ Cité par Xavier MAGNON, « Morale et politique, quelle place pour le droit ? » in Bertrand MATHIEU, Michel VERPEAUX, *Transparence et vie publique*, op. cit., p. 15.

²⁵⁰⁶ ARISTOTE, *La Politique*, trad. Jules Tricot, Paris, 1970, III, 5, cité par Jean - Charles JOBART, « La notion de Constitution chez Aristote », *RFDC*, 2006, n° 1, p. 113.

²⁵⁰⁷ Renaud DENOIX DE SAINT MARC, « La moralisation de la politique », *ASMP*, Séance du 20 janvier 2014.

l'égard des élus ont longtemps été minimales. Elles pouvaient se résumer en deux grands principes : les parlementaires ne doivent pas enfreindre la loi qu'ils élaborent eux-mêmes et ne doivent pas faire prévaloir leurs intérêts personnels dans la détermination de l'intérêt général²⁵⁰⁸. Cependant, aucune procédure formelle n'assurait le respect de ces principes.

890. À la Chambre des Communes britannique, les députés ont longtemps fait référence à l'honneur et à la dignité de la fonction parlementaire. Il y est de coutume de désigner ses collègues par la mention « honorable membre »²⁵⁰⁹. La référence à l'honneur jouait un rôle majeur et a longtemps servi de prétexte à l'absence de régulation dès lors qu'elle fait d'abord appel à la conscience personnelle de l'individu²⁵¹⁰. Pour Benjamin Constant et Jeremy Bentham, « *l'honneur fait partie d'un système élaboré de contrôle et de reconnaissance de la responsabilité des gouvernants. Il devient un enjeu de leur crédibilité et à ce titre joue un rôle central dans la vie publique* »²⁵¹¹. Cet ensemble de valeurs disparates constituait une sorte « *d'éthique minimale* »²⁵¹² dont l'application relevait du seul bon vouloir des chambres.

891. Le manque de structuration de ces règles et la faiblesse des contrôles opérés pouvaient générer chez certains élus un sentiment d'impunité²⁵¹³. Les parlementaires n'étaient pas suffisamment informés sur le comportement qui était attendu d'eux et leur comportement peut s'avérer plus douteux en l'absence de règles de référence clairement établies et expliquées. Selon Richard Crossman, « *les politiques n'ont jamais considéré le Parlement comme une profession nécessitant son propre code de conduite* »²⁵¹⁴. Les parlementaires sont longtemps demeurés réticents à toute forme de codification, estimant que l'éthique était d'abord une exigence personnelle.

²⁵⁰⁸ Maureen MANCUSO, *Ethical world of british MPs*, *op. cit.*, p. 12.

²⁵⁰⁹ Frederick WILLEY, *The Honourable Member*, Londres, Sheldon Press, 1974, 183 p

²⁵¹⁰ Eugène TERRAILLON, *L'Honneur, sentiment et principe moral*, Paris, F. Alcan, 1912, p. 135.

²⁵¹¹ Sandrine JAUME, « La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence », *op. cit.*

²⁵¹² Bruce JENNINGS, « Legislative Ethics and Moral Minimalism » in Bruce JENNINGS, Daniel CALLAHAN (dir.), *Representation and responsibility : exploring legislative ethics*, *op. cit.*, p. 149.

²⁵¹³ Maureen MANCUSO, *Ethical World of british MPs*, *op. cit.*, p. 19.

²⁵¹⁴ Richard CROSSMAN, ancien membre de la Chambre des Communes, cité par Maureen MANCUSO, *Ethical World of British MPs*, *op. cit.*, p. 13, note 19.

892. L'adoption quasi concomitante dans tous les parlements étudiés des codes d'éthique marque une étape décisive dans le processus d'institutionnalisation de la déontologie. Dans son argumentaire en faveur de l'adoption d'un code de conduite, le rapport Nolan considère « *qu'il n'était pas raisonnable que l'opinion individuelle de chaque député sur ce qu'il est ou non convenable de faire produise sans guide, des normes de conduites universellement acceptées* »²⁵¹⁵. La création des codes de conduite parlementaire remédie à cette situation. Cette éthique institutionnalisée sert désormais de cadre de référence aux parlementaires pour adapter leur comportement aux exigences particulières du mandat.

- 2) Une codification qui fournit un nouveau fondement à l'application du droit disciplinaire

893. Le Parlement britannique a été le premier des parlements étudiés à adopter des principes éthiques et déontologiques. Le code de conduite adopté en 1995 est structuré autour des sept principes de la vie publique retenus par la commission Nolan. Ces principes sont l'intérêt général (*selflessness*), l'intégrité (*integrity*), l'objectivité (*objectivity*), la responsabilité (*accountability*), la transparence (*openness*), et l'exemplarité (*leadership*). Contrairement à la France, la violation de ces valeurs ne peut pas par elle-même justifier l'application d'une sanction disciplinaire. Seule la violation explicite d'une règle déontologique contenue dans le code ou son guide d'application est sanctionnée. La violation de l'un des sept principes énoncés par le code peut constituer une circonstance aggravante susceptible d'alourdir la sanction²⁵¹⁶.

894. Le recours à la discipline est privilégié par la Chambre des Communes en raison de son caractère opératoire, mais aussi d'une procédure plus transparente et plus respectueuse des droits de la défense. La Chambre des Communes décide seule de l'opportunité de prononcer une sanction sur le fondement du code de conduite dans les conditions prévues par les *Standing Orders*²⁵¹⁷. Les sanctions prévues en cas de mauvaise conduite en séance sont aussi applicables

²⁵¹⁵ Rapport NOLAN, p. 20.

²⁵¹⁶ Le code de conduite de la Chambre des Communes précise que « ces principes seront pris en compte dans la détermination dans les enquêtes concernant une violation supposée des règles du code de conduite ».

²⁵¹⁷ Les *Standing Orders* n°43 et suivants sont relatifs à la discipline et définissent les pouvoirs de la Chambre. Sur ce point voir para. 910 et s.

aux manquements au code de déontologie. Cette extension du champ disciplinaire à la déontologie est également à l'œuvre dans les autres parlements.

895. Les principes énoncés par le code britannique sont similaires à ceux présents dans le code de déontologie des députés de l'Assemblée nationale en France. Le code fait référence à *l'intérêt général*, à *l'indépendance*, à *l'objectivité*, à *la probité* et à *l'exemplarité*. Depuis 2015, le Règlement prévoit explicitement que la méconnaissance de ces principes peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Ces peines sont également susceptibles de s'appliquer à un député qui a méconnu l'une des obligations déclaratives prévues par le code²⁵¹⁸.

896. Au Sénat, en l'absence de code de déontologie, les devoirs des sénateurs sont énoncés directement dans le règlement. L'article 99 *ter* modifié par la résolution du 6 juin 2018 indique que les peines disciplinaires mentionnées à l'article 92 sont applicables à tout membre du Sénat qui « *a manqué gravement aux principes déontologiques définis à l'article 91 bis* ». Ces principes sont, *la laïcité*, *l'assiduité*, *la dignité*, *la probité*, et *l'intégrité*. La mention d'un devoir de laïcité est une originalité du Sénat français qui mérite que l'on s'y arrête. La haute assemblée est le seul Parlement étudié à faire référence à ce principe. À la différence des autres obligations précitées qui sont des règles de conduite générales, la laïcité a un contenu plus spécifique. Elle impose à la puissance publique un devoir de neutralité religieuse²⁵¹⁹. L'extension de ce principe à des autorités politiques et notamment au Parlement est sujette à controverse. Pour certains auteurs, « *le principe de neutralité de l'État s'impose naturellement aux institutions qui expriment sa volonté, et qui à ce titre le représentent — parmi lesquelles il faut compter, bien entendu, le Parlement* »²⁵²⁰. Pour d'autres, le caractère représentatif du mandat nécessite au contraire que les parlementaires aient la liberté d'exprimer aussi largement que possible leurs opinions, y compris religieuses²⁵²¹.

897. La question s'est aussi posée à l'Assemblée nationale. L'arrêté du Bureau du 24 janvier 2018 interdit « *le port de tout signe religieux ostensible* » dans l'hémicycle²⁵²². La compatibilité

²⁵¹⁸ Il s'agit des déclarations concernant les cadeaux et les voyages. Sur ce point voir para. 732 et s.

²⁵¹⁹ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 241.

²⁵²⁰ Élina LEMAIRE, « Les députés doivent-ils être neutres ? brèves réflexions sur la récente réglementation de la tenue vestimentaire à l'assemblée nationale », *JP Blog*, 12 février 2018.

²⁵²¹ Sur la liberté des opinions inhérente à la délibération, voir partie 1 para. 181.

²⁵²² Arrêté du Bureau du 24 janvier 2018 modifiant l'article 9 de l'IGB.

de cette restriction avec la liberté d'opinion des parlementaires demeure pour le moins incertaine. Le Conseil constitutionnel s'est penché sur le sujet à l'occasion de l'inscription du principe de laïcité dans le Règlement du Sénat²⁵²³. Les débats parlementaires montrent que les sénateurs n'ont pas voulu donner à ce principe une portée aussi absolue que celle qui s'impose traditionnellement aux fonctionnaires. Le sénateur Philippe Bas, rapporteur du texte, précise « *qu'un tel principe ne saurait toutefois s'entendre de façon aussi rigoureuse pour un parlementaire que pour un agent public, tenu à une obligation de neutralité. Si un tel principe emporte incontestablement l'interdiction du prosélytisme, il ne saurait empêcher pour autant nos collègues d'exprimer des opinions religieuses* »²⁵²⁴.

898. Le Conseil constitutionnel a estimé que la formulation retenue, qui s'appliquait de façon générale à toute expression publique des sénateurs, ne restreignait pas suffisamment la portée de ce principe. Il a donc formulé une réserve d'interprétation neutralisante, estimant « *que le Règlement du Sénat ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté d'opinion et de vote des sénateurs* »²⁵²⁵. Cette réserve vide en grande partie de sa substance le principe de laïcité qui ne pourra vraisemblablement être opposé aux sénateurs que dans le cas d'une manifestation ostensible de ses opinions religieuses qui s'apparenterait à du prosélytisme. La décision du Conseil constitutionnel montre que ce principe ne s'applique pas avec la même intensité aux agents publics et aux sénateurs en raison de la liberté inhérente au mandat parlementaire que le Conseil a consacré dans la même décision²⁵²⁶.

899. Les autres principes retenus au Sénat sont plus consensuels. Même si le Règlement prévoit une condition de gravité, leur seule méconnaissance peut conduire à une sanction, ce qui englobe potentiellement une vaste catégorie de manquements²⁵²⁷. Le texte mentionne aussi des comportements plus précis. Constitue ainsi un manquement à la déontologie, le fait pour un

²⁵²³ Cet ajout résulte d'un amendement du rapporteur en commission mais figurait déjà à l'article 20 de l'IGB du Sénat.

²⁵²⁴ Philippe BAS, Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, n° 517, session ordinaire 2017-2018, p. 21.

²⁵²⁵ CC, décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 para. 8.

²⁵²⁶ Le commentaire de la décision précitée précise cette réserve d'interprétation, « préserve à ce titre la liberté d'expression des sénateurs dans l'exercice de leur mandat. », Commentaire officiel de la décision du conseil constitutionnel, p. 6.

²⁵²⁷ L'article 99 *ter* du Règlement précise que « Les peines disciplinaires mentionnées à l'article 92 sont applicables à tout membre du Sénat [...] qui a manqué gravement aux principes déontologiques définis à l'article 91 bis.

sénateur, « *d'avoir usé de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat, indépendamment des cas prévus à l'article L.O 150 du code électoral et sanctionnés par l'article L.O 151-3 du même code* »²⁵²⁸. Il s'agit de l'hypothèse où un parlementaire laisse figurer son nom dans une publicité commerciale²⁵²⁹. Le Règlement de l'Assemblée nationale contient une disposition semblable²⁵³⁰.

900. Le Règlement du Sénat prévoit également que les peines disciplinaires sont applicables à un sénateur qui a sciemment omis de déclarer un cadeau ou une invitation, qui n'a pas respecté une décision du Bureau lui demandant de faire cesser un conflit d'intérêts, ou qui a perçu une rémunération en méconnaissance des règles de cumul avec l'indemnité parlementaire prévues à l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958. L'appréciation de ces manquements relève de la seule autorité du Bureau. La saisine du comité de déontologie demeure facultative. Enfin en Allemagne, l'article 8 des règles de conduites applicables aux membres du Bundestag prévoit qu'une procédure disciplinaire peut être engagée par le président « *Lorsque des indices portent à croire qu'un membre du Bundestag a violé les règles de conduite* ».

901. Sur le plan des valeurs, les codes canadiens et québécois diffèrent sur la forme de ceux de leurs homologues. Si les codes font bien référence à des valeurs d'exemplarité, de transparence ou d'intégrité, celles-ci sont formulées de manière beaucoup plus explicite. Au Canada l'objectif des codes et leur dimension éthique sont plus clairement affirmés²⁵³¹. Au Québec, les valeurs portées par l'Assemblée nationale sont aussi formulées de manière très

²⁵²⁸ Article 99 ter 2° du RS.

²⁵²⁹ Sur ce point voir partie 1 para. 431 et s.

²⁵³⁰ L'article 79 du RAN : « Indépendamment des cas prévus par l'article L.O. 150 et sanctionnés par l'article L.O. 151 du code électoral, il est interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 71 à 73, d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat ».

²⁵³¹ Au Canada, le préambule précise que le code a pour objet :

- a) de préserver et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des députés ainsi que le respect et la confiance de la société envers la Chambre des communes en tant qu'institution;
- b) de montrer au public que les députés doivent respecter des normes qui font passer l'intérêt public avant leurs intérêts personnels et d'établir un mécanisme transparent permettant au public de juger qu'il en est ainsi;
- c) de fournir des règles claires aux députés sur la façon de concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions officielles;
- d) de favoriser l'émergence d'un consensus parmi les députés par l'adoption de normes communes et la mise en place d'un organe indépendant et impartial chargé de répondre aux questions d'ordre déontologique.

claire²⁵³². L'éthique occupe ainsi une place centrale dans le code québécois. Signe de l'importance qui leur est accordée, les députés québécois sont tenus de prêter serment sur ces valeurs dès leur entrée en fonction²⁵³³. L'introduction du serment promissoire, par lequel l'intéressé fait une promesse de comportement, pourrait être une piste intéressante en France, même s'il faut se méfier du caractère relativement artificiel de cet engagement sur l'honneur qui bien souvent renvoie, dans l'imaginaire collectif, aux périodes troubles de notre histoire²⁵³⁴. On peut toutefois constater une forme de retour en grâce de cette procédure²⁵³⁵. L'utilité d'un serment personnel des parlementaires sur les principes républicains est également discutable dans la mesure où ces derniers exercent leur fonction constitutionnelle de manière collective²⁵³⁶. Toutefois, un engagement oral, ou écrit en début de législature à respecter les valeurs définies par le code de déontologie pourrait contribuer à améliorer la reconnaissance et la visibilité des dispositifs déontologiques.

902. Les valeurs affirmées dans les différents codes s'appliquent en principe aux comportements en lien direct avec l'exercice du mandat. L'extension de la discipline parlementaire à des comportements privés fait actuellement débat. Certains comportements

²⁵³² Selon l'article 6 du code d'éthique et de déontologie, les valeurs de l'Assemblée nationale (Québec) sont les suivantes :

- « 1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;
 - 2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;
 - 3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens.
- La conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. Par conséquent, le député:
- 1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;
 - 2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;
 - 3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;
 - 4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;
 - 5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques ».

²⁵³³ Article 15 de la loi sur l'Assemblée nationale. « Avant son entrée en fonction, le député prête serment devant le secrétaire général de l'Assemblée : « Je, (nom du député), déclare sous serment que je serai loyal envers le peuple du Québec et que j'exercerai mes fonctions de député avec honnêteté et justice dans le respect de la Constitution du Québec. »

²⁵³⁴ « Il rappelle en effet les serments de fidélité imposés l'ensemble des titulaires de fonctions publiques , imposés d'abord au Roi , à la Nation ou à l'Empereur sous la Révolution ou l'Empire , ou bien encore au Maréchal Pétain pendant le régime de Vichy ». Elise UNTERMEIER – KERLEO , « Le serment en droit public , un possible retour en grâce ? » in Philippe BLACHER (dir.) *Déontologie et droit public* , *op. cit.*, pp. 122-136.

²⁵³⁵ Voir par exemple la proposition de loi constitutionnelle du sénateur Hubert HAENEL relative à l'instauration d'une prestation de serment pour le président de la République, le président du Sénat et de l'Assemblée nationale (Sénat, proposition de loi n° 419 du 21 juin 2005) L'exposé des motifs considère que « l'engagement politique, qui se traduit par l'élection, doit retrouver tout son sens par la promesse solennelle d'être au service du bien commun ».

²⁵³⁶ Frédéric SAUVAGEOT « le serment des hautes autorités étatiques , une institution à développer ? » , *RDP*, 2006 n°1, p. 201.

privés peuvent, du fait de leur publicité, porter atteinte à la réputation et à la dignité du Parlement. Ils pourraient de ce fait faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Peu de parlements prévoient à l'heure actuelle des règles similaires. Les règles indiquées par le code de conduite s'appliquent en principe uniquement à un comportement public. Mais des exceptions existent.

903. Au Royaume-Uni, le paragraphe 2 du code de conduite de la Chambre des Communes indique que « *le code s'applique aux membres dans tous les aspects de leur vie publique. Il ne cherche pas à réglementer ce que les membres font dans leur vie purement privée et personnelle* »²⁵³⁷. Une régulation de ce type de comportement est toutefois envisageable si l'on se réfère à une autre partie du code. En effet, le paragraphe 17 précise que les députés « *ne doivent jamais entreprendre d'action qui causerait un dommage significatif à la réputation et à l'intégrité de la Chambre des Communes dans son ensemble ou de ses membres* »²⁵³⁸. La combinaison de ces deux règles n'est pas évidente. Le *Committee on Standards* reconnaît qu'il existe une tension entre ces deux impératifs. S'il considère que les députés ont le droit, comme tout citoyen, à une vie privée, il admet que cette fonction n'est pas tout à fait comme les autres et implique, en toute occasion, une certaine dignité. Cependant, le comité donne une interprétation stricte de l'article 17 du code et considère qu'il ne s'applique qu'aux comportements, privés ou publics, qui visent à décrédibiliser la Chambre ou l'un de ses membres²⁵³⁹. Ce que le code réprime c'est l'atteinte à l'image du Parlement et des membres, notamment du fait de la publicité qui est donnée au manquement. L'institution ne saurait en revanche porter un jugement sur un comportement strictement privé de l'un de ses membres qui relève éventuellement du droit pénal²⁵⁴⁰. La voie tracée par le code de conduite est relativement étroite. Face à ces difficultés d'interprétation, les commissaires successifs ont été très réticents à enquêter sur des comportements privés susceptibles de porter atteinte à la réputation du Parlement. Une seule procédure sur le fondement de l'article 17 du code a, pour

²⁵³⁷ « The Code applies to Members in all aspects of their public life. It does not seek to regulate what Members do in their purely private and personal lives ».

²⁵³⁸ « Members shall never undertake any action which would cause significant damage to the reputation and integrity of the House of Commons as a whole, or of its Members generally ».

²⁵³⁹ *Standards and Privileges Committee - Review of the Code of Conduct*, 1er novembre 2011, para. 32 à 36.

²⁵⁴⁰ En 2011, le commissaire à l'éthique avait proposé de réviser le code de conduite pour étendre, dans certains cas ces prescriptions à des comportements privés. Elle avait proposé d'amender l'article 2 du code pour prévoir que « le code ne vise pas à réglementer la conduite des députés dans leur vie purement privée et personnelle ou dans la vie publique au sens large, à moins que cela ne porte gravement atteinte à la réputation et à l'intégrité de la Chambre des communes dans son ensemble ou de ses membres ». Le *Committee on Standards* n'a pas suivi cette recommandation et a maintenu la distinction entre l'article 2 et l'article 17 qui montre que la Chambre maintient toujours une séparation entre les comportements qui relèvent de l'exercice du mandat et ceux qui relèvent de la vie privée des membres.

l'heure, été lancée en 2016 et est toujours en cours²⁵⁴¹. Cette affaire est à notre connaissance le seul exemple de comportement privé actuellement traité par la voie déontologique au sein d'une assemblée. La Chambre des Communes est le seul Parlement à prévoir une extension, certes mesurée, de la déontologie à un comportement privé. Le code de conduite des députés européens fait toutefois référence à un devoir de loyauté à l'égard de l'institution, mais qui ne semble pas s'appliquer à un comportement privé²⁵⁴².

904. En France, le déontologue de l'Assemblée nationale se prononce depuis plusieurs années en faveur d'un dispositif semblable. L'article 6 du code de déontologie est relatif au devoir d'exemplarité et impose aux députés de « *promouvoir, dans l'exercice de leur mandat, les principes énoncés dans le présent code* ». Cette disposition n'englobe pas les comportements privés susceptibles de porter atteinte à l'image et à la dignité de la fonction. Mais dès 2013, Noëlle Lenoir proposait de compléter cet article 6 pour sanctionner les comportements portant atteinte à la réputation du Parlement²⁵⁴³. La proposition a été reprise dans son principe par l'ensemble des déontologues successifs. Ferdinand Mélin-Soucramanien proposait de compléter les dispositions du code de déontologie relatives au devoir d'exemplarité pour prévoir que « *les députés prennent garde à ce qu'aucune de leurs actions, dans l'enceinte parlementaire comme en dehors, ne porte atteinte à l'image de l'Assemblée nationale* »²⁵⁴⁴. Cette disposition aurait une portée similaire à celle prévue à la Chambre des Communes. Elle permettrait selon le rapport « *de couvrir les situations dans lesquelles l'attitude d'un ou plusieurs députés rejait négativement sur l'ensemble de la représentation nationale* ». La proposition a été réaffirmée par le déontologue dans son rapport d'activité 2019. Le rapport estime que l'absence de réaction de l'Assemblée nationale face à certains comportements privés suscite l'incompréhension, à la fois des citoyens, mais également des députés qui regrettent l'inertie de l'institution²⁵⁴⁵. Une telle réforme suppose de définir avec

²⁵⁴¹ En 2016, La commissaire à l'éthique Kathryn STONE a accepté d'ouvrir une enquête à l'encontre du député Keitz VAZ. Après qu'une vidéo, le montrant en train de consommer de la drogue accompagné « d'escorts » a été mise en ligne par un paparazzi. Suite à la diffusion, le député démissionne de son poste de président du *Home Affairs Committee* mais siège toujours à la Chambre des Communes. L'enquête de la commissaire, qui a également saisie la justice de ces faits, est toujours en cours.

²⁵⁴² Article 1^{er} du code de conduite des députés au Parlement européen « dans l'exercice de leurs fonctions, les députés au Parlement européen [...] s'inspirent et agissent dans le respect des principes de conduite généraux suivants: le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation du Parlement » (nous soulignons).

²⁵⁴³ Rapport déontologue 2013, p. 92.

²⁵⁴⁴ Rapport déontologue 2015 p. 91.

²⁵⁴⁵ « Il est en effet des cas où l'absence de réaction de l'Assemblée nationale en tant qu'institution ne manquerait pas de surprendre, voire de susciter incompréhension et critiques. Incompréhension des autres députés qui auraient

précision les critères permettant d'identifier un tel manquement. Sur ce point, le déontologue pourrait s'inspirer de la jurisprudence qui prévaut à l'égard des fonctionnaires qui sont soumis à un devoir de dignité dans, mais aussi hors des fonctions²⁵⁴⁶. Ce devoir d'exemplarité peut aussi avoir des incidences en matière pénale. Dans un avis récent, le Conseil d'État considère qu'il est possible de sanctionner plus sévèrement les infractions commises par les élus, y compris celles commises dans le cadre de leur vie privée²⁵⁴⁷. Le principe d'exemplarité des responsables publics hors de leur fonction conquiert peu à peu tous les champs du droit. Le droit disciplinaire des assemblées peut difficilement rester en marge de ce mouvement.

905. Si le champ d'application du droit disciplinaire varie d'un Parlement à l'autre en fonction de la configuration du système déontologique, l'échelle des sanctions prévues est relativement similaire. Ces sanctions sont d'abord symboliques, mais n'en restent pas moins essentielles. Elles visent à protéger la réputation et la dignité de l'institution.

§2/ Une échelle de sanctions relativement similaire qui vise à protéger la dignité et la réputation de l'institution

906. Les sanctions disciplinaires prévues par les chambres sont relativement clémentes. Leur portée est avant tout symbolique. Elles visent d'abord à porter atteinte à la réputation du parlementaire concerné tout en préservant l'exercice des fonctions. Ces sanctions « morales »

à supporter les conséquences de l'acte contesté sans pouvoir clairement s'en désolidariser aux yeux de l'opinion publique, en dépit de condamnations individuelles. Critiques envers l'institution parlementaire, qui ne manquerait pas d'être accusée de permissivité ou d'impuissance dans un contexte bien connu d'antiparlementarisme récurrent » , Rapport déontologue 2019, p. 70.

²⁵⁴⁶ Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, 2017, *op. cit.*, p. 218. « Certains comportements sont contraires par nature à la dignité , parce qu'ils manquent de mesure ou jettent le discrédit sur l'administration [...]. Dans l'appréciation du manquement au devoir de dignité hors des fonctions, le juge s'appuie sur trois critères, la nature des fonctions exercées par l'agent, la gravité des faits et la publicité donnée au comportement fautif ». Pour un exemple voir CE Sect. 1 février 2006.

²⁵⁴⁷ Conseil d'État, *Avis sur la proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale*, 26 mars 2019, §3. La proposition de loi examinée propose d'instaurer une circonstance aggravante tenant à la détention d'un mandat électif public ou d'une fonction gouvernementale pour la répression des délits mentionnés à l'article 131-26-2 du code pénal, (corruption, trafic d'influence ,atteinte à la probité etc.) y compris lorsque ceux-ci sont commis dans un cadre purement privé. En l'état, une telle disposition aurait toutefois un impact limité, dans la mesure où, comme le souligne le Conseil d'État dans son avis, que « pour quelques-uns de ces délits (notamment la corruption passive et le trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique prévus à l'article 432-11 du code pénal ou la violation des obligations relatives à la déclaration de situation patrimoniale d'un parlementaire réprimée par l'article L.O 135-1 du code électoral), l'exercice d'une telle fonction ou d'un tel mandat est également un élément constitutif de l'infraction. ». Ils ne peuvent donc s'appliquer dans un cadre purement privé.

s'appliquent désormais aux manquements à la déontologie (A). L'échelle des sanctions prévues va en général jusqu'à l'imposition d'une retenue financière associée, dans les cas les plus graves, à une suspension temporaire. Toutefois, l'hypothèse d'une exclusion définitive n'est pas à écarter, soit directement, sur décision de la Chambre, soit sur décision des électeurs via la procédure de pétition révocatoire (*recall*) qui s'applique désormais aux membres de la Chambre des Communes britannique (B).

A. L'application des sanctions traditionnelles aux manquements à la déontologie

907. En France, le Règlement des assemblées ne prévoit pas de sanctions spécifiques aux manquements à la déontologie. Celles-ci sont les mêmes que pour les comportements en séance. Les peines disciplinaires prévues sont le rappel à l'ordre simple, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure, et la censure avec exclusion temporaire²⁵⁴⁸. Ces mesures peuvent s'accompagner d'une sanction financière. Au Sénat, la censure simple entraîne la privation pendant un mois du tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction. La censure avec exclusion temporaire étend la privation du tiers de l'indemnité à deux mois et entraîne également la privation de la totalité de l'indemnité de fonction. Les sanctions financières prévues à l'Assemblée nationale sont plus clémentes, mais s'appliquent dès le prononcé d'un rappel à l'ordre simple qui entraîne la privation pendant un moins du quart de l'indemnité allouée au député.

908. Des sanctions similaires sont prévues en Allemagne. Le président du *Bundestag* peut, en cas de manquement mineur, infliger un rappel à l'ordre. Le député qui a manifestement enfreint une obligation déclarative peut se voir infliger une sanction pécuniaire décidée par le Bureau²⁵⁴⁹. La sanction de ces manquements d'une particulière gravité est régie par l'article 44a de la loi sur les députés. Il peut s'agir de l'omission substantielle d'un intérêt, ou de l'acceptation d'un don ou d'un avantage illicite. Dans ces deux hypothèses, le président du *Bundestag* peut imposer une astreinte dont le montant ne peut excéder la moitié de l'indemnité parlementaire annuelle²⁵⁵⁰. Les sanctions prévues en Allemagne sont relativement clémentes.

²⁵⁴⁸ Article 92 du Règlement du Sénat et article 71 du Règlement de l'Assemblée nationale.

²⁵⁴⁹ § 8(4) des règles de conduite applicables aux membres du *Bundestag*.

²⁵⁵⁰ Article 44 (a) de la loi sur les députés au *Bundestag*.

La peine d'exclusion prévue à l'article 38 du Règlement ne s'applique qu'à un député qui trouble gravement l'ordre en séance²⁵⁵¹.

909. En France, le Bureau de l'Assemblée nationale peut aller jusqu'à prononcer la censure simple ou la censure avec exclusion temporaire. Ces deux sanctions sont prononcées sur proposition du président. Elles entraînent de droit la privation pendant un mois de la moitié de l'indemnité parlementaire et au Sénat, du tiers de cette indemnité et de la totalité de l'indemnité de fonction. La sanction la plus grave prévue par le Règlement des assemblées françaises est la censure avec exclusion temporaire. À l'Assemblée nationale, elle emporte de droit la privation pendant deux mois de la moitié ou du tiers au Sénat, de l'indemnité parlementaire, l'interdiction de participer aux travaux de l'Assemblée et de reparaître dans l'enceinte du Parlement avant l'expiration du 15^e jour de séance.

910. Au Royaume-Uni et au Québec, des sanctions spécifiques sont prévues pour les manquements au code de déontologie. Suite à une enquête, le commissaire peut recommander des excuses écrites (*written apologies*) ou des excuses publiques devant la Chambre. Dans les cas les plus graves, la Chambre peut décider la suspension pour une période déterminée qui implique également la suspension de la totalité du salaire. Jusqu'en 2003, le code de conduite ne prévoyait aucune sanction financière. L'échelle des sanctions passait sans intermédiaire des excuses publiques à une possible suspension. Dans son rapport annuel de 2002, le CSPL invite la Chambre à introduire des pénalités financières pour permettre au *Committee on Standards and Privileges* de mieux adapter la peine en fonction de la gravité du manquement²⁵⁵². Par une résolution du 26 juin 2003, la Chambre des Communes a accepté d'ajouter des retenues sur indemnités²⁵⁵³. Les sanctions traditionnellement appliquées en séance sont par extension susceptibles de s'appliquer à des manquements déontologiques, mais elles ne constituent pas véritablement une nouveauté. Le droit disciplinaire britannique conserve malgré tout un caractère indéterminé. Le Commissaire à l'éthique peut ainsi recommander la sanction qu'il juge la plus appropriée sans que celle-ci soit formellement prévue par un texte. Dans l'affaire dite du « cash for access » où des députés avaient été filmés en caméra cachée proposant leurs

²⁵⁵¹ Cette expulsion peut être portée à trente jours. Elle est prononcée « en cas d'atteinte grave à l'ordre ou à la dignité du *Bundestag* ».

²⁵⁵² Rapport CSPL 2002, p. 40.

²⁵⁵³ *Standing Order* n° 45 A.

services à de faux lobbyistes, la Chambre des Communes a procédé au retrait de leur badge d'accès au Parlement sans que cette sanction soit codifiée²⁵⁵⁴.

911. Au Québec, l'article 99 du code prévoit que le commissaire à l'éthique peut recommander un panel de sept sanctions qui va de la réprimande à la perte du siège de député²⁵⁵⁵. À la différence du Parlement français, la révocation du mandat soit directement par la Chambre, soit indirectement par l'intermédiaire d'une procédure dite de « recall », est possible dans les modèles d'inspiration britannique. Cette dernière hypothèse, plus novatrice, mérite que l'on s'y arrête dans la mesure où elle maximise la responsabilité déontologique des parlementaires en donnant aux électeurs la faculté de retirer son mandat à un élu qu'ils ne jugent pas digne d'exercer cette fonction.

B. L'hypothèse particulière de l'expulsion et de la révocation

912. La possible révocation des élus en cours de mandat constitue une forme d'absolutisation de la responsabilité. De la même manière que « *la responsabilité politique s'est historiquement construite par le droit de révocation de l'organe exécutif par le législatif* »²⁵⁵⁶, l'introduction d'un droit de révocation du mandat parlementaire apparaît comme une conséquence logique de la reconnaissance d'une responsabilité personnelle des parlementaires²⁵⁵⁷. La révocation ouvre la voie de la juridisation de cette responsabilité dès lors « *qu'il ne peut y avoir de responsabilité*

²⁵⁵⁴ Les députés concernés avaient soit démissionné soit ne s'étaient pas représentés aux élections de 2010 au moment où le *Committee on Standards* a rendu son rapport. Ils bénéficiaient néanmoins d'un badge d'accès en tant qu'ancien député qui leur a été retiré. Voir *Standards and Privileges Committee*, « Ninth Report: Sir John BUTTERFILL, Mr Stephen BYERS, Ms Patricia HEWITT, Mr Geoff HOON, Mr Richard CABORN and Mr Adam INGRAM », 7 décembre 2010, HC 654

²⁵⁵⁵ Article 99 du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (Québec). Les sanctions prévues sont :

- la réprimande;
- une pénalité, dont le commissaire indique le montant.
la remise au donateur ou à l'État ou le remboursement du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu ;
- le remboursement des profits illicites ;
- le remboursement des indemnités, allocations ou autres sommes reçues comme député ou comme membre du Conseil exécutif pour la période qu'a duré le manquement au présent code ;
- la suspension du droit du député de siéger à l'Assemblée nationale, accompagnée d'une suspension de toute indemnité et de toute allocation, jusqu'à ce qu'il se conforme à une condition imposée par le commissaire ;
- la perte du siège de député.

²⁵⁵⁶ Bruno DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, op. cit., p. 1103.

²⁵⁵⁷ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparés*, op. cit., p. 437.

en droit, sans pouvoir de destitution en fait »²⁵⁵⁸. En effet, la possibilité de révoquer les gouvernants apparaît comme un trait essentiel de la démocratie représentative. Joseph Schumpeter, après avoir donné sa définition de la démocratie, indiquait que celle-ci « *reconnaît implicitement au peuple un pouvoir de révocation de ses représentants* »²⁵⁵⁹. À l'origine, la révocation des gouvernants a principalement été envisagée comme la sanction ultime de la responsabilité politique du gouvernement devant l'assemblée, trait caractéristique du régime parlementaire²⁵⁶⁰.

913. Dans des circonstances particulièrement graves, la Chambre conserve le droit de recommander l'expulsion d'un de ses membres. Elle en use cependant très rarement²⁵⁶¹. Selon Cécile Guérin-Bargues, ce cas particulier « *ne saurait pour autant remettre en cause la nature essentiellement morale du droit disciplinaire* »²⁵⁶². La survivance de ce droit s'explique par le fait que la Chambre des Communes britannique conserve le pouvoir de vérifier l'éligibilité et la capacité à siéger du nouvel élu²⁵⁶³. Or en France, cette tâche est confiée au Conseil constitutionnel, habilité à prononcer la démission d'office ou l'inéligibilité d'un parlementaire. Par le passé, la Chambre des Communes a pu utiliser ce pouvoir pour exclure des membres ayant fait l'objet de condamnations pénales sérieuses ou de faillite qui les rendaient inéligibles. Le dernier cas d'expulsion pour des faits de corruption remonte à 1947²⁵⁶⁴. Le député Garry Allighan est accusé d'avoir vendu à un journaliste des informations confidentielles sur des réunions parlementaires. Le *Committee on Standards and Privileges* le déclare coupable de *contempt* et d'atteinte aux privilèges. Il est exclu le 30 octobre 1947.

914. En pratique, ce droit d'expulsion direct par la Chambre tend à tomber en désuétude du fait de sa sévérité et de l'alternative que représente le recours aux sanctions disciplinaires²⁵⁶⁵.

²⁵⁵⁸ Jean-Marie DENQUIN, cité par Bruno DAUGERON in *La notion d'élection en droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 868.

²⁵⁵⁹ Joseph SCHUMPETER, *Capitalisme et démocratie*, *op. cit.*, pp. 358-359.

²⁵⁶⁰ René CAPITANT, « Régime parlementaire », in *Mélanges en l'honneur de Raymond Carré de Malberg*, *op. cit.*, pp.38-39.

²⁵⁶¹ Seuls trois députés furent exclus de la Chambre au cours du XXe siècle. Enid. CAMPBELL, « Expulsion of Members of Parliament », *The University of Toronto Law Journal*, 1971, n° 1, pp. 15-43.

²⁵⁶² Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 222.

²⁵⁶³ *Ibid.*

²⁵⁶⁴ La toute dernière expulsion définitive, avant mise en place de la procédure de *recall* remonte à 1954. Le député Peter BACKER fut exclu de la Chambre après avoir été condamnée à sept ans de prison pour avoir falsifié les documents comptables de sa société.

²⁵⁶⁵ *Griffith & Ryle on Parliament*, *op. cit.*, p. 136.

Le Royaume-Uni n'est pas le seul Parlement à disposer, au moins théoriquement, d'un pouvoir d'expulsion. Au Québec, la perte du siège de député fait explicitement partie des sanctions prévues par le code de déontologie des membres de l'Assemblée nationale²⁵⁶⁶. En France, Le Parlement français ne dispose pas de la faculté de mettre fin au mandat de l'un de ses membres. Le contrôle de l'exercice du mandat est dévolu au Conseil constitutionnel. Celui-ci peut constater dans un premier cas la déchéance du mandat en raison d'une inéligibilité²⁵⁶⁷. Depuis 1958, vingt-deux parlementaires ont été déchus pour inéligibilité survenue en cours de mandat. Le Conseil constitutionnel est également compétent pour prononcer la démission d'office d'un parlementaire dans l'hypothèse d'une incompatibilité. En revanche, le Parlement français ne dispose pas lui-même de la possibilité de révoquer l'un de ses membres. Cependant, comme l'écrit Jean-Louis Nadal, la capacité de pouvoir priver de son mandat un élu qui n'est pas digne d'exercer cette fonction « *est un élément de la morale républicaine* »²⁵⁶⁸.

915. Dans son rapport remis au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, le président de la Haute Autorité propose d'ouvrir la possibilité pour les assemblées de destituer certains de leurs membres en cas de manquement grave à l'exemplarité²⁵⁶⁹. Le mécanisme proposé s'inspire de la procédure de destitution prévue pour le président de la République inscrite à l'article 68 de la Constitution. Elle pourrait s'appliquer « *à des manquements déontologiques graves, mais ne constituant pas nécessairement des infractions pénales ou n'ayant pas été sanctionnés comme tels* ». Elle pourrait en ce sens constituer le dernier échelon des peines prévues par le Règlement qui nécessiterait, selon le rapport, un vote à la majorité qualifiée de l'assemblée concernée²⁵⁷⁰. Il reviendrait ensuite au Conseil constitutionnel de vérifier la régularité de la procédure et de prononcer la destitution du parlementaire.

916. Face au discrédit que subit l'autocontrôle parlementaire, une autre solution consiste à mettre en place une procédure dite de *recall*. Contrairement à ce qu'affirme André Hauriou, la

²⁵⁶⁶ Si le commissaire à l'éthique conclut qu'un manquement au code a été commis, la sanction ultime qu'il peut recommander est la perte du siège de député. Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec, article 99 -7°.

²⁵⁶⁷ Article L.O 136 du code électoral.

²⁵⁶⁸ Antony TAILLEFAIT, « La déchéance des parlementaires », *RDP*, 2001, p. 175.

²⁵⁶⁹ Rapport NADAL, *op. cit.* p. 135. Le rapport propose de « priver les élus non exemplaires de leur mandat ».

²⁵⁷⁰ Ceci dans le but de favoriser le caractère solennel et transpartisan de la procédure.

procédure de *recall* ne saurait s'analyser en un droit de révocation pure et simple²⁵⁷¹. Elle consiste plus modestement à mettre en jeu la responsabilité personnelle d'un élu en provoquant un retour aux électeurs par le biais de nouvelles élections. La procédure de *recall* apparaît tout à fait compatible avec le mandat représentatif dès lors qu'elle remet le sort du parlementaire entre les mains des électeurs. Dix-neuf états américains utilisent actuellement cette procédure pour certains fonctionnaires ou législateurs, mais aucun mécanisme de ce type n'est prévu au niveau fédéral²⁵⁷². En Europe, la Pologne prévoit aussi dans sa Constitution une procédure de révocation populaire des titulaires d'un mandat local aussi bien exécutif que délibérant²⁵⁷³. D'autres États comme la Suisse prévoient des mécanismes de dissolution populaire des assemblées. Ces mécanismes ne prennent en compte que la responsabilité collective et non personnelle des parlementaires²⁵⁷⁴. L'idée forte d'une procédure de révocation populaire est d'obliger les responsables publics à répondre personnellement de leurs actes devant les électeurs en cours de mandat.

917. Appliquée aux parlementaires, l'idée commence à faire son chemin en Europe. Le scandale des notes de frais au Royaume-Uni est à l'origine du dépôt par le gouvernement britannique au mois de décembre 2011²⁵⁷⁵ d'un projet de *Recall for MPs Bill*, qui est entré en vigueur le 26 mars 2015²⁵⁷⁶. Lors des élections de 2010, les trois grands partis de gouvernement se sont tous engagés à mettre en place un mécanisme de *recall* une fois élus²⁵⁷⁷. Annoncée dans la foulée de l'élection, la réforme a d'abord été reçue avec un certain scepticisme²⁵⁷⁸. Dans son rapport, le comité de réforme politique et constitutionnelle de la Chambre des Communes

²⁵⁷¹ André HAURIU, « Le droit de révocation populaire », *Revue de droit politique et parlementaire*, 1924, tome 120, p. 16.

²⁵⁷² Sur le mécanisme de *recall* aux États-Unis voir notamment Denis GIREAUX, « La révocation populaire aux États-Unis in Bernard OWEN, *Le processus électoral : permanences et évolutions. Réflexions à partir des actes du colloque réuni au Sénat le 22 novembre 2005*, Studyrama, 2006, p. 92 et s.

²⁵⁷³ Article 170 de la Constitution polonaise de 1997. L'ensemble des élus locaux peuvent être révoqués suite à une pétition et un référendum La procédure fut fréquemment utilisée pour mettre à l'écart les anciens responsables communistes. Plus récemment le maire de Lodz, troisième ville du pays, a été révoqué en 2010.

²⁵⁷⁴ En Europe, c'est d'abord en Suisse qu'une telle procédure de révocation a vu le jour. L'*abberufungrecht* (droit de rappel) est prévue dans la Constitution de huit cantons dont celui de Berne, et ne peut s'exercer qu'à l'encontre d'une assemblée locale tout entière.

²⁵⁷⁵ *Recall of MPs Draft Bill*, Cm 8241, décembre 2011.

²⁵⁷⁶ *Recall of MPs Act 2015*.

²⁵⁷⁷ Le programme de gouvernement de la coalition emmenée par David CAMERON et Nick CLEGG élue en 2011, promettait « d'introduire rapidement un droit de révocation (power of recall) pour permettre aux électeurs de demander une nouvelle élection lorsqu'un député est sanctionné pour de graves manquements (serious wrongdoing) et que cette demande fait l'objet d'une pétition signée par au moins 10% des électeurs de sa circonscription ». *The Coalition: our program for government*, 2010, p. 27.

²⁵⁷⁸ David JUDGE, « Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here », *Parl. Aff.*, 2015, n°4, p. 514–532.

exprima très clairement son opposition²⁵⁷⁹. Le projet déposé en 2011 à la Chambre des Communes n'est adopté que le 26 novembre 2015 à l'issue d'une longue bataille entre le Parlement et le gouvernement. Le texte initial présentait de nombreuses lacunes. Le gouvernement prévoyait qu'une pétition tendant à l'organisation d'une nouvelle élection pouvait être lancée dans deux cas : lorsqu'un député a été condamné à une peine d'emprisonnement définitive de douze mois minimum, ou sur décision de la Chambre lorsque l'un de ses membres est sanctionné pour « *mauvais comportement n'impliquant pas une expulsion immédiate, mais qui peut conduire à ce que le membre perde la confiance de ses électeurs* »²⁵⁸⁰. Cette seconde condition apparaissait nécessaire pour que le *recall* puisse s'appliquer aux situations qui, sans relever du droit pénal, constituent un manquement déontologique grave. Elle donne cependant à la chambre la possibilité, mais non l'obligation, d'initier une procédure de *recall* comme alternative aux sanctions disciplinaires existantes. La seconde condition était assez floue et laissait une grande marge d'appréciation à la Chambre²⁵⁸¹. Si le fait de réserver à la Chambre l'initiative de la procédure respectait ses privilèges en matière disciplinaire, il existait un risque qu'elle refuse de mettre en œuvre la procédure.

918. La solution finalement retenue et la pratique développée par la Chambre sont rassurantes sur ce point. Une pétition tendant à déclarer un siège vacant est déclenchée dans trois cas : lorsque le parlementaire a été condamné à une peine de prison définitive, lorsqu'il a fait l'objet d'une suspension d'au moins dix jours de séance suite à une recommandation du *Committee on Standards* ou, dernier cas, lorsqu'il a été reconnu coupable d'avoir effectué une demande de remboursement mensongère ou incomplète de ses frais parlementaires auprès de l'IPSA²⁵⁸². Une fois que le *Speaker* constate qu'une des trois conditions est réunie, celui-ci à l'obligation d'en aviser le *Petition Officer* de la circonscription du député concerné²⁵⁸³. Le recueil des

²⁵⁷⁹ « We do not believe that there is a gap in the House's disciplinary procedures which needs to be filled by the introduction of recall. The House already has the power to expel Members who are guilty of serious wrongdoing. This should be regarded as an active option; rather than a theoretical possibility. We note that expulsion would not prevent the person concerned standing in the resulting by-election. We recommend that the Government abandon its plans to introduce a power of recall and use the parliamentary time this would free up to better effect », HC 1758 (2012) 'Recall of MPs', Report Session 2010-12, Committee on Political and Constitutional Reform, p. 29 para. 88.

²⁵⁸⁰ *Recall of MPs Draft Bill* (précité), p. 20. Nous traduisons.

²⁵⁸¹ *Idem*.

²⁵⁸² *Recall of MPs Act 2015*, chapitre 1.

²⁵⁸³ Les *Petition Officer* sont désignés par la commission électorale britannique dans chaque circonscription. C'est eux, qui sont chargés d'organiser les pétitions et le recueil des signatures. Voir la notice explicative de la commission électorale, *Introduction to the Recall of MPs Act 2015*, Août 2016,

Les pétitions sont ainsi formulées: « By signing in the box below, you are signing a petition for [name of the MP], the MP for [name of constituency], to lose [his/her] seat in the House of Commons, and for a by-election to be held to decide who should be the MP for that constituency. The loss of [his/her] seat does not prevent the MP

signatures est ouvert pour une période de six semaines²⁵⁸⁴. Une nouvelle élection est organisée si la pétition est signée par au moins 10 % des électeurs inscrits, le parlementaire sortant ayant le droit d'y prendre part.

919. Le dispositif a connu une première application à l'été 2018. À la suite d'un signalement au commissaire à l'éthique, le député Ian Paisley a été suspendu trente jours de la Chambre des Communes pour avoir effectué des actions de lobbying pour le compte du gouvernement sri lankais²⁵⁸⁵. Cette suspension, la plus longue prononcée à l'encontre d'un membre depuis 1949, conduit le Speaker de la Chambre à initier une procédure de recall²⁵⁸⁶. La pétition n'est signée que par 9,4 % des électeurs inscrits dans la circonscription²⁵⁸⁷. Ian Paisley put garder son siège à la Chambre des Communes sans même avoir à subir une nouvelle élection. Cette première expérience montre que la mise en œuvre de ce type de procédure est loin d'être évidente, alors qu'elle est pourtant perçue de manière positive par les électeurs²⁵⁸⁸.

920. La procédure a finalement abouti, à deux reprises à la révocation d'un député. En juin 2018, Fiona Onasanya, députée de la circonscription de Peterborough, est contrôlée en excès de vitesse par un radar dans la banlieue de Londres. Elle conteste cette amende, affirmant qu'un

standing in this by-election. If at least 10% of eligible registered electors in the constituency sign the petition, the MP will lose [his/her] seat in the House of Commons and a by-election will be held for the constituency. If less than 10% of eligible registered electors in the constituency sign the petition, the MP will not lose [his/her] seat as a result of the petition and therefore no by-election will be held. »

²⁵⁸⁴ La commission électorale décide seule des modalités d'organisation, et notamment du nombre et de la localisation des structures habilitées à recevoir les signatures. Ce point a fait polémique lors de la première pétition organisée dans la circonscription de North Antrim. La commission n'a mis en place que trois bureaux physiques de recueil des signatures ouvertes de 9h à 17h pour 75.000 électeurs inscrits alors que la loi impose seulement un seuil maximum de 10 bureaux. La commission indique cependant, « *ne pas avoir la preuve qu'une augmentation du nombre de bureaux aurait contribué à un résultat différent* » *Report on the 2018 recall petition in North Antrim*, 5 novembre, 2018. En ligne sur le site de la commission électorale. www.electoralcommission.org.uk

²⁵⁸⁵ House of Commons Committee on Standards, *Ian Paisley Third Report of Session 2017-19*, HC 1397, 18 juillet 2018. Le comité a conclu que Ian Paisley avait enfreint les règles relatives à *la paid advocacy* en sollicitant personnellement le Premier ministre David Cameron afin que le Royaume Uni vote contre une résolution des Nations unies visant à enquêter sur d'éventuels crimes de guerre commis au Sri Lanka. En l'échange, le député fut invité à deux reprises à séjourner avec sa famille au Sri Lanka. Ces voyages offerts par le gouvernement sri lankais ne furent pas déclarés au registre d'intérêts.

²⁵⁸⁶ HC Deb. 24 juillet 2018, vol. 645, column 925-928.

²⁵⁸⁷ L'organisation de la cette consultation a été très critiquée. Alors que la loi autorise l'ouverture de 10 bureaux de votes, la commission électorale britannique n'en a ouvert que 3 sur la circonscription de North Antrim qui compte 75.000 électeurs inscrits. Le seuil requis de 10% paraissait en outre attirable au regard de l'importance de la sanction infligée par la Chambre et du résultat des élections générales de 2017 ou le principal opposant de Ian PAISLEY avait recueilli à lui seul un nombre de voix bien supérieur au seuil requis (16,3 %).

²⁵⁸⁸ Les sondages effectués suite à l'adoption de la loi ont clairement montré que les citoyens britanniques « avaient désormais la conviction que le nouveau système était à même de renforcer leur confiance *dans l'intégrité des parlementaires* ». Voir HC 1426, 2011, « Independent Parliamentary Standards Authority », 51st Report Session 2010-12, Committee of Public Accounts, p. 5.

ami de son frère lui avait emprunté sa voiture. L'enquête révèle que la députée était bien au volant et qu'elle a tenté, par une série de mensonges, d'éviter la sanction. La députée est finalement reconnue coupable d'obstruction à la justice en janvier 2019 et condamnée à trois mois de prison avec sursis. Cette sanction déclenche automatiquement une procédure de révocation. La pétition à l'encontre de Fiona Onasanya a été signée par 27,64 % des électeurs, bien au-delà des 10 % requis²⁵⁸⁹. Fiona Onasanya n'est donc plus députée à compter du 1^{er} mai. Son salaire et ses indemnités sont suspendus. Une nouvelle élection a été organisée, à laquelle la députée n'a pas participé bien qu'elle en ait le droit. En effet, le *recall* ne peut s'analyser en un droit de révocation pur et simple, mais plutôt à un retour aux urnes qui permet à l'électeur d'octroyer à nouveau sa confiance. Le succès de la pétition ne signifie pas que le député a perdu toute chance de siéger à nouveau. Le seuil de 10 % prévu est relativement bas et permet au député, qui a déjà fait l'objet d'une sanction, d'espérer une réélection lors d'un nouveau scrutin plus ouvert où il pourra s'expliquer et éventuellement, obtenir « le pardon » d'une majorité d'électeurs. Seul le corps électoral décide en conscience de l'avenir de son représentant. Une autre pétition, la troisième en moins d'un an, s'est soldée par la révocation d'un second député, sanctionné pour avoir demandé à l'IPSA le remboursement d'une fausse note de frais²⁵⁹⁰.

921. Le dispositif, convenablement encadré, semble avoir fait la preuve de sa souplesse et de son efficacité. Les conditions d'ouverture posées par la loi semblent en mesure d'éviter toute utilisation abusive de la procédure. C'est d'ailleurs le principal défaut des mécanismes suggérés en France qui ne prévoient aucun motif précis de révocation, mais fixent simplement un seuil d'électeur requis²⁵⁹¹. Cependant, les conditions posées au Royaume-Uni semblent difficilement applicables en France. En effet, le Parlement français fait encore un usage modéré du droit disciplinaire à l'encontre des manquements à la déontologie. Ensuite, le nouveau système de contrôle des frais de mandats mis en place au Parlement laisse présager un contrôle beaucoup moins strict et transparent qu'au Royaume-Uni. Enfin, la condamnation à une peine privative

²⁵⁸⁹ Ce large succès s'explique pour plusieurs raisons. L'élection de la députée travailliste en 2017 a été une surprise dans une circonscription traditionnellement acquise au camp conservateur. Elle n'a remporté l'élection qu'avec 650 voix d'avance. Son comportement a sans doute davantage choqué les électeurs qu'une affaire plus confidentielle de lobbying.

²⁵⁹⁰ Le député Chris DAVIES (circonscription de Brecon and Radnorshire) a été révoqué en juin 2019. La pétition à son encontre a recueilli l'approbation de 19% des électeurs inscrits.

²⁵⁹¹ Proposition de loi constitutionnelle n° 1558 (XVe législature) visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne.

de liberté se heurte à l'obstacle de l'inviolabilité, laquelle a disparu en pratique au Royaume-Uni depuis de nombreuses années²⁵⁹².

922. La France affiche pour l'heure sa préférence pour un système d'inéligibilité sanction afin de priver les élus non exemplaires de leur mandat²⁵⁹³. Le prononcé d'une inéligibilité est longtemps resté une peine complémentaire facultative que le juge n'était pas tenu de prononcer. Le recours à cette sanction à l'égard des élus demeurait d'ailleurs relativement rare²⁵⁹⁴. Pour tenter de rendre ces peines plus systématiques, tout en respectant la jurisprudence constitutionnelle qui interdit les peines d'inéligibilité automatiques, la loi du 15 septembre 2017 instaure une peine complémentaire d'inéligibilité obligatoire pour certains délits mentionnés à l'article L.131-26-1 du code pénal²⁵⁹⁵. Si le juge est tenu de prononcer une inéligibilité, il demeure libre d'adapter la peine ou de ne pas la prononcer par une décision spécialement motivée. Le Conseil constitutionnel a estimé que cette solution, appliquée conformément à sa jurisprudence, visait à « *renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants* »²⁵⁹⁶. En l'état actuel du droit, l'inéligibilité prononcée ne peut excéder dix ans en cas de condamnation pour crime ou cinq ans en cas de condamnation pour délit, portée à dix ans si la personne condamnée exerce une fonction de membre du gouvernement ou un mandat électif public au moment des faits²⁵⁹⁷. Dans un récent avis, le Conseil d'État ne s'est cependant pas opposé à l'instauration d'une peine d'inéligibilité à vie « *dès lors que, répondant à une nécessité, elle n'est pas manifestement disproportionnée au*

²⁵⁹² Sur la disparition pratique de l'inviolabilité au Royaume-Uni voir partie 1 para. 216.

²⁵⁹³ Didier REBUT, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des sanctions administratives et pénales associées à la transparence de la vie publique », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2018, n° 2, pp. 47-55 ; voir également, Jacky GALVEZ, *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de moralisation de la vie politique*, Thèse de doctorat en droit public, Université Aix Marseille III, 1999.

²⁵⁹⁴ En 2013, la députée Sylvie Andrieux a été définitivement condamnée pour détournement de fonds publics à 100 000 euros d'amende et cinq ans d'inéligibilité. Elle démissionna de son mandat sans attendre la décision du Conseil constitutionnel qui devait la déclarer démissionnaire d'office.

²⁵⁹⁵ L'article 1 de la loi crée un nouvel article L.131-26-1 qui impose le prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité en cas de condamnation à l'un des délits et crimes mentionnés par l'article. La liste comprend notamment dans son 5° 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 leur recel ou leur blanchiment. Une circulaire du 21 septembre 2017 « de présentation de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité, créée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique », fixe les conditions d'application de cet article (BOMJ n°2017-10 du 31 octobre 2017).

²⁵⁹⁶ CC, décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, para. 4.

²⁵⁹⁷ Conformément au principe d'individualisation des peines, le juge conserve la faculté d'écart son application par une décision spécialement motivée en fonction des circonstances de l'espèce. En effet dans plusieurs de ses décisions (décision du 15 mars 1999, n° 99-410 DC, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie* ; n° 2010-6/7 QPC ; Cons. const. 11 juin 2010) le juge constitutionnel a considéré que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen sur le principe de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines « implique que l'incapacité d'exercer une fonction publique élective ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances de l'espèce ».

regard de la gravité de l'infraction qu'elle réprime, qu'elle est individualisée par le juge et qu'au cours de son exécution, la personne condamnée peut en demander le relèvement. »²⁵⁹⁸.

Un renforcement des inéligibilités-sanctions est donc à prévoir. Ce système apparaît complémentaire au *recall*. Il fait peser sur le juge et non sur le citoyen la responsabilité d'écarter les élus fautifs²⁵⁹⁹. L'inéligibilité est aussi pratiquée au Royaume-Uni. Le *Representation Act* de 1981, amendé en 2015, prévoit que tout membre de la Chambre des Communes condamné, quel que soit le délit, à une peine d'emprisonnement supérieure à un an perd automatiquement son siège²⁶⁰⁰. En France, un référendum révocatoire pourrait être instauré pour des manquements spécifiques au mandat parlementaire, comme un manquement aux obligations de la HATVP ou une sanction disciplinaire pour manquement à l'arrêté relatif aux notes de frais par exemple. L'arsenal des sanctions disciplinaires demeure en tout état de cause bien plus complet dans les pays de *Common law* qui ont moins recours au droit pénal. À l'inverse, les parlements français et allemands en font un usage beaucoup plus mesuré.

§ 3/Une application différenciée du droit disciplinaire aux manquements déontologiques

923. Le recours au droit disciplinaire pour sanctionner les manquements à la déontologie est relativement récent et témoigne d'une volonté, au moins apparente, de durcir la répression en la matière tout en respectant le principe de séparation des pouvoirs. Elle présente une solution satisfaisante pour autant que l'assemblée en fasse effectivement usage pour sanctionner les comportements contraires aux principes énoncés dans le code de conduite. En effet, si les sanctions prévues sont essentiellement symboliques, le recours au droit disciplinaire a l'avantage de la célérité. Les procédures sont souvent plus rapides que la voie judiciaire. Le non-recours à la discipline face à certains comportements peut également donner le sentiment d'une certaine inertie de la Chambre, ce qui n'est pas de nature à renforcer son image. Si des

²⁵⁹⁸ Conseil d'État, *Avis sur la proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale*, 26 mars 2019. Le texte soumis au Conseil propose d'instaurer une peine d'inéligibilité de trente ans en cas de commission d'une pluralité de délits ou de crimes mentionnés à l'article L.131-26-1.

²⁵⁹⁹ Le législateur n'a cependant pas souhaité aller jusqu'à instaurer l'obligation d'un casier judiciaire pour accéder à un mandat politique. Les députés avaient pourtant déjà tenté, avec la loi Sapin 2, d'interdire à une personne de se porter candidat à l'élection des députés, dès lors que le bulletin n° 2 de son casier judiciaire aurait comporté la mention d'une condamnation pour manquement au devoir de probité. Mais ces dispositions avaient été censurées par le Conseil constitutionnel au motif qu'elles relevaient de la loi organique. CC, décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, para. 141-143.

²⁶⁰⁰ *Representation of the People Act* 1981, Section 1.

progrès ont été effectués, la France et l'Allemagne sont encore réticentes à employer la voie disciplinaire sur des questions déontologiques. L'usage de la discipline s'avère pour l'heure moins fréquente dans les parlements où la déontologie est plus récemment ou peu institutionnalisée. En France ou en Allemagne, la voie pénale est souvent privilégiée (A). À l'inverse, les pays de *Common law* ont adapté leur système disciplinaire à la déontologie en y intégrant des exigences d'impartialité et de transparence qui renforcent la légitimité de la sanction (B).

A. L'usage mesuré du droit disciplinaire en France et en Allemagne, conséquence de la pénalisation croissante des comportements parlementaires

924. Les sanctions disciplinaires pour manquement à la déontologie sont rares en France et en Allemagne. En France cette faculté a été introduite par des résolutions adoptées en 2014 à l'Assemblée nationale et en 2015 au Sénat. Auparavant, les bureaux ne disposaient pas d'une telle compétence. À l'Assemblée nationale, la décision du 6 avril 2011 prévoyait seulement une procédure de concertation avec le député²⁶⁰¹. S'il constatait un manquement, le déontologue informait le président et entamait un dialogue avec le député concerné. Le président et le Bureau n'étaient saisis que si le député estimait ne pas avoir manqué à ses obligations ou refusait de suivre les préconisations du déontologue. Cette saisine n'était pas rendue publique. Le Bureau statuait alors dans les deux mois sur l'existence de ce manquement. La seule sanction prévue était la publicité des conclusions du Bureau, que celle-ci soit favorable ou défavorable au député. L'Assemblée nationale s'en tenait à un système minimal fondé sur la pratique du « *name and shame* »²⁶⁰². En pratique, entre 2011 et 2014, le Bureau n'a jamais publié de conclusions relatives à un manquement à la déontologie. Il est également impossible de savoir si le déontologue a eu à saisir le Bureau, cette saisine n'étant pas rendue publique, sauf parfois a posteriori lors de la publication du rapport annuel. La confidentialité régnait également au

²⁶⁰¹ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 - Article 5 : « Lorsqu'il constate un manquement aux principes énoncés dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le président de l'Assemblée nationale. Il fait au député toutes préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs. Si le député conteste avoir manqué à ses devoirs ou estime ne pas devoir suivre les préconisations du déontologue, le déontologue de l'Assemblée nationale saisit le président de l'Assemblée nationale, qui doit alors saisir le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement. Cette saisine n'est pas rendue publique ». Le Bureau peut entendre le député concerné. Cette audition est de droit à la demande du député. Si le Bureau conclut à l'existence d'un manquement, il rend publiques ses conclusions. Il en informe le député qui doit prendre toutes dispositions pour se conformer à ses devoirs ».

²⁶⁰² Rapport déontologue 2013, p. 29.

Sénat. Jusqu'en 2015, seuls le président ou le Bureau pouvaient saisir pour avis le comité de déontologie sur la situation d'un sénateur. Les avis rendus étaient strictement confidentiels. La procédure était d'abord axée sur le dialogue et la prévention.

925. Les réformes successives n'ont pas significativement fait évoluer les choses. Les signalements des autorités de déontologie au bureau demeurent rares. La pratique évolue lentement, notamment à l'Assemblée nationale. Depuis le début de la XV^e législature, la déontologue de l'Assemblée nationale a saisi le bureau de cinq manquements au code de déontologie entre septembre 2017 et octobre 2018²⁶⁰³. Trois situations déjà évoquées ont donné lieu à un rappel à l'ordre des députés concernés et à une publicité dans les comptes rendus des décisions du Bureau²⁶⁰⁴. Deux autres manquements mineurs ont donné lieu à un signalement au Bureau²⁶⁰⁵. Dans ces deux derniers cas, le député concerné s'est conformé aux recommandations du déontologue. La confidentialité des échanges avec les députés doit rester la règle. Cependant, une plus large publicité « en temps réel » de l'action du déontologue permettrait de rendre l'institution plus dynamique aux yeux du citoyen. Le renforcement de la visibilité du déontologue est la condition *sine qua non* de l'efficacité du système déontologique français. Le manque de réactivité des chambres face à des soupçons de conflits d'intérêts relayés par la presse est souvent perçu à tort comme un signe d'inertie voire de complaisance

²⁶⁰³ Rapport déontologue 2019, p. 141 et s.

²⁶⁰⁴ Deux affaires sont particulièrement révélatrices des lacunes du système français. En 2012, l'Assemblée nationale a été incapable de traiter en interne le cas de Thomas THEVENOUD. Nommé au gouvernement, celui-ci dut démissionner quelques jours plus tard après qu'un contrôle de la HATVP a révélé l'irrégularité de sa situation fiscale. Sa réintégration au sein de l'Assemblée nationale, parfaitement conforme à la loi suscita un certain émoi qui porta manifestement atteinte à l'image de l'Assemblée sans que celle-ci dispose des moyens de réagir. De même, en 2017, les allégations concernant François FILLON ne donnèrent lieu à aucune réaction significative de l'Assemblée alors que la situation portait, là encore, manifestement atteinte à l'image et à la dignité de l'Assemblée. Une réécriture, déjà évoquée de l'article 6 du code de déontologie relatif à l'exemplarité permettrait à l'Assemblée de disposer d'outils déontologiques adaptés pour faire face à ce type de situations (voir sur ce point cf. para 904).

²⁶⁰⁵ Il s'agissait dans le premier cas d'un député ayant momentanément utilisé son AFM pour couvrir un déficit sur son compte bancaire personnel. La déontologue a considéré que cette pratique était contraire à l'arrêté relatif au frais de mandat et à l'article 1 du code de déontologie. Toutefois, le député ayant lui-même saisi le déontologue, a régularisé sa situation dans des délais très brefs. La déontologue n'a pas jugé nécessaire de recommander une sanction. Il n'en demeure pas moins que l'utilisation de l'AFM comme avance de trésorerie pour des frais personnels demeure proscrite. Dans le second cas, un député avait posté un tweet sur son compte public pour vanter le succès d'une société de sa circonscription qui se trouvait être l'une des principales clientes d'une société dont le député assure la cogérance, sans que celui-ci le précise. La déontologue a estimé que ce tweet constituait un manquement à l'article 5 du code de déontologie qui oblige les députés « à faire connaître tout intérêt personnel qui pourraient interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général ». A l'issue d'un dialogue avec le déontologue, le député reconnu ce manquement et a effacé le message litigieux.

alors que l'Assemblée nationale manque surtout d'outils pour traiter ces situations qui portent atteinte à sa dignité²⁶⁰⁶.

926. Le Sénat s'engage également lentement sur la voie disciplinaire. Le Bureau a déjà eu l'occasion de prononcer des sanctions à l'égard de certains sénateurs pour absentéisme. En janvier 2016, le Bureau a sanctionné quatorze sénateurs d'une retenue financière pour présence insuffisante aux questions d'actualité au gouvernement, aux scrutins solennels et aux réunions de commissions²⁶⁰⁷. En revanche, le Bureau n'a jamais prononcé de sanction pour un manquement aux règles déontologiques énoncées dans le Règlement.

927. Pour l'heure, le Parlement français demeure réticent à appliquer ce droit disciplinaire dans toute son étendue. Le faible nombre de manquements traités, comparativement au Royaume-Uni ou à Québec, tient notamment au fait que, selon le Règlement, le déontologue ne peut que « constater un manquement de sa propre initiative et ne peut pas être saisi par un autre député sur la situation de l'un de ses collègues²⁶⁰⁸. L'ouverture récente de la saisine du déontologue devrait faire augmenter le nombre de signalements et donc peut être de sanctions²⁶⁰⁹. Au Sénat, le caractère limité de la saisine du comité constitue aussi un obstacle à la régulation disciplinaire des manquements à la déontologie.

928. Parce qu'elles se sont révélées incapables de s'autoréguler, mais aussi parce que la sanction pénale bénéficie, du fait de sa sévérité, d'un plus fort crédit aux yeux de l'opinion, les assemblées ont perdu une partie de leurs prérogatives disciplinaires au profit du juge. L'exemple le plus frappant est sans doute le dispositif prévu pour l'encadrement des emplois familiaux. La loi de 2017 prévoit l'application de sanctions pénales pour les parlementaires qui contreviennent au principe de l'interdiction, alors même que cette question pourrait relever, comme dans les autres parlements étudiés, du seul pouvoir de la Chambre²⁶¹⁰. Le même constat peut être fait s'agissant des déclarations d'intérêts. À défaut de réelles sanctions, leur contrôle relevait jusqu'en 2013 du seul pouvoir du Bureau, assisté à l'Assemblée nationale, par le

²⁶⁰⁶ Sur ce point voir para. 904.

²⁶⁰⁷ Compte rendu de la réunion du Bureau du 28 janvier 2016. Sur les règles relatives à l'absentéisme, voir para 662.

²⁶⁰⁸ Au Royaume Uni et à Québec, la majorité des enquêtes sont ouvertes à la demande d'un autre député.

²⁶⁰⁹ Sur les modalités de saisines du déontologue français, voir para. 814.

²⁶¹⁰ Sur ce point voir para 750 et s.

déontologie. Par analogie avec les déclarations de patrimoine, la loi du 11 octobre 2013 confie désormais le traitement des omissions substantielles d'intérêts à la Haute Autorité, puis, le cas échéant, au juge pénal²⁶¹¹. Le Bureau de chaque assemblée conserve pour seule compétence le traitement des situations de conflits d'intérêts résultant de l'analyse de ces déclarations. Tous les autres parlements étudiés traitent les omissions substantielles et les éventuels conflits d'intérêts exclusivement en interne, ce qui en pratique apparaît bien plus cohérent. D'autre part cette « criminalisation » des manquements aux obligations déclaratives, qui est là aussi un cas unique, nous semble excessive. Omettre de déclarer une partie même substantielle de ses intérêts sans en tirer un profit personnel ne fait pas d'un parlementaire un criminel. Cette compétence pourrait revenir au Parlement à condition de prévoir un mécanisme de contrôle crédible qui s'inspirerait des solutions déployées au Québec ou au Royaume-Uni²⁶¹². Enfin, le renforcement progressif des sanctions pour les délits d'atteinte à la probité publique et le développement des inéligibilités-sanctions témoignent d'une préférence française pour la régulation pénale²⁶¹³.

929. Cependant, l'imposition d'une sanction disciplinaire, visant à protéger l'image de l'Assemblée ne fait pas obstacle à une éventuelle procédure pénale lorsque les faits reprochés au député ou au sénateur sont constitutifs d'une infraction. L'usage plus systématique du droit disciplinaire redonnerait sa pleine effectivité au principe de responsabilité et d'exemplarité des élus. En effet, dès l'instant où l'un de ses membres a trahi la confiance des électeurs par son comportement, le Parlement s'honore à le sanctionner pour préserver ainsi l'idéal d'exemplarité promu par la déontologie. L'importance accordée à déontologie offre aux parlements l'occasion de se saisir à nouveau du droit disciplinaire afin de bâtir, en collaboration avec leur organe chargé de la déontologie, un dispositif efficace de traitement des conflits d'intérêts.

930. La tendance à la pénalisation des comportements parlementaires est également à l'œuvre en Allemagne. Comme en France, le *Bundestag* traite les questions déontologiques de la même manière que n'importe quel autre manquement disciplinaire. Les sanctions demeurent extrêmement rares. Les rappels à l'ordre prononcés par le président ne sont pas rendus publics.

²⁶¹¹ Sur le contrôle de ces déclarations par la HATVP voir para. 968 et s.

²⁶¹² Cet étrange partage des compétences entre la HATVP et le Parlement sur le contrôle des déclarations constitue selon nous une lacune du système français. Sur ce point voir para. 968.

²⁶¹³ Sur ce point voir introduction para. 75 et s.

Depuis 2011, le Bureau a publié un seul communiqué relatif à une violation du code de conduite et l'amende prévue par le code n'a été prononcée qu'à deux reprises²⁶¹⁴. Ces deux cas concernaient des déclarations incomplètes ou rendues hors délais. Le faible recours aux sanctions disciplinaires s'explique aussi par le fait que l'Allemagne est le seul pays à prévoir une incrimination pénale spécifique à la corruption parlementaire. L'article 108 du code pénal allemand s'intitule « corruption des députés » (*Abgeordnetenbestechung*). La nouvelle rédaction entrée en vigueur le 1^{er} septembre a étendu le domaine de la loi à l'ensemble des cas de corruption et non plus aux seuls achats de votes²⁶¹⁵. Un député peut donc en théorie voir sa responsabilité disciplinaire et sa responsabilité pénale engagées en cas d'acceptation d'un avantage illicite, même si l'effectivité des sanctions est souvent conditionnée par la levée de l'immunité parlementaire²⁶¹⁶. L'intervention du juge pénal ne fait cependant pas obstacle à ce que les assemblées sanctionnent les comportements fautifs par la voie disciplinaire eu égard à l'autonomie des deux systèmes juridiques²⁶¹⁷. L'importance aujourd'hui accordée aux questions déontologiques constitue pourtant une occasion de se réintéresser aux usages du droit disciplinaire. Par ce biais, les assemblées ont l'opportunité de se réapproprier une partie du contrôle déontologique. Des progrès notables ont été enregistrés, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, mais restent insuffisants pour donner toute leur portée aux règles déontologiques.

931. En faisant davantage usage de ces prérogatives, le Parlement s'alignerait sur la pratique développée depuis de nombreuses années au Royaume-Uni et au Canada. Le recours au droit disciplinaire est privilégié, sans toutefois exclure la possibilité de mettre en jeu, le cas échéant, la responsabilité pénale de l'élu. Les solutions développées en interne par le Canada et le Royaume-Uni sont bien plus convaincantes. L'intervention centrale des autorités de déontologie permet de dépolitiser le traitement des questions déontologiques. Surtout, les

²⁶¹⁴ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, Rapport d'évaluation pour l'Allemagne, *op. cit.*, p. 30-31.

²⁶¹⁵ Le nouvel article énonce désormais que « quiconque, en qualité de membre d'une assemblée publique de la Fédération ou des Länder, demande, permet que lui soit promis ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage indu en échange d'un acte accompli ou d'un acte qu'il s'abstient d'accomplir sur demande ou instruction dans l'exercice de son mandat est passible d'une peine de prison de cinq ans maximum ou d'une amende », article 108 du code pénal allemand. Sur la genèse de la réforme, voir notamment Christophe DE NANTOIS, *Le député*, *op. cit.*, p. 244.

²⁶¹⁶ GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, Rapport d'évaluation du pour l'Allemagne, p. 29.

²⁶¹⁷ Voir para 935.

parlements issus du modèle de Westminster s'attachent à garantir l'équité et la transparence de leurs procédures disciplinaires, ce qui renforce la crédibilité de la sanction.

B. Le recours privilégié aux sanctions disciplinaires au Royaume-Uni et au Canada

932. Les parlements britanniques, canadiens et québécois disposent d'un quasi-monopole en matière de lutte contre les conflits d'intérêts. Le traitement de ces situations est très largement délégué aux organes de déontologie qui occupent une place centrale et bénéficient de sérieuses garanties d'indépendance et d'impartialité. La Chambre conserve un pouvoir de décision et de sanction, mais son influence sur le processus est beaucoup plus marginale. D'une part, la détermination des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts incombe aux commissaires à l'éthique, chargés, à un rythme régulier, de faire des propositions de réforme²⁶¹⁸. D'autre part, l'ensemble du travail d'enquête sur des manquements allégués au code de déontologie est confié à des autorités spécialisées. Le Parlement n'intervient qu'à la fin du processus pour confirmer la sanction préconisée par les organes de déontologie. À la différence de la France et de l'Allemagne où seul le Bureau statue sur le manquement constaté, les parlements issus du modèle de Westminster impliquent l'ensemble des députés. La sanction préconisée par les autorités de déontologie est avalisée par la Chambre en séance publique. Cette publicité assure la pleine transparence de la procédure. Le *Speaker* met aux voix le rapport de l'organe de déontologie. La procédure prend la forme d'une résolution votée par l'ensemble des députés présents. Le député concerné a le droit de formuler des observations et tout député qui en fait la demande peut intervenir.

933. Au Royaume-Uni, le caractère équitable et transparent de ce processus a été confirmé par la CEDH²⁶¹⁹. En 2010, le député travailliste Geoffrey Hoon est piégé par des journalistes dans le cadre du « *cash for influence scandal* »²⁶²⁰. Filmé en caméra cachée, il se déclare prêt à

²⁶¹⁸ Au Royaume Uni, le code de conduite fait obligatoirement l'objet d'une révision au début de chaque Parlement, supervisée par le commissaire à l'éthique. Au Canada et au Québec, le code est obligatoirement révisé tous les cinq ans, toujours sous la responsabilité du commissaire. Sur ce processus voir, para 839.

²⁶¹⁹ Roseline LETTERON, « La Cour européenne face aux parlementaires corrompus », *Blog Liberté, Libertés chéries*, 9 décembre 2014.

²⁶²⁰ Début 2010, des journalistes du *Sunday Times* tournent un documentaire diffusé dans l'émission *Dispatches* sur Channel 4 où plusieurs parlementaires se voient proposer des pots-de-vin par de faux représentants d'une

monnayer ses contacts et son expertise au profit des professionnels de l'armement. La diffusion de la vidéo déclenche une enquête du commissaire à l'éthique qui conclut à une violation manifeste des dispositions du code de conduite interdisant aux députés de s'engager dans des activités de lobbying.

934. Geoffrey Hoon n'est plus député lorsque le *Committee on Standards and Privileges* rend son rapport. Le comité recommande cependant à la Chambre de prononcer à son encontre la suspension de ses droits en tant qu'ancien député et de lui interdire l'accès à la Chambre des Communes pour une durée de cinq ans²⁶²¹. La Chambre confirme cette sanction dans une résolution du 15 décembre 2010²⁶²². Geoffrey Hoon porte l'affaire devant la CEDH estimant que la procédure suivie et l'absence de voies de recours ne respectent pas son droit à un procès équitable et son droit à la réputation garantis par les articles 6 §1 et 8 de la Convention. Dans son arrêt du 4 décembre 2014, la Cour rejette son recours²⁶²³. Elle considère d'une part que le droit au procès équitable ne s'applique que dans le cadre d'un contentieux en matière civile ou pénale et non à une procédure exclusivement parlementaire. La Cour confirme ainsi la solution dégagée dans son arrêt *Estrosi c. France* du 30 juin 1995, où elle estime que le droit de se présenter aux élections et de conserver son siège est un droit de nature politique et non pas civil. La Cour conclut que Geoffrey Hoon ne peut invoquer l'article 6 §1 dans le cadre d'une procédure parlementaire. Le second moyen développé porte sur l'atteinte à la réputation. Le requérant estime que la diffusion de l'entretien et sa retranscription dans le rapport d'enquête du commissaire et du *Committee on Standards and Privileges* constituait une atteinte à sa vie privée. Dans un tel cas, la Cour opère un contrôle de proportionnalité entre le droit à la réputation du requérant et l'intérêt légitime du public et son droit à être informé des procédures en cours devant la Chambre des Communes. En l'espèce, la CEDH estime que la sanction a été prononcée lors d'un débat contradictoire au terme duquel le requérant a pu faire valoir ses observations. Elle considère également que l'atteinte à la réputation n'est pas due à l'enquête parlementaire, mais à l'attitude des journalistes à l'encontre desquels le requérant aurait pu intenter une action en justice.

société américaine en l'échange de leur influence à la Chambre des Communes. L'attitude particulièrement intéressée de six députés déclenche immédiatement une enquête du commissaire.

²⁶²¹ *Standards and Privileges Committee*, « Ninth Report: Sir John BUTTERFILL, Mr Stephen BYERS, Ms Patricia HEWITT, Mr Geoff HOON, Mr Richard CABORN and Mr Adam INGRAM », 7 décembre 2010, HC 654-I.

²⁶²² HC Deb, 2010, volume 520 col. 1005 et s. La lecture du compte-rendu intégral de la séance donne un bon aperçu de la réelle implication des députés en matière de déontologie.

²⁶²³ CEDH, *Hoon c. Royaume-Uni*, 4 décembre 2014 § 37.

935. En validant la procédure suivie par la Chambre, la Cour montre qu'il est possible de lutter efficacement en interne contre les conflits d'intérêts dans un cadre équitable et transparent. La question de l'équité de la procédure demeure essentielle, y compris dans un cadre non juridictionnel. En effet, les accusations portées peuvent, même lorsqu'elles s'avèrent infondées, avoir un effet dommageable sur la carrière et la réputation d'un député. Depuis 1995, le Royaume-Uni a opté pour la transparence absolue de la procédure de contrôle déontologique. Cette transparence renforce l'information du public sur les affaires en cours et permet au député concerné de faire valoir ses arguments. La CEDH note que le droit pour un député d'être entendu à tout moment de la procédure est garanti par le Règlement²⁶²⁴. La décision renforce la légitimité du système britannique et salue, en quelque sorte, les efforts consentis par la Chambre ces dernières années.

936. Cette situation tranche assez radicalement avec les systèmes français ou allemand largement dominés par la confidentialité et où l'Assemblée plénière ne joue pratiquement aucun rôle disciplinaire. Les sanctions disciplinaires sont généralement prises par le président ou par le Bureau, à l'exception notable du Sénat, où la censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par le Sénat par assis levé sans débat sur proposition du président²⁶²⁵. Il faut néanmoins souligner qu'en France, avant 1958, les décisions relatives à la discipline des membres étaient prises par l'assemblée plénière²⁶²⁶. Ce principe a même été maintenu jusqu'en 1995 à propos des demandes de levée d'immunité parlementaire. En période de session, ces demandes faisaient l'objet d'un rapport de la commission des immunités puis d'un débat public. L'assemblée toute entière décidait du rejet ou de l'acceptation de la demande. La révision constitutionnelle du 4 août 1995 confie désormais cette tâche au Bureau. Les arguments avancés à l'époque étaient que le débat public « *amplifiait la gravité des faits reprochés et portait atteinte à la réputation de l'assemblée tout entière et à la présomption d'innocence du parlementaire* »²⁶²⁷. L'argument s'entend s'agissant d'une demande qui demeure procédurale et ne préjuge en rien de la culpabilité du parlementaire, à condition

²⁶²⁴ La Cour considère ainsi que la procédure suivie, telle qu'elle est prévue par les Standing Orders n° 149 et 150 « *a donné au requérant l'opportunité de faire valoir ses arguments et de défendre ses intérêts* » tant sur l'atteinte supposée à sa réputation que sur la violation alléguée du code de conduite. CEDH, *Hoon c. Royaume-Uni*, 4 décembre 2014, § 39 (traduction personnelle).

²⁶²⁵ Article 96 du Règlement du Sénat.

²⁶²⁶ Eugène PIERRE, *Traité*, 1902, *op. cit.* p. 460. Le président de la Chambre conservait l'initiative et le choix de la peine et pouvait décider seul d'appliquer un rappel à l'ordre. Seul l'application de la censure était mise aux voix.

²⁶²⁷ Cécile GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, *op. cit.*, p. 391.

toutefois que cette confidentialité ne nuise pas au devoir d'information des citoyens.. Il apparaît moins pertinent s'agissant d'un manquement déontologique. En effet, la sanction de ces comportements intervient au terme d'un processus d'enquête et de concertation qui est public au Canada et au Royaume-Uni, mais qui demeure confidentiel en France. Cette confidentialité au stade des investigations présente l'avantage de préserver la réputation du député concerné. Cependant, dès l'instant où l'autorité chargée de la déontologie statue sur l'existence ou l'absence d'un manquement, cette confidentialité n'a plus véritablement de raison d'être. Au contraire, la publicité permet soit de dédouaner un parlementaire lorsque le déontologue conclut à l'absence de manquement, soit dans le cas contraire, l'intervention de la séance plénière donne l'image d'une assemblée entièrement concernée par la lutte contre les conflits d'intérêts.

937. À la Chambre des Communes du Canada, le rapport du commissaire est transmis au président qui doit l'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée. Le rapport est considéré comme adopté si aucune motion n'est présentée dans un délai de trente jours²⁶²⁸. En pratique, les conclusions du rapport font souvent l'unanimité et une motion est rarement déposée. Cette pratique accroît encore l'influence du déontologue qui est au cœur de la procédure. Au Québec, la sanction préconisée par l'organe de déontologie doit être formellement entérinée par l'assemblée plénière. La procédure est très encadrée. La motion est déposée par le président au cours d'une séance ordinaire. Le député concerné dispose selon les cas, d'un droit de parole avant le vote définitif. Ce droit peut s'exercer dans les cinq jours suivant le dépôt du rapport au Québec, et de dix jours à la Chambre des Communes du Canada. Le député peut demander à être entendu par la Chambre pour une durée qui n'excède pas vingt minutes²⁶²⁹. Le vote de la sanction a généralement lieu sans débat. Seul le code de conduite canadien prévoit que la motion peut être débattue pour une durée qui n'excède pas deux heures. Un député ne peut pas parler plus d'une fois ni plus de dix minutes. À l'issue des deux heures, le président interrompt le débat et met la motion aux voix. Au Québec le rapport d'enquête doit être adopté par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres. L'intervention de la Chambre est donc très encadrée et constitue une sorte de ratification de la décision prise par l'organe de déontologie.

²⁶²⁸ Article 28 (10) du code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des Communes du Canada : « une motion portant adoption du rapport (...) peut être proposée pendant la période réservée aux affaires courantes. Si une telle motion n'est pas proposée et soumise à une décision dans les trente jours de séance suivant le dépôt du rapport, une motion portant adoption du rapport est réputée proposée et adoptée à la fin de ce délai ».

²⁶²⁹ Code d'éthique et déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec, article 102.

938. La Chambre peut être amenée, de manière exceptionnelle, à jouer un rôle beaucoup plus important. En effet, au titre des sanctions, les parlements issus du modèle de Westminster ont développé la pratique dite du « *name and shame* » qui consiste à dénoncer publiquement, et parfois de manière théâtrale, les manquements à l'éthique de leurs membres. Au Royaume-Uni, le *Committee on Standards* recommande souvent que le député reconnu coupable d'un manquement s'excuse publiquement devant la Chambre²⁶³⁰.

939. La procédure est encore plus sévère au Québec. Le commissaire à l'éthique peut recommander qu'un député soit publiquement réprimandé par la Chambre. Cette sanction a été imposée pour la première fois en novembre 2017 à un député reconnu coupable d'avoir employé des collaborateurs à des fins purement partisans dans le cadre d'une campagne électorale²⁶³¹. En séance, la quasi-unanimité des députés s'est levée pour confirmer le rapport du commissaire²⁶³². Le but de cette sanction est de porter atteinte à la réputation du député. La Chambre met en exergue le comportement fautif du député, espérant que le public en tirera les conséquences notamment électorales et ne renouvellera pas sa confiance au député. Cette « théâtralisation » de la sanction fonctionne aussi comme un rappel à l'ensemble des députés des risques encourus dans l'hypothèse d'une violation du code de conduite. L'implication de l'ensemble de la Chambre participe de ce fait au développement d'une culture commune de la déontologie. Les sanctions prises par la Chambre demeurent en tout état de cause relativement rares, comme le montre l'exemple québécois. Le sérieux et la crédibilité de la procédure ont incontestablement un effet dissuasif. Il n'est pas rare que les parlementaires mis en cause par le déontologue préfèrent démissionner plutôt que d'avoir à subir une enquête publique qui porterait atteinte à leur réputation et annihilerait leurs chances de réélection. La sanction joue finalement un rôle marginal dans les systèmes de régulation interne.

²⁶³⁰ Les excuses à la Chambre sont souvent recommandées en cas de violation mineure du code de conduite. En octobre 2015, le député Alex TURNER dû s'excuser publiquement pour avoir posé cinq questions écrites et être intervenu dans un débat relatif à l'octroi de l'aide juridictionnelle en matière pénale, sans avoir déclaré que sa femme était avocate et était susceptible de bénéficier de ce dispositif. Le commissaire à l'éthique a considéré qu'Alex Turner aurait dû – a minima - déclarer oralement ce lien d'intérêt indirect avec le débat. *Committee on Standards and Privileges, Mr Karl TURNER*, 5 juin 2016.

²⁶³¹ Rapport du 30 novembre 2017 du Commissaire *ad hoc* à l'éthique et à la déontologie au sujet de Claude SURPRENANT, député de Groulx.

²⁶³² Claude SURPRENANT a été exclu de son parti avant même la conclusion de l'enquête du commissaire. L'ensemble de l'Assemblée nationale, y compris les membres de son ancien parti, se sont levés pour approuver le rapport du commissaire. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* (Québec), vol. 44, n° 301, Vendredi 1^{er} décembre 2017.(date du dépôt du rapport) ; Claude SURPRENANT a fait valoir ses arguments en séance le 5 décembre 2017 (*Journal des débats de l'Assemblée nationale*, vol. 44 , n° 302).

940. réservé

Conclusion du Chapitre 1

941. Les systèmes de contrôle déontologique sont marqués par un abandon progressif du principe d'autorégulation, lequel s'est révélé incapable d'assurer une régulation convenable des conflits d'intérêts dans la sphère parlementaire. Seul le *Bundestag* résiste encore à ce mouvement en raison de l'importance accordée à la liberté de conscience des députés. Tous les autres parlements étudiés ont consenti, sous la pression de l'opinion publique, à créer en interne des organes spécialisés de lutte contre les conflits d'intérêts. La création de tels organes marque une rupture importante. Le traitement des conflits d'intérêts fait désormais l'objet d'une procédure spécifique, distincte du droit disciplinaire traditionnel, bien que celui-ci soit dans certains cas mobilisé. Cette procédure se traduit par une collaboration avec un ou des organes spécialisés, dont certains bénéficient de sérieuses garanties d'indépendance et d'impartialité qui renforcent la crédibilité du contrôle. La comparaison des différents organes de déontologie montre toutefois que ces garanties sont plus ou moins bien assurées. Les comités spécialisés, lorsqu'ils sont composés exclusivement de parlementaires, constituent une forme de spécialisation *a minima* qui n'est pas totalement satisfaisante. À l'inverse, la nomination d'une personnalité extérieure est une solution intéressante. Elle permet aux élus de bénéficier des conseils et de l'expertise d'une personnalité qualifiée. Elle suppose néanmoins que le déontologue bénéficie d'un statut qui lui garantisse une certaine autonomie vis-à-vis de la Chambre.

942. Les exemples britannique et canadien montrent qu'il est possible d'établir en interne un système de contrôle à condition que les autorités de déontologie bénéficient de moyens en rapport avec l'importance de leur mission et de sérieuses garanties d'indépendance. Même si la sanction relève du seul pouvoir de la Chambre, l'introduction de ces autorités a le grand mérite de favoriser l'équité de la procédure et donc de renforcer sa crédibilité tant aux yeux des citoyens que des élus. L'étendue des manquements susceptibles d'être sanctionnés par la voie disciplinaire varie sensiblement en fonction de l'architecture de chacun des systèmes. Les codes de conduites occupent une place centrale dans les systèmes d'inspiration britannique. L'ensemble des manquements à la déontologie est défini au sein d'un document unique. Une omission dans la déclaration d'intérêts ou le fait d'user de sa qualité de parlementaire pour

favoriser ses propres intérêts sont sanctionnés tous deux par la voie disciplinaire quand, dans le système français, le premier manquement est d'abord contrôlé par la HATVP puis sanctionné par le juge pénal. Seul le second manquement relève du pouvoir disciplinaire des assemblées. Ces exemples illustrent le morcellement du système de contrôle qui repose sur plusieurs textes et plusieurs autorités. Cette situation ne facilite pas la lisibilité du dispositif. Face aux limites et aux échecs de l'autocontrôle, certains parlements, notamment britannique et français, subissent un mouvement d'externalisation ciblée du contrôle déontologique qui restreint, leurs prérogatives, dans le but d'améliorer l'objectivité du contrôle et sa crédibilité aux yeux des citoyens.

Chapitre 2 : L'externalisation ciblée du contrôle déontologique

943. En vertu de la séparation des pouvoirs, les parlements disposent d'une compétence générale en matière déontologique. Ils déterminent les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts et s'assurent de leur respect par la voie disciplinaire. Cependant, on l'a vu, ce contrôle interne n'offre pas toujours les meilleures garanties d'équité et d'impartialité. Les assemblées consentent, souvent contre leur gré, à abandonner certaines de leurs prérogatives à des organes extérieurs. L'externalisation du contrôle déontologique se manifeste par la création d'autorités administratives indépendantes dédiées au contrôle de certaines situations déontologiques. Le recours à des autorités administratives indépendantes en matière de déontologie constitue une relative nouveauté qui s'inspire des exemples déjà créés dans d'autres domaines. Cette forme d'organisation garantit une plus grande autonomie du contrôle vis-à-vis du Parlement. Les domaines d'intervention de ces autorités varient selon les pays en fonction leur sensibilité. Elles sont généralement créées pour répondre à l'urgence d'une situation problématique identifiée par un scandale. Leur origine est donc circonstancielle. Elle correspond à une réaction éthique des chambres. Deux des parlements étudiés ont ainsi procédé à la création de telles autorités. À la suite du scandale des notes de frais en 2009, le Royaume-Uni a fait le choix de confier le traitement des indemnités parlementaires à une autorité spécialisée, l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA). En France, l'affaire Cahuzac, impliquant un mensonge du ministre du Budget sur son patrimoine, a précipité la création d'une Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). À l'égard des parlementaires, le cœur de l'activité de la Haute Autorité consiste à contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts (Section 1). De son côté, l'IPSA assure le contrôle et la transparence des dépenses des députés britanniques (Section 2).

Section 1 : Le contrôle des obligations déclaratives par la Haute Autorité en France

944. En France, la création d'une autorité indépendante compétente en matière de déontologie de la vie publique n'est pas une nouveauté. La Haute Autorité succède à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP). Cette instance voit le jour en 1988 elle aussi à la suite d'un scandale relatif à des soupçons de financement du parti socialiste²⁶³³. La création de la Haute Autorité parachève plusieurs années de réflexion sur la nécessité de bâtir une architecture globale de lutte contre les conflits d'intérêts. La commission Sauvé, puis le rapport Jospin préconisaient déjà la création d'une Haute Autorité de déontologie qui absorberait, entre autres, les compétences de la CTFVP. Cette autorité voit le jour avec la loi du 11 octobre 2013. Elle dispose d'un statut et des ressources qui lui garantissent une réelle indépendance (§ 1). Du fait de la séparation des pouvoirs, la Haute Autorité a cependant des compétences restreintes à l'égard des parlementaires. Elle s'attache à contrôler le respect de la législation relative aux déclarations de patrimoine et d'intérêts. Les modalités de ce contrôle varient en fonction du type de déclaration. La HATVP exerce un contrôle restreint sur les déclarations d'intérêts. Elle se concentre principalement sur les déclarations de patrimoine (§ 2).

§ 1/Une autorité disposant de ressources renforcées qui lui assurent une réelle indépendance

945. La création de la HATVP demeure circonstancielle. Elle est la conséquence de l'échec des dispositifs préexistants, révélés par différentes affaires qui ont  mu l'opinion publique et qui contraignent le pouvoir politique à réagir (A). Elle ne constitue pas moins un progrès dans la lutte pour l'exemplarité et la probité publique. Par rapport à sa prédécesseure, l'autorité

²⁶³³ La commission a été instaurée par la loi n  88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, et adoptée dans le contexte de l'affaire Luchaire, du nom de la société d'armement qui dans les années 1980 a exporté illégalement des armes vers l'Iran, qui aurait bénéficié à l'époque du soutien du ministre de la Défense et de de certains dirigeants du Parti socialiste. Cette affaire s'est conclue par un non-lieu. Voir Jean GARRIGUES, *Les scandales de la République : De Panama à l'affaire Cahuzac*, op. cit., p. 395.

dispose d'un statut et de moyens qui lui assurent une véritable crédibilité, tant aux yeux des citoyens que des responsables publics (B).

A. L'échec des dispositifs préexistants

946. La création de la HATVP constitue l'une des mesures les plus emblématiques des lois du 11 octobre 2013. Elle remplace la Commission pour la transparence financière de la vie publique qui était chargée depuis 1988 de collecter les déclarations de patrimoine des élus locaux et nationaux et des dirigeants d'entreprises nationales²⁶³⁴. La commission disposait cependant de moyens très limités et ne cessait de dénoncer, au fil de ses rapports, les lacunes du dispositif. Elle regrettait notamment de ne pas pouvoir disposer d'informations sur les revenus des personnes assujetties. Aucune sanction n'était prévue en cas de défaut de déclaration, ce qui réduisait considérablement la portée du contrôle²⁶³⁵. La commission ne pouvait en définitive compter que sur la bonne foi des déclarants²⁶³⁶. Elle ne constituait, selon certains députés, qu'une simple « commission d'enregistrement » des déclarations de patrimoine²⁶³⁷.

947. Dans un premier temps, la loi du 14 avril 2011 apporte, 23 ans après la création de la commission, des améliorations notables²⁶³⁸. Ce long délai témoigne de la méfiance des parlementaires à l'égard de ce type d'institution. Les lois organiques et ordinaires du 14 avril 2011 permettaient à la commission de demander à l'ensemble des assujettis de lui communiquer leur déclaration fiscale. En cas de refus, la commission pouvait demander une copie de ces déclarations à l'administration fiscale. La loi crée également une incrimination sévère en cas de

²⁶³⁴ La loi organique n° 95-65 du 19 janvier 1995 a un peu modifié le dispositif. Alors que les parlementaires devaient remettre, dans les quinze jours suivant leur élection, puis en fin de mandat, leurs déclarations de patrimoine au Bureau de leurs assemblées, ils doivent depuis cette loi et jusqu'en 2013 la remettre directement à la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

²⁶³⁵ Entre 2009 et 2011, ces défaillances ont concerné plus de 200 élus, dont 13% des parlementaires.

²⁶³⁶ Selon Jean Louis NADAL, l'institution était appelée « la commission des sourds et des aveugles » en raison de la faiblesse de son contrôle, Conférence inaugurale du 5^e ForInCIP sur la déontologie politique, Lille, 20 juin 2019.

²⁶³⁷ Texte de la saisine du Conseil constitutionnel par 60 députés sur la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. CC, décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 : « au demeurant, force est de constater que par rapport à l'actuelle instance, c'est-à-dire la commission pour la transparence financière de la vie politique, la Haute Autorité cesse d'être une simple structure administrative destinée à enregistrer de façon quasi notariale les déclarations patrimoniales des parlementaires et des élus ».

²⁶³⁸ Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, JO n° 92 du 19 avril 2011, p. 6831.

fausse déclaration ou de manquement aux obligations prévues par la loi²⁶³⁹. Ces avancées demeurent toutefois très en deçà des souhaits exprimés par la commission dans ses rapports d'activité. L'autre écueil de la commission tient à la faiblesse de son statut et de ses ressources. Sa composition constituait sa seule garantie d'indépendance. Présidée par le vice-président du Conseil d'État, elle était composée selon le triptyque « classique », du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes. Les six autres membres titulaires étaient tous des magistrats désignés par la formation la plus élevée de leur juridiction. La commission dispose de ressources limitées et ne bénéficie d'aucune autonomie administrative ou financière²⁶⁴⁰.

948. L'affaire Cahuzac pointe définitivement les lacunes de ce dispositif de contrôle et contraint l'exécutif à apporter une réponse rapide. Le dispositif retenu par la loi du 11 octobre 2013 met l'accent sur la transparence des déclarations et la création d'une autorité au statut renforcé²⁶⁴¹. La création d'une autorité de déontologie de la vie publique est préconisée dès 2011 par la commission Sauvé²⁶⁴². La commission Jospin reprend la proposition en 2012²⁶⁴³. Sous la pression du scandale, la loi du 11 octobre 2013 donne finalement naissance à ce projet. La dénomination retenue, « transparence » plutôt que « déontologie » affirme clairement l'objectif qui lui est assigné et correspond aussi à l'esprit du temps²⁶⁴⁴. Sa mission initiale est de faire la lumière sur le comportement des responsables publics pour favoriser leur exemplarité. Les compétences de la HATVP se sont ensuite étoffées. La gestion du registre des représentants d'intérêts, le contrôle des départs de certains responsables publics dans le secteur privé, ou encore le contrôle fiscal préalable à la nomination des ministres lui ont été progressivement confiés. Ces éléments ont déjà été évoqués. Les développements qui suivent se concentrent sur le contrôle des obligations déclaratives prévues par la loi, qui reste le cœur

²⁶³⁹ Le fait pour un député d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine ou d'en fournir une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de sa déclaration et à la possibilité pour la Commission pour la transparence financière de la vie politique d'exercer sa mission est puni de 30.000 € d'amende et, le cas échéant, de l'interdiction des droits civiques. L'ultime alinéa de l'article L.O 135-1 ajoute : « tout manquement aux obligations prévues au troisième alinéa est puni de 15.000 € d'amende ».

²⁶⁴⁰ Une fois les membres nommés, la commission ne pouvait compter que sur le soutien de 6 agents administratifs. Source : Rapport HATVP 2015, p. 15.

²⁶⁴¹ Julie BENETTI et Agnès ROBLOT-TROIZIER, « De la commission Jospin à la loi transparence », in Bertrand Mathieu (dir.), *Transparence et vie publique*, op. cit., p. 39.

²⁶⁴² Rapport Sauvé, p. 91.

²⁶⁴³ Rapport Jospin, p. 103.

²⁶⁴⁴ Sur le sens de l'exigence de transparence voir para. 676 et s.

d'activité de la HATVP²⁶⁴⁵. Elle dispose pour cela de moyens renforcés par rapport au dispositif préexistant et surtout de sérieuses garanties d'indépendance.

B. Une autorité qui dispose d'une véritable crédibilité

949. La loi accorde à la HATVP le statut d'autorité administrative indépendante. Le régime de ces autorités a été harmonisé par la loi portant statut général des autorités administratives indépendantes²⁶⁴⁶. Au sens de cette loi, la Haute Autorité ne peut, comme toutes les autres AAI, ni recevoir ni solliciter aucune instruction d'aucune autorité²⁶⁴⁷. Son indépendance est également garantie par son organisation et son fonctionnement. La Haute Autorité est formée d'un collège, organe délibérant composé du président nommé conformément à l'article 13 de la Constitution et de huit membres nommés pour un mandat non renouvelable et non révocable de 6 ans. Les autres membres sont désignés par leurs pairs au sein du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Les deux derniers membres sont désignés, l'un par le président de l'Assemblée nationale et l'autre par le président du Sénat avec l'accord de la commission des lois²⁶⁴⁸. Le mandat des membres de la Haute Autorité est incompatible avec toute fonction ou mandat soumis aux obligations déclaratives prévues par la loi. Seul le président exerce ses fonctions à plein temps et de façon exclusive. Les autres membres et les rapporteurs peuvent exercer une autre activité lucrative ou non, mais doivent veiller à ce que celle-ci ne les place pas dans une situation de conflit d'intérêts. La Haute Autorité dispose également de l'autonomie financière. Le président est ordonnateur des crédits qui sont affectés. La Haute Autorité dispose d'un budget annuel propre de 5,21 millions d'euros voté en loi de finances²⁶⁴⁹.

²⁶⁴⁵ Ces obligations sont détaillées para. 696 et s.

²⁶⁴⁶ La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes.

²⁶⁴⁷ Article 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

²⁶⁴⁸ Cette procédure de nomination d'un membre du collège effectuée conformément à l'article 13 de la Constitution a donné lieu au premier veto de la commission des lois du Sénat. Proposée par le président du Sénat, la nomination du Professeur Jean-Michel Lemoyne des Forges, également vice-président du tribunal suprême de Monaco, n'a pas obtenu la majorité des 3/5 des votes positifs nécessaires à sa nomination lors de son audition par la commission des lois le 19 mai 2015. Ce second veto parlementaire, après celui émis par la commission des lois de l'Assemblée nationale à une nomination au Conseil supérieur de la magistrature, témoigne de la réalité du contrôle préalable exercé par les commissions. Sur ce point, voir Julie BENETTI, « Premier veto parlementaire à une proposition de nomination », *Constitutions*, 2015, p. 45.

²⁶⁴⁹ Ce budget est constant depuis 2014 malgré l'augmentation sensible du nombre de déclarants et l'extension des missions de la Haute Autorité qui reçoit les déclarations de plus de 15.000 responsables publics et de plus de 1.800 représentants d'intérêts inscrits au registre.

950. Eu égard à la sensibilité de sa mission, la Haute Autorité a prévu, dès sa création, des garanties supplémentaires. Les membres de la Haute Autorité sont soumis à des obligations déontologiques strictes. Les membres du collège doivent remettre au président une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts au moment de leur entrée en fonction. Cette exigence est désormais commune à l'ensemble des autorités administratives indépendantes. Cependant, alors que la loi prévoit que la publicité de ces déclarations est restreinte aux autres membres de l'autorité, la HATVP publie l'ensemble des déclarations de ses membres sur son site internet²⁶⁵⁰. Ces déclarations font l'objet d'un contrôle approfondi selon des modalités qui assurent l'impartialité du processus²⁶⁵¹.

951. Le Règlement intérieur prévoit des obligations déontologiques strictes²⁶⁵². Les membres du collège et les agents sont tenus d'exercer leurs fonctions avec « *intégrité et probité, dans le respect des principes de transparence, d'impartialité et d'indépendance* »²⁶⁵³. Ils sont soumis au secret professionnel et à un devoir de réserve²⁶⁵⁴. Des obligations de déport sont également posées lors de l'examen de la situation d'un responsable public ou d'un représentant d'intérêts inscrit au registre²⁶⁵⁵. Les agents de l'autorité peuvent consulter un référent déontologue sur toute situation potentielle de conflit d'intérêts les concernant. Le Conseil constitutionnel a estimé que la composition du collège de la Haute Autorité et l'autonomie financière qui lui étaient attribuées « *constituaient des garanties d'indépendance suffisantes pour permettre à la*

²⁶⁵⁰ <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/l'institution/organisation/le-college/>

²⁶⁵¹ Aux termes de l'article 3 du Règlement intérieur de la Haute Autorité (publié dans sa dernière version au JO du 8 octobre 2017), il est prévu que les membres du collège, le secrétaire général et le secrétaire général adjoint adressent au président une déclaration d'intérêts. Les membres concernés ont l'obligation de se déporter lors de de l'examen de leur déclaration par le collège.

²⁶⁵² Règlement intérieur de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, JO n°0224 du 26 septembre 2019, Titre 1^{er}

²⁶⁵³ Règlement intérieur de la Haute Autorité, article 1.

²⁶⁵⁴ *Idem*, article 16 relatif au devoir de réserve.

« Les membres, rapporteurs et agents de la Haute Autorité font preuve de réserve dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de celles-ci.

Ils s'abstiennent de toute prise de position publique, y compris sur les réseaux sociaux, susceptible d'être préjudiciable au bon fonctionnement de la Haute Autorité ou à l'une des personnes assujetties aux obligations prévues par les lois relatives à la transparence de la vie publique ».

²⁶⁵⁵ Les situations suivantes constituent un lien d'intérêt impliquant le déport du membre, du rapporteur ou de l'agent concernant le dossier d'un représentant d'intérêts, selon les modalités prévues à l'article 7 :

- l'intéressé a exercé une activité rémunérée pour le compte de cet organisme dans les trois dernières années ;
- un parent, y compris par alliance, exerce une activité rémunérée pour le compte de cet organisme ou a exercé une telle activité dans les trois dernières années ;
- l'intéressé ou un parent, y compris par alliance, est membre ou adhérent de l'organisme ou l'a été dans les trois dernières années (article 5 du Règlement de la Haute Autorité).

Haute Autorité l'indépendance et l'impartialité nécessaires pour que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique puisse exercer les missions qui lui sont confiées »²⁶⁵⁶. L'ensemble de ces dispositions confère à l'institution une véritable indépendance qui, à terme, pourrait être renforcée par une inscription dans la Constitution²⁶⁵⁷. Notre analyse se concentre ici sur le rôle que joue la Haute Autorité auprès des parlementaires. Il consiste essentiellement à assurer le contrôle et le suivi des obligations déclaratives prévues par la loi.

§ 2/Un contrôle essentiellement concentré sur les obligations déclaratives prévues par la loi.

952. Le contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine constitue le cœur de la mission de la Haute Autorité. Les deux contrôles n'ont pas les mêmes objectifs ni la même portée. La Haute Autorité a le monopole du contrôle de la sincérité des déclarations et des variations suspectes du patrimoine (A). La finalité de ce contrôle est de détecter toute omission susceptible de constituer une infraction pénale ainsi que les variations inexplicables de patrimoine. La Haute Autorité dispose de moyens et de prérogatives étendues pour effectuer sa mission. En revanche, le contrôle effectué sur les déclarations d'intérêts a une portée plus limitée. Il est en effet restreint, du fait de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de l'existence d'un dispositif déontologique propre à chaque assemblée, au contrôle des omissions substantielles (B).

A. Un contrôle étendu de la sincérité des déclarations et des variations de patrimoine

953. En vertu de l'article L.O 135-1 du code électoral, le parlementaire doit remettre, dans les deux mois suivants son entrée en fonction « *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 évalués à la date du fait*

²⁶⁵⁶CC, décision n° 676 DC du 9 octobre 2013 cons. 47.

²⁶⁵⁷ L'inscription de la Haute Autorité, et donc de la notion de transparence de la vie publique constituerait un signal fort à l'heure où les préoccupations déontologiques sont de plus en plus prégnantes. En ce sens, voir Philippe BLACHER, « La déontologie de la vie politique, grande absente de la réforme constitutionnelle », *Le Monde*, 16 mars 2018.

générateur de la déclaration »²⁶⁵⁸. Une autre déclaration de même type doit être adressée en fin de mandat²⁶⁵⁹. La déclaration peut être adressée par courrier au président de la Haute Autorité ou être effectuée en ligne sur un espace de télédéclaration²⁶⁶⁰. La Haute Autorité fournit au déclarant une assistance continue via un guide pratique et une ligne téléphonique dédiée. Malgré une large information des députés et sénateurs sur leurs obligations, la Haute Autorité constate un niveau de conformité encore insuffisant. Au début de la XV^e législature, 6 % des nouveaux députés n'avaient pas déposé leur déclaration dans le délai légal prévu²⁶⁶¹. Ce taux demeure néanmoins très inférieur à celui constaté par la commission pour la transparence financière de la vie politique. En 2012, 19,6 % des députés n'avaient pas transmis leur déclaration de patrimoine dans le délai imparti. Le travail d'accompagnement et de pédagogie de la Haute Autorité porte donc incontestablement ses fruits. La Haute Autorité souligne par ailleurs que les sénateurs se conforment plus volontiers à leurs obligations. En effet, parmi les sénateurs élus en 2017, seuls sept d'entre eux n'ont pas remis une déclaration dans les délais²⁶⁶². Le dispositif est donc incontestablement de mieux en mieux compris par les élus.

954. Lorsqu'une déclaration est manquante, la Haute Autorité saisit le Bureau de l'assemblée concernée en vertu de l'article L.O 136-1 du code électoral à l'expiration d'un délai de deux mois suivants l'expiration du délai légal²⁶⁶³. En octobre 2017, la Haute Autorité a saisi le Bureau de l'Assemblée nationale de la situation de treize députés. Cette saisine du Bureau est une spécificité applicable seulement aux parlementaires. En effet, la Haute Autorité dispose, à l'égard des autres déclarants et notamment des élus locaux, d'un pouvoir d'injonction en cas de non-transmission d'une déclaration. Elle peut, à l'issue d'une ultime relance, prononcer une injonction dont la méconnaissance est pénalement réprimée. Depuis 2014, la Haute Autorité a

²⁶⁵⁸ L'Article 16 de la loi du 15 septembre 2017 modifie l'article L.O 135-1 et étend à un an le délai dans lequel un parlementaire est dispensé de remettre une nouvelle déclaration lorsqu'il en a déjà établi une au titre de son précédent mandat ou d'une autre fonction soumise à une obligation déclarative. Un mécanisme de télédéclaration, ADEL, a été créé en mars 2015 afin de faciliter et de simplifier la déclaration et pouvoir publier, à terme, des données en open data.

²⁶⁵⁹ L'article L.O 135-1 fixe ce délai à « 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 ».

²⁶⁶⁰ Cet espace déclarant nommé ADEL est accessible sur le site de la HATVP

²⁶⁶¹ Selon la Haute Autorité, le délai moyen de retard pour le dépôt des déclarations de patrimoine des députés et sénateurs est de 32 jours. Rapport d'activité de 2017 de la Haute Autorité, p. 35.

²⁶⁶² *Idem*, p. 37.

²⁶⁶³ En application de l'article 26 du règlement intérieur de la Haute Autorité, son président doit en effet saisir le bureau de l'assemblée concernée dans un délai de deux mois à compter de l'expiration du délai légal de dépôt des déclarations, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre pour régulariser sa situation avant une éventuelle saisine.

adressé environ 300 injonctions dont 93 % d'entre elles ont été suivies d'effets²⁶⁶⁴. L'absence de dépôt constitue un délit sanctionné d'une peine de 3 ans et de 45 000 € d'amende²⁶⁶⁵. La sanction est même plus sévère pour certains dirigeants du secteur public mentionnés à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, dans la mesure où le défaut de déclaration peut conduire à l'annulation de la nomination.

955. Le dispositif prévu pour les parlementaires est beaucoup plus clément. Saisi par la Haute Autorité, le Bureau décide, comme en matière d'incompatibilité, s'il saisit ou non le Conseil constitutionnel qui constate le cas échéant l'inéligibilité du député et le déclare démissionnaire d'office. Le Bureau dispose donc d'une sorte de droit de veto sur l'appréciation de la Haute Autorité, y compris à l'issue du délai légal de transmission. Lors de sa réunion du 29 novembre 2017, le Bureau de l'Assemblée nationale a constaté que l'ensemble des députés avaient régularisé leur situation et a donc décidé de ne pas saisir le Conseil constitutionnel²⁶⁶⁶. La Haute Autorité considère que cette différence de traitement « *n'est pas satisfaisante, dans la mesure elle constitue une rupture d'égalité manifeste face à la même obligation déclarative, qu'aucun critère objectif ne paraît en mesure de justifier* »²⁶⁶⁷. La Haute Autorité préconise d'uniformiser le régime des sanctions en appliquant aux parlementaires la même sanction que les autres déclarants. Cela ne changerait pas la nature du contrôle opéré, mais contribuerait sans doute à ce que les parlementaires respectent mieux les délais que la loi leur impose. Elle permettrait sans doute à la Haute Autorité de disposer plus rapidement de l'ensemble des déclarations et donc de mener plus efficacement son travail de publication et de contrôle.

956. L'examen des déclarations s'effectue selon des modalités différentes en fonction de leur nature. S'agissant des déclarations de patrimoine, le travail de la Haute Autorité consiste à détecter tout enrichissement indu qui ne correspondrait pas aux montants des revenus déclarés. Elle apprécie dans un premier temps, l'exactitude, la sincérité et l'exhaustivité de la déclaration de début de mandat. Elle ne peut effectuer son contrôle que si elle dispose d'une référence fiable pour calculer la variation de patrimoine du parlementaire. La Haute Autorité détient, pour ce faire, des moyens bien supérieurs à ceux de la commission pour la transparence financière de

²⁶⁶⁴ HATVP, Rapport 2017, p. 57.

²⁶⁶⁵ En 2017, la HATVP a transmis dix dossiers à la justice pour non dépôt d'une déclaration dans les délais prévus.

²⁶⁶⁶ Compte rendu de la réunion du Bureau du 29 novembre 2017.

²⁶⁶⁷ HATVP, Rapport 2017, p. 37.

la vie politique. Elle dispose notamment d'un droit de communication des données fiscales des déclarants. Elle peut également demander à un parlementaire de lui communiquer l'ensemble de ses déclarations fiscales et, le cas échéant, celles de son conjoint.

957. La Haute Autorité bénéficie également du soutien de l'administration fiscale. Celle-ci lui transmet au fur et à mesure de leur réception l'ensemble des déclarations. L'administration lui fournit, en principe dans un délai d'un mois, un avis complet sur l'évaluation du patrimoine des déclarants. Cet avis se fonde notamment sur les avis d'imposition du déclarant et sur l'évaluation des biens déclarés effectuée par l'administration fiscale²⁶⁶⁸. Celle-ci étant déliée du secret à l'égard de la Haute Autorité, elle peut lui transmettre d'autres données plus spécifiques telles que des éléments cadastraux ou des statuts de société²⁶⁶⁹. Dans son rapport d'activité 2015, la Haute Autorité regrette que son contrôle dépende autant de l'administration fiscale²⁶⁷⁰. Elle a donc sollicité et obtenu un droit de communication propre de certaines données. La loi du 9 décembre 2016 a accordé à la Haute Autorité un accès direct aux applications de l'administration fiscale pertinentes. Les agents de la Haute Autorité peuvent néanmoins être habilités à consulter directement certains logiciels de données fiscales pour accélérer leur contrôle²⁶⁷¹. Le Conseil constitutionnel a cependant censuré l'article 9 de la loi du 15 septembre 2017 qui prévoyait d'octroyer à la Haute Autorité un droit de communication autonome de certaines données fiscales des déclarants.

958. Le croisement obligatoire des déclarations avec les données de l'administration fiscale est une spécificité applicable seulement aux parlementaires et aux membres du gouvernement, qui a toutefois une portée limitée. La Haute Autorité souligne que « *le délai de trente jours dont dispose en principe l'administration fiscale pour faire connaître ses observations ne lui laisse ni le temps ni l'opportunité d'effectuer des recherches approfondies. Elle ne peut donc*

²⁶⁶⁸ En 2017, la Haute Autorité a envoyé 920 demandes d'avis à l'administration fiscale, soit pour la quasi-totalité des parlementaires.

²⁶⁶⁹ Les avis transmis par l'administration fiscale contiennent notamment les biens immobiliers déclarés, les comptes bancaires, le passif fiscal, le contenu des déclarations fiscales, les actifs détenus à l'étranger connus de l'administration.

²⁶⁷⁰ HATVP, Rapport 2015, p. 64.

²⁶⁷¹ Décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 relatif aux modalités de désignation et d'habilitation des agents de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique autorisés à consulter le traitement automatisé dénommé « Estimer un bien » (Patrim), le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE) et le traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP).

transmettre que des données déjà en sa possession, qui n'ont pas fait l'objet de recoupements ». Dès lors, poursuit la Haute Autorité, « *si un déclarant détient un compte à l'étranger non déclaré, dont l'administration fiscale n'a pas connaissance, le risque existe que la Haute Autorité n'exprime aucune appréciation sur une situation patrimoniale pourtant non exhaustive* ». L'exemple est savamment choisi et fait évidemment écho à l'affaire Cahuzac. La Haute Autorité dispose de peu de moyens pour parer une éventuelle fraude fiscale. L'efficacité du contrôle repose en tout état de cause sur la fiabilité des données fiscales et donc en grande partie sur la bonne foi du déclarant²⁶⁷². En pratique, la Haute Autorité dispose de moyens supplémentaires pour détecter des avoirs non déclarés à l'étranger. Elle collabore notamment avec Tracfin, le service de lutte contre le blanchiment de capitaux du ministère de l'Action et des comptes publics. Une coopération internationale lui permet également de procéder à la détection d'avoirs détenus à l'étranger qui n'auraient pas été déclarés à l'administration fiscale²⁶⁷³.

959. À la réception de l'avis, la Haute Autorité procède au contrôle en comparant les données fournies par les déclarants avec celles reçues de l'administration fiscale. Elle adopte dans cette phase une démarche volontairement ouverte et pragmatique. Consciente de la complexité du processus, elle effectue une évaluation réaliste du patrimoine et tolère une marge d'erreur raisonnable, notamment dans l'évaluation des biens immobiliers. Le doute sur la sincérité et l'exhaustivité de la déclaration doit résulter, au terme de la loi « *d'une omission substantielle du patrimoine* ». La relative imprécision de cette notion a été contestée à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité. Le Conseil a jugé qu'en faisant référence à une « part substantielle » de patrimoine, les dispositions contestées répriment les seules omissions significatives, au regard du montant omis ou de son importance dans le patrimoine considéré²⁶⁷⁴. Il a estimé que s'il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les situations de fait correspondant à l'omission d'une « part substantielle » de patrimoine, ces termes, qui ne revêtent pas un caractère équivoque, sont suffisamment précis pour constituer une garantie contre le risque d'arbitraire. Le Conseil écarte ainsi le grief tiré de la

²⁶⁷² L'administration demeure seule compétente pour décider de l'opportunité d'un contrôle fiscal. Or, il a pu arriver que l'administration « exploite à des fins de contrôle les éléments qu'elle avait recueillis pour formuler ses avis à la Haute Autorité ». Rapport d'activité 2015, p. 64.

²⁶⁷³ La majorité des signalements effectués par la Haute Autorité concernent soit une sous-évaluation du patrimoine, notamment en raison de la détention d'avoirs non déclarés à l'étranger. Sur les chiffres, cf. *supra* page suivante

²⁶⁷⁴ CC, décision n° 2017-639 QPC du 23 juin 2017, note Jean-Marie BRIGANT, « Déclaration de patrimoine : la "part substantielle" de la ministre », *JCP, G*, 2018, n° 1, p. 30-32.

méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines. L'ensemble de ces procédures et le dialogue constant avec les déclarants allongent nécessairement la durée des contrôles qui en moyenne durent 200 jours²⁶⁷⁵.

960. Dans un souci d'efficacité, le contrôle des déclarations est priorisé. Si la déclaration n'appelle pas de remarques particulières, le collège utilise la procédure d'examen simplifiée prévue par le Règlement. Lorsqu'une difficulté apparaît, le collège désigne un rapporteur pour engager un dialogue avec le déclarant et mener des investigations plus approfondies. L'institution veille particulièrement à respecter le principe du contradictoire. Les déclarants disposent à tout moment de la faculté de présenter leurs observations et d'être entendus par les rapporteurs²⁶⁷⁶. À l'issue de ce dialogue, après avoir mis en demeure l'élu concerné de présenter ses observations, la Haute Autorité dispose de plusieurs options. Elle peut, en cas d'erreur mineure, formuler toute appréciation qu'elle estime utile sur le caractère exact et sincère de la déclaration²⁶⁷⁷. L'objectif de ces appréciations est de porter à la connaissance du public une irrégularité qui n'est cependant pas suffisante pour caractériser une omission substantielle.

961. Lorsqu'une déclaration est manifestement incomplète ou qu'il n'a pas été donné suite à ses demandes d'explications, la Haute Autorité dispose de plusieurs leviers d'action. Elle peut, dans un premier temps, assortir la publication d'une appréciation sur l'exhaustivité et la sincérité de la déclaration, en cas de sous-évaluation ou d'omissions mineures. Lorsque le manquement d'avère substantiel, la HATVP adresse au parlementaire concerné une injonction tendant à ce que la déclaration complète lui soit transmise sans délai²⁶⁷⁸. La méconnaissance de cette injonction est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. Lorsqu'elle constate l'omission d'une part substantielle du patrimoine et une méconnaissance de l'injonction adressée au parlementaire, la Haute Autorité saisit le procureur de la République de Paris en application de l'article 40 du code de procédure pénale. En tant qu'autorité

²⁶⁷⁵ HATVP, Rapport 2018, p. 32.

²⁶⁷⁶ La procédure d'examen des déclarations de patrimoine est fixée au Titre III du règlement intérieur de la Haute Autorité dans sa version du 8 octobre 2017. La Haute Autorité insiste particulièrement sur le respect du contradictoire et la qualité des échanges avec les déclarants qui peuvent faire valoir leurs observations aux rapporteurs désignés et au collège à tout moment de la procédure d'instruction. Sur le fonctionnement interne de la Haute Autorité, voir le témoignage de son ancien secrétaire général adjoint, Éric BUGE, *in* Mathieu CARON, « Quatre années d'activité de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique au service d'une démocratie plus exemplaire », *RFAP*, 2017, n° 162, p. 385-398.

²⁶⁷⁷ Article L.O 135-2 du code électoral.

²⁶⁷⁸ *Ibid.*

spécialisée, La Haute Autorité dispose d'outils pour détecter des manquements aux obligations déclaratives prévues par la loi. La HATVP ne dispose d'aucun monopole pour saisir la justice. Des informations judiciaires ont pu être lancées pour un manquement aux obligations déclaratives par d'autres autorités publiques en vertu de l'article 40 du CPP²⁶⁷⁹. Le signalement de la Haute Autorité fait l'objet d'une publication sur son site. En revanche, la délibération du collège ne peut être publiée que par le député ou le sénateur concerné.

962. Les communiqués et les actes de la Haute Autorité ont fait l'objet d'un premier contentieux devant le juge administratif²⁶⁸⁰. Le 3 décembre 2015, la Haute Autorité transmet au procureur de la République les déclarations de situation patrimoniale de Marine Le Pen et de Jean-Marie Le Pen effectuées en qualité de représentants français au Parlement européen. Elle estime qu'il existe « *un doute sérieux quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de leurs déclarations, du fait de la sous-évaluation manifeste de certains actifs immobiliers détenus en commun* » et de « *l'omission de biens immobiliers* »²⁶⁸¹. Les déclarants ont saisi le juge des référés du Conseil d'État pour obtenir l'annulation des délibérations de la Haute Autorité. Cette demande leur a été refusée pour défaut d'urgence²⁶⁸². Le Conseil s'est ensuite prononcé au fond par deux arrêts du 4 mai 2016. Il a rejeté les demandes des requérants en se fondant sur l'incompétence de la juridiction administrative. Il a estimé, conformément à une jurisprudence classique, que la saisine sur le fondement de l'article 40 n'est pas détachable de la procédure pénale et donc que la juridiction administrative n'est pas compétente pour en connaître²⁶⁸³. Le Conseil d'État opère une distinction claire entre la décision de transmission, qui est de nature pénale, et l'appréciation portée par la Haute Autorité dans son communiqué. La caractérisation de ce second type d'acte est plus délicate. Ces appréciations « *semblent se situer à la frontière entre le droit dur et le droit souple* »²⁶⁸⁴.

²⁶⁷⁹ En janvier 2019, une information judiciaire a été ouverte contre le député Thierry SOLERE sur des soupçons de « fraude fiscale, manquements aux obligations déclaratives à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, détournement de fonds publics par dépositaire de l'autorité publique et recel, recel de violation du secret professionnel et trafic d'influence ». Le signalement a été effectué par Bercy et non par la HATVP.

²⁶⁸⁰ Mehdi TABOUI, « Premier contentieux des actes de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », *AJDA*, 2016, p. 1579.

²⁶⁸¹ Décisions de la Haute Autorité relatives aux déclarations de situation patrimoniale de Jean-Marie LE PEN et Marine LE PEN, communiqué du 21 décembre 2015.

²⁶⁸² Conseil d'État, ordonnances n° 395385 et 395387 du 23 décembre 2015.

²⁶⁸³ Le conseil d'État distingue en effet la décision de transmettre, qui relève du juge judiciaire, de la décision de ne pas transmettre qui relève du contrôle du juge administratif. Jean-Denis COMBREXELLE, concl. sous CE 27 octobre 1999, n° 196306, *Solana*, *RFDA*, 2000, p. 825.

²⁶⁸⁴ Mehdi TABOUI, « Premier contentieux des actes de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », *op. cit.*, p. 1579.

963. Le Conseil d'État admet désormais la possibilité d'un recours contre ce type d'acte qu'il qualifie de « *droit souple* » bénéficiant, sous diverses formes, d'une reconnaissance par le droit dur, mais n'allant toutefois pas jusqu'à leur conférer une portée obligatoire²⁶⁸⁵. Il a notamment admis l'ouverture d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'un communiqué de l'Autorité des marchés financiers lorsque cet acte est susceptible de produire des effets, notamment de nature économique, ou lorsqu'il a pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles il s'adresse²⁶⁸⁶. La question de savoir si cette jurisprudence est susceptible de s'appliquer aux communiqués de la Haute Autorité demeure entière. Ceux-ci peuvent en effet, « *être lourds de conséquences, notamment sur la réputation, dès lors qu'ils visent à rendre publique une appréciation négative portant sur le dossier d'un déclarant* ». La jurisprudence administrative va incontestablement dans le sens d'un élargissement du contrôle des actes de droit souple. Plus récemment, le Conseil d'État a admis que les appréciations portées par la Haute Autorité sur les déclarations de patrimoine des députés font grief et sont donc susceptibles de recours, car elles peuvent avoir des effets sur leur réputation et influencer les électeurs²⁶⁸⁷.

964. Entre 2014 et 2017, le collège de la Haute Autorité a adopté 1 048 décisions concernant les déclarations de patrimoine des députés de la XIV^e législature et des sénateurs élus en 2011 et 2014²⁶⁸⁸. 67 % des déclarations ont été classées sans suite, 29 % des contrôles ont nécessité la transmission d'une déclaration modificative. Moins de 3,5 % des contrôles ont donné lieu à une appréciation ou à une transmission au Parquet. Cette transmission peut être effectuée dans deux hypothèses. La principale concerne une omission substantielle ou une évaluation mensongère punie d'une peine de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. La privation des droits civiques ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique peuvent être prononcées à titre complémentaire²⁶⁸⁹. D'octobre 2014 à avril 2018, la Haute Autorité a transmis 23 dossiers de parlementaires à la justice en raison de doutes sérieux sur la sincérité

²⁶⁸⁵ Conseil d'État, *Le droit souple*, étude annuelle 2013, *op. cit.* p. 69.

²⁶⁸⁶ CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH* et autres et CE, Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, AJDA, 2016, p. 717, note DUTHEILLET DE LAMOTHE et ODINET ; *Droit Administratif*, 2016, p. 34 note SEE.

²⁶⁸⁷ CE, 19 juillet 2019, n° 426389, *Mme Marine Le Pen*. En l'espèce, la députée contestait l'appréciation portée par la HATVP sur sa déclaration de patrimoine initiale, constatant que celle-ci n'était pas exhaustive, exacte et sincère. Le Conseil d'État accepte d'examiner la légalité de cette appréciation et juge que celle-ci correspond à la réalité du fait d'une sous-évaluation de son patrimoine immobilier par la députée.

²⁶⁸⁸ HATVP, Rapport 2016, p. 45.

²⁶⁸⁹ Article L.O 135-1 du code électoral.

de leur déclaration de patrimoine, principalement en raison d'omissions d'avoirs détenus à l'étranger ou d'une sous-évaluation importante du patrimoine²⁶⁹⁰. Ce chiffre représente environ 2 % du total des déclarations contrôlées. 98 % des déclarations ne posent donc pas de problèmes majeurs. Ces signalements ont pour l'instant donné lieu à la condamnation définitive de deux parlementaires. D'autres procédures sont en cours. Ces chiffres révèlent d'une part que l'immense majorité des parlementaires sont en conformité avec leurs obligations déclaratives et témoignent, d'autre part, de l'effectivité du contrôle opéré par la Haute Autorité. En effet, par comparaison, la commission pour la transparence financière de la vie politique n'avait procédé en 25 ans d'existence qu'à 19 transmissions au Parquet²⁶⁹¹.

965. La seconde hypothèse de transmission concerne le cas où la Haute Autorité constate en fin de mandat une variation de patrimoine pour laquelle elle ne trouve pas d'explications suffisantes au regard des revenus déclarés. Il n'y a pas eu de transmission sur ce motif en 2017. La Haute Autorité souligne néanmoins que certaines variations anormales peuvent s'expliquer en prenant en considération l'utilisation faite de l'IRFM. Elle a constaté en 2016 que l'utilisation abusive de l'IRFM pour l'acquisition d'une permanence, ou le placement dans des produits financiers rémunérateurs avaient pu contribuer à un accroissement sensible du patrimoine de certains parlementaires²⁶⁹².

966. Le 12 décembre 2018, la HATVP a décidé de saisir la justice de la situation de 15 parlementaires sur ce motif²⁶⁹³. Ce constat avait été fait sur la base des déclarations souscrites avant l'entrée en vigueur des premières règles d'encadrement des frais de mandat en 2015²⁶⁹⁴. La définition précise des frais pris en charge et l'obligation de conserver les justificatifs, prévue par le nouveau système, contribueront sans doute à réduire ces risques malgré le caractère aléatoire du contrôle et l'absence totale de transparence des dépenses²⁶⁹⁵.

²⁶⁹⁰ La Haute Autorité a procédé à trois signalements en 2014, six en 2015, un en 2016, et à cinq transmissions au parquet sur les déclarations de fin de mandat en 2017-2018.

²⁶⁹¹ Sur ces dix-neuf transmissions, seuls cinq dossiers concernaient des parlementaires. Seizième Rapport d'activité de la CTFVP, 2013, JO n° 0289 du 13 décembre 2013 p. 20323.

²⁶⁹² Sur ce point voir partie 1 para 479 et s.

²⁶⁹³ Selon les éléments parus dans la presse, il s'agit de sept députés et huit sénateurs, anciens ou réélus dont l'identité n'a pas été communiquée.

²⁶⁹⁴ Rapport HATVP 2016, p. 58.

²⁶⁹⁵ À ce sujet, la Haute Autorité recommande dans rapport 2017 la publication en open data des relevés du compte AFM. Cette transparence n'est toujours pas à l'œuvre en France. Sur ce point voir para. 829-835.

967. Ce « contrôle fiscal renforcé » est une spécificité française. Il vise à s'assurer de la probité fiscale des parlementaires. La Haute Autorité a aussi pour mission de publier et de contrôler les déclarations d'intérêts et d'activité. L'objectif de ce contrôle est plus directement de prévenir les conflits d'intérêts. Sa portée est toutefois restreinte, du fait de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, aux seules omissions substantielles.

B. Un contrôle des déclarations d'intérêts restreint aux omissions substantielles

968. Par analogie avec le dispositif prévu pour les déclarations de patrimoine, le législateur a confié à la Haute Autorité la mission de publier les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires exigées en vertu de l'article L.O 135 du code électoral. Jusqu'en 2013, le contrôle de ces déclarations relevait exclusivement du pouvoir du Parlement. À l'Assemblée nationale, le déontologue était chargé du recueil et de la conservation des déclarations d'intérêts, lesquelles n'étaient pas rendues publiques. Le Sénat avait quant à lui brièvement mis en place un dispositif de publicité de ces déclarations sur son site internet. Depuis la loi du 11 octobre 2013, le contrôle de ces déclarations est confié conjointement à la Haute Autorité et au Bureau des assemblées. Cette dualité, qui n'a pas d'équivalent dans les autres parlements étudiés, est source de certaines difficultés. En 2013, Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des lois de l'Assemblée et rapporteur des lois sur la transparence de la vie publique, « pointait le risque de jurisprudence divergente entre les deux autorités, qui pourrait plutôt conduire à une certaine confusion qu'à la diffusion d'une culture de la déontologie »²⁶⁹⁶. En théorie, la répartition des compétences semble claire. Dans l'hypothèse où elle détecte une situation potentielle de conflit d'intérêts, le rôle de la Haute Autorité se limite à saisir le Bureau de l'assemblée concernée, lequel est, en vertu de la loi, la seule autorité habilitée à déterminer les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts des parlementaires.

²⁶⁹⁶ Rapport n° 1108 de M. Jean-Jacques URVOAS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 juin 2013, p. 261.

969. Du fait de la séparation des pouvoirs, la Haute Autorité dispose de prérogatives limitées à l'égard des parlementaires²⁶⁹⁷. Dans sa décision n° 2013-675 DC, le Conseil constitutionnel a censuré le pouvoir d'injonction que la loi attribuait à la Haute Autorité à l'égard des déclarations d'intérêts. Les parlementaires auteurs de la saisine estimaient que « *l'appréciation des déclarations d'intérêts par la Haute Autorité est constitutionnellement contestable* »²⁶⁹⁸, dans la mesure où celle-ci est confiée « *à des personnes n'ayant pas exercé de mandats* »²⁶⁹⁹. La séparation des pouvoirs n'a pourtant pas pour objet de séparer les pouvoirs élus et les pouvoirs non élus, mais de maintenir un certain équilibre qui permette une action réciproque d'un pouvoir sur l'autre²⁷⁰⁰. Les critiques des parlementaires ont toutefois été entendues. Le Conseil a opéré une distinction entre la déclaration de patrimoine qui selon lui est « *inhérente à la personne du député* » alors que les déclarations d'intérêts ont, selon le Conseil, une incidence directe sur l'exercice du mandat. Par conséquent, le Conseil a estimé que « *l'examen de l'exhaustivité et de la sincérité de ces déclarations par une autorité — fût-elle indépendante — méconnaissait le principe de séparation des pouvoirs* »²⁷⁰¹. Ce raisonnement ne manque pas de surprendre dans la mesure où les intérêts à déclarer sont extérieurs au mandat et revêtent un caractère tout aussi personnel que le patrimoine. Le juge constitutionnel semble chercher un compromis entre la préservation de l'autonomie des assemblées parlementaires et l'objectif de lutte contre les conflits d'intérêts. Le Conseil constitutionnel a admis que la HATVP puisse adresser à un parlementaire une injonction lui demandant des explications sur sa déclaration d'intérêts dès lors que la méconnaissance de celle-ci n'était pas pénalement sanctionnable et n'avait donc pas un caractère punitif²⁷⁰².

970. Le Conseil constitutionnel n'a donc pas totalement neutralisé les compétences de la Haute Autorité à l'égard des déclarations d'intérêts. En effet, la loi lui confie la mission de détecter les omissions substantielles²⁷⁰³. Ces omissions sont réprimées avec la même sévérité que celles qui concernent les déclarations de patrimoine. Ce contrôle pose toutefois un certain nombre de difficultés pratiques. La Haute Autorité n'avait d'ailleurs pas pu procéder au contrôle

²⁶⁹⁷ Didier REBUT, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des sanctions administratives et pénales associées à la transparence de la vie publique », *op. cit.*, pp. 53-54.

²⁶⁹⁸ Texte de la saisine du Conseil constitutionnel par 60 députés de la loi la loi relative à la transparence de la vie publique par 60 députés. Site du conseil constitutionnel sous la décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.

²⁶⁹⁹ *Idem*

²⁷⁰⁰ Chloé MATHIEU, *La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier, 2015, pp. 122-123.

²⁷⁰¹ Commentaire officiel de la décision n° 2013-675 DC, p. 30.

²⁷⁰² Didier REBUT, *op. cit.*, p. 54.

²⁷⁰³ Article L.O 135-1 du code électoral.

des premières déclarations d'intérêts reçues en février 2014 par manque de moyens techniques et humains²⁷⁰⁴. La recherche d'une omission d'intérêts s'avère fastidieuse en l'absence d'outils de contrôle spécifiques. La Haute Autorité enquête principalement à l'aide de sources ouvertes et de son outil de veille. La publicité des déclarations présente dans ce cas de figure un intérêt certain. Elle donne la possibilité au citoyen et à la presse de participer au travail de détection des omissions. Les électeurs ou des associations agréées peuvent faire parvenir à la Haute Autorité des observations sur le contenu des déclarations²⁷⁰⁵. Ces signalements sont en constante augmentation, mais demeurent relativement faibles²⁷⁰⁶. Un quart des signalements effectués a conduit la Haute Autorité à réexaminer un dossier²⁷⁰⁷.

971. La seconde difficulté de ce contrôle tient à la caractérisation des omissions substantielles d'intérêts. Elles s'avèrent bien plus difficiles à définir que celles concernant le patrimoine qui peuvent être chiffrées et dont la définition a été validée par le Conseil constitutionnel²⁷⁰⁸. La Haute Autorité s'est donc attachée à rechercher des critères de définition. Elle apprécie notamment l'importance de l'omission au regard du risque de conflit d'intérêts. C'est donc la pertinence de l'intérêt en cause davantage que son caractère substantiel qui est prise en compte. Cette méthode est très proche du « test de pertinence » utilisé par le déontologue britannique²⁷⁰⁹. Cette appréciation reste éminemment subjective en raison de la nature même du mandat parlementaire. Le risque de conflit d'intérêts varie en fonction des sujets abordés, ce qui implique d'effectuer un contrôle au fil des débats.

972. Dans son rapport d'activité 2018, la Haute Autorité s'est attachée à préciser les contours de la notion. Ainsi, « la qualification d'omission substantielle *« est d'emblée écartée lorsque l'information omise figurait dans la déclaration de patrimoine souscrite concomitamment ou*

²⁷⁰⁴ HATVP, Rapport 2017, p. 39.

²⁷⁰⁵ Article 5 de la loi du 11 octobre 2013. Une procédure d'agrément des associations œuvrant dans le domaine de la lutte anti-corruption est prévue par le Règlement de la Haute Autorité.

²⁷⁰⁶ La Haute Autorité a reçu cent six signalements citoyens en 2017 et seulement treize en 2016. Elle a été saisie à deux reprises par des associations agréées.

²⁷⁰⁷ Trois signalements ont conduit la HATVP à effectuer un contrôle sur une déclaration d'intérêts et douze sur une déclaration de situation patrimoniale. Rapport d'activité de 2017, p. 42. Ce chiffre concerne l'ensemble des déclarations et pas seulement celles des parlementaires.

²⁷⁰⁸ Cf. para. et rapport d'activité de 2017 de la Haute Autorité, p. 40. la notion « d'omission substantielle d'intérêt » mériterait sans doute d'être examinée par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC. Toutefois, aucun contentieux n'a encore eu lieu sur cette question.

²⁷⁰⁹ Sur ce test qui sert aux députés à détecter les intérêts qu'ils doivent déclarer, voir para. 620.

lorsque cette information était publique par ailleurs »²⁷¹⁰. Le fait de ne pas déclarer les noms de ses collaborateurs, qui constitue la principale omission relevée par la presse et d'autres organes, ne constitue pas une omission substantielle dans la mesure où les deux assemblées disposent désormais de leur propre registre public²⁷¹¹. Il en va de même pour l'omission d'un autre mandat public lorsque l'information est disponible sur le site des assemblées²⁷¹². En revanche, l'omission d'une activité annexe exercée par le parlementaire, son conjoint ou un de ses collaborateurs, peut être de nature à faire peser un risque de conflit d'intérêts et peut, en fonction de la situation, conduire la Haute Autorité à retenir la qualification d'omission substantielle²⁷¹³. De même, la multiplication d'omissions mineures et l'absence de rectification de celles-ci par le déclarant peuvent caractériser une omission substantielle.

973. Même si les critères sont mieux définis, il n'est pas certain, en pratique, que la Haute Autorité soit mieux à même d'effectuer ce travail qui implique un suivi régulier des débats parlementaires. Le risque de conflit avec les compétences des autorités chargées de la déontologie existe. En effet, l'appréciation du caractère substantiel de l'omission implique que la Haute Autorité prenne effectivement en compte le risque de conflits d'intérêts. La Haute Autorité est donc amenée à détecter des situations de conflits d'intérêts, mais ne dispose d'aucun moyen pour les faire cesser, ce rôle revenant aux assemblées²⁷¹⁴.

974. Cette limitation du contrôle aux seules omissions substantielles est souvent mal comprise par l'opinion. Cette démarche est pourtant adoptée dans l'ensemble des parlements afin d'éviter aux autorités de déontologie « *de se perdre dans la poursuite d'erreurs vénielles* » pour se concentrer sur de véritables situations de conflits d'intérêts²⁷¹⁵. Le critère essentiel est la propension de l'intérêt à interférer avec l'exercice du mandat. La déclaration de l'ensemble des intérêts exigés par la loi est un préalable indispensable à l'appréciation de leur caractère

²⁷¹⁰ Rapport d'activité 2018, p. 36.

²⁷¹¹ Ainsi, le rapport du *Projet Arcadie* intitulé *Lutte contre la corruption des élus : le cas de la HATVP* se montre particulièrement critique à l'égard des députés alors même que la majorité des omissions relevées dans le rapport concernent les collaborateurs, omissions que la HATVP ne considère pas comme « substantielles ». La question de la pertinence du maintien de cette obligation dans les déclarations d'intérêts se pose depuis la mise en place ces registres.

²⁷¹² Dans ces hypothèses, la Haute Autorité considère que « le simple oubli, pour regrettable qu'il soit, peut être aisément rectifié », Rapport 2018, p. 36.

²⁷¹³ En l'absence de saisine, il n'existe à l'heure actuelle aucune jurisprudence sur ce point.

²⁷¹⁴ Sur ce point, voir chapitre préc.

²⁷¹⁵ Jean Louis NADAL, « Non au tous pourris », *Le Parisien*, 7 avril 2019.

conflictuel. La recherche des omissions et l'appréciation de leur caractère conflictuel sont pourtant deux choses différentes. En effet, un conflit ne peut être détecté que si le député ou le sénateur fournit une déclaration sincère et exhaustive de ces intérêts pertinents. Il est indispensable que l'autorité chargée de la détection des conflits d'intérêts dispose d'une référence fiable pour effectuer son contrôle. La Haute Autorité fait pour l'heure preuve d'une certaine clémence. En 2017 alors que 13 omissions lui sont apparues susceptibles de constituer le délit prévu à l'article 135-1 du code électoral, le collège a finalement décidé de ne pas saisir le Parquet²⁷¹⁶. Ce contrôle limité est souvent mal compris. La presse s'étonne régulièrement que certains oublis ne soient pas signalés par la Haute Autorité, ce qui donne lieu à des commentaires peu élogieux²⁷¹⁷. La notion d'omission substantielle demande à être précisée et les contrôles mériteraient d'être mieux coordonnés, notamment avec les autorités de déontologie qui sont des autorités de proximité mieux adaptées. La détection d'omissions substantielle a récemment conduit la HATVP à saisir la justice à propos de la déclaration d'intérêts d'un membre du gouvernement. Dans un communiqué du 18 décembre 2019, l'Autorité « *considère que les omissions dans la déclaration initiale de Monsieur Jean- Paul Delevoye, en raison de leur nombre, de la nature de certains intérêts omis et des risques de conflits d'intérêts avec ses fonctions gouvernementales, sont susceptibles de caractériser l'infraction d'omission substantielle d'une partie de ses intérêts prévue par l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013* »²⁷¹⁸. Outre ce cas particulier, la Haute Autorité rappelle, dans le même communiqué, l'importance des déclarations d'intérêts qui sont une obligation légale et demeurent indispensables pour apprécier les risques de conflits d'intérêts.

²⁷¹⁶ Rapport HATVP 2017, p. 41. La Haute Autorité a procédé à l'instruction de treize dossiers concernant une possible omission substantielle d'intérêts. Auditionnés par le groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail, les membres de la HATVP ont confirmé que le collège n'a pas souhaité saisir le Parquet (audition des membres de la HATVP par le groupe de travail, séance du 22 mai 2018). En revanche, en 2019, aucune déclaration d'intérêts de député n'a posé problème (Rapport 2018, p. 33.).

²⁷¹⁷ Étienne GIRARD, « Les 50 tricheurs qui se cachent à l'Assemblée nationale », *Marianne*, 25 janvier 2018. L'article estime que « *curieusement la Haute Autorité s'est montrée très bienveillante* » à l'égard de 50 députés qui auraient transmis une déclaration d'intérêts incomplète. L'article ne mentionne qu'à la fin de sa démonstration fait que la HATVP ne se concentre que sur les omissions substantielles.

Dans la même veine, le 1^{er} rapport précité du *Projet Arcadie* intitulé, *Lutte contre la corruption des élus : le cas de la Haute Autorité pour la Transparence dans la vie Publique*, publié en janvier 2019 pointe de nombreuses omissions dans les déclarations d'intérêts des députés. La plupart d'entre elle concerne le nom et l'éventuelle activité annexe des collaborateurs que la HATVP ne considère pas comme une omission substantielle. Malgré ces éléments factuels, la presse a largement repris (et déformé) les conclusions parfois hâtives du rapport. Voir par exemple : Ghislain de VIOLET, « Déclarations d'intérêts : bonnet d'âne pour (presque) tous les députés », *Paris Match*, 16 janvier 2019, Barthélémy PHILIPPE, « 90% des députés n'ont pas mis à jour leur déclaration d'intérêts », *Capital*, même date. Cet exemple montre que le traitement médiatique des questions de déontologie politique souffre encore de très nombreux biais qui ne facilitent pas le travail des autorités de déontologie.

²⁷¹⁸ HATVP, communiqué de presse du 18 décembre 2019.

975. Le fait de confier la détection des omissions substantielles et l'appréciation des situations de conflit d'intérêts à deux autorités différentes est une spécificité française. Le législateur a appliqué un régime commun aux déclarations d'intérêts et de patrimoine alors que ces outils n'ont pas la même finalité. Dans les autres pays étudiés, le déontologue est à la fois chargé de contrôler l'exhaustivité de la déclaration d'intérêts et de détecter d'éventuels conflits. Cette différence s'explique par le fait que les déclarations d'intérêts françaises sont les seules à être consacrées au niveau législatif. La Haute Autorité demeure l'autorité de publication et de vérification de l'exhaustivité des déclarations d'intérêts. Leur utilisation au quotidien pour détecter les conflits d'intérêts relève en principe du Bureau des assemblées et de l'autorité chargée de la déontologie même si ce contrôle est pour l'instant loin d'être systématique par manque de moyens. La Haute Autorité, qui n'est pas une autorité de déontologie de proximité, ne semble pas la mieux armée pour effectuer ce contrôle qui pourrait légitimement revenir au déontologue, à la condition de renforcer significativement ses moyens. La Haute Autorité pourrait ainsi se recentrer sur ses missions d'accompagnement et de promotion de la déontologie dans le secteur public.

C. Un rôle de conseil déontologique en développement

976. La diffusion d'une culture déontologique est essentielle pour favoriser l'assimilation de leurs devoirs par les responsables publics et notamment les parlementaires. La loi du 11 octobre 2013 accorde à la Haute Autorité une mission d'accompagnement déontologique des déclarants²⁷¹⁹. Ceux-ci peuvent notamment adresser des demandes d'avis sur les difficultés déontologiques qu'ils sont susceptibles de connaître dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. S'agissant des parlementaires, l'organe chargé de la déontologie demeure *a priori* un interlocuteur privilégié. Le risque de divergence n'est pourtant pas à exclure. Les députés ne savent pas toujours à quel organe adresser une question relative à leur déclaration d'intérêts, du fait du manque de lisibilité du dispositif. À l'Assemblée nationale, le déontologue et la Haute Autorité ont établi un accord respectueux des particularités de chaque institution²⁷²⁰. Cette coopération se fonde sur une transmission mutuelle des avis rendus sur des questions communes

²⁷¹⁹ Article 20, 3° de la loi du 11 octobre 2013 : la Haute Autorité « répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées au 1° du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics ».

²⁷²⁰ Rapport déontologue 2015, p. 40.

et un dialogue régulier. Cette méthode a donné lieu à la transmission de deux avis, de manière anonyme en 2015²⁷²¹. Le déontologue a souhaité que cette procédure de coopération soit inscrite dans le code de déontologie sans toutefois être entendu. La répartition des avis devrait, en tout état de cause, suivre celle des compétences dévolues aux deux autorités.

977. La HATVP demeure l'interlocutrice privilégiée des parlementaires sur la manière de remplir et de mettre à jour leurs déclarations d'intérêts et de patrimoine afin d'éviter toute omission substantielle. L'organe de déontologie conseille les députés et les sénateurs sur l'attitude à adopter au quotidien vis-à-vis des intérêts déclarés, en fonction des thématiques abordées au Parlement. Il arrive cependant que la Haute Autorité soit saisie d'une question qui ne relève pas directement de ses compétences. Elle renvoie généralement les demandes portant sur un cumul d'activités au Bureau de l'assemblée à laquelle le parlementaire demandeur appartient²⁷²². Ce rôle de conseil individuel s'exerce principalement à l'égard des autres déclarants, ministres, élus locaux, qui peuvent toutefois saisir leur référent déontologique²⁷²³. La Haute Autorité peut être amenée à jouer un rôle de conseil institutionnel auprès des assemblées. En octobre 2015, le président de l'Assemblée nationale a demandé à la Haute Autorité un rapport sur les clubs parlementaires. Remise en juin 2016, l'étude procède à un état des lieux et formule des propositions afin d'améliorer la transparence de leur fonctionnement et prévenir tout risque de conflits d'intérêts entre leurs activités et celles du Parlement²⁷²⁴. La Haute Autorité assure ensuite un suivi régulier de ces propositions. Il s'agit pour l'instant de la seule demande de conseil institutionnel émanant des assemblées²⁷²⁵.

978. La déontologie parlementaire demeure en tout état de cause un champ d'expertise contesté. La réflexion institutionnelle sur la déontologie parlementaire demeure en France trop ponctuelle. Des initiatives heureuses ont été menées, comme par exemple la création du groupe

²⁷²¹ *Ibid.*

²⁷²² Rapport HATVP 2017, p. 116.

²⁷²³ Pour les fonctionnaires, la loi du 20 avril 2016 crée dans toutes les administrations une fonction de référent déontologue qui est l'interlocuteur de proximité sur les questions déontologiques. Sur ce point, voir Olivier DORD, « La rénovation du cadre déontologique de la fonction publique », *RFDA*, 2018, p. 411 ; Pierre VILLENEUVE, « Le référent déontologue, une nouvelle figure pour la fonction publique », *JCP A* 2017, n° 24, p. 2155 ; Samuel DYENS, « Le référent déontologue dans les collectivités territoriales », *AJCT*, 2017, p. 379.

²⁷²⁴ HATVP, Rapport sur les clubs parlementaires, précité. Sur la réglementation de l'activité de ces clubs, voir partie 1 para. 417.

²⁷²⁵ La Haute Autorité a également produit une note sur les activités professionnelles des députés sous la XV^e législature à partir de l'exploitation des déclarations d'intérêts, consultable dans le rapport de la seconde conférence des réformes de l'Assemblée nationale, *Pour une nouvelle assemblée nationale*, juin 2018, p. 36.

de travail sur l'avenir des institutions à l'initiative du président Claude Bartolone en 2016 ou le cycle de réformes « pour une nouvelle assemblée nationale » initié par le président François de Rugy qui devait s'échelonner sur toute la durée de la XV^e législature, mais a finalement été abandonné. Le Sénat a également élaboré un Guide déontologique très complet²⁷²⁶. De son côté la Haute Autorité a publié un Guide déontologique du déclarant, qui ne concerne qu'à la marge les parlementaires²⁷²⁷. À ces exceptions près, la réflexion sur les questions de déontologie demeure trop circonstancielle ou soumise à des pressions politiques²⁷²⁸. L'échec de la mise en place d'un groupe de travail sur des questions déontologiques en mars 2017 en est un exemple. Les questions d'éthique demeurent difficilement objectivables dans un cadre aussi politique — et donc conflictuel — qu'une assemblée parlementaire²⁷²⁹.

979. Le recours à la Haute Autorité constituerait justement un moyen d'externaliser et d'objectiver la réflexion sur ces sujets. La France pourrait notamment s'inspirer de l'expertise développée au Royaume-Uni par le CSPL. En 1994, le Premier ministre John Major nomme un comité d'experts chargé de réfléchir aux questions d'éthique dans la vie publique. Le recours à un comité d'experts, dont le travail est certes encadré par le gouvernement, représente à l'époque un changement d'approche radical des questions déontologiques. Le premier comité présidé par Lord Nolan est à l'origine des sept principes de la vie publique et de l'architecture actuelle du cadre d'éthique britannique. Ce comité aurait pu être appelé à n'exercer qu'une mission d'expertise ponctuelle destinée à proposer un remède au scandale du « *cash for questions* ». Il est finalement devenu une structure permanente rattachée au *Cabinet Office*. Dans son rapport d'évaluation du CSPL, le *Cabinet office* considère que les comités ponctuels ont inévitablement une influence limitée, quand la permanence offre au contraire l'opportunité d'anticiper les problèmes et de développer une expertise sur le long terme²⁷³⁰.

980. Le CSPL est aujourd'hui un « *Independent Advisory non-Departmental public body* », statut équivalent à une autorité administrative indépendante. Son existence n'est cependant pas consacrée par la loi. Le comité a donc un statut différent de celui de l'IPSA ou d'autres

²⁷²⁶ *Guide de déontologie du Sénateur*, dernière version décembre 2018, disponible sur le site du Sénat.

²⁷²⁷ HATVP, Guide déontologique du déclarant, avril 2018, *op. cit.*

²⁷²⁸ Denis SAINT-MARTIN, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté » *op. cit.*, p. 30.

²⁷²⁹ Denis SAINT-MARTIN, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté » *op. cit.*, p. 30.

²⁷³⁰ Cabinet office, *Report of the triennial review of the committee on standards in public life*, 11 octobre 2013.

régulateurs britanniques. Ses ressources matérielles et financières proviennent directement du gouvernement. Il dispose cependant de sérieuses garanties d'indépendance, du fait de l'autorité morale de ses rapports et de ses membres. Le comité peut s'autosaisir et définit lui-même le thème de ses études. Sa mission est exclusivement consultative sur des questions touchant à la déontologie de la vie publique. Son mandat ne s'étend cependant pas aux questions pénales. Son rôle est d'abord de promouvoir l'application des sept principes de la vie publique²⁷³¹.

981. Il est composé de sept membres. Quatre sont des personnalités qualifiées, mais non politiques, nommées par le Premier ministre et les trois autres membres sont des responsables politiques nommés sur proposition des trois grands partis. Le comité accueille généralement des anciens fonctionnaires et des anciens ministres ou parlementaires ayant une longue expérience. Le comité a rapidement acquis une légitimité dans la vie politique britannique. Son premier rapport a été largement repris par le gouvernement de l'époque et son influence ne s'est depuis jamais démentie. Après avoir profondément rénové le cadre d'intégrité britannique en 1994, son rôle a consisté, à partir des années 2000, à évaluer son efficacité et à proposer des améliorations. Le comité a consacré 4 rapports d'évaluation au système d'intégrité à la Chambre des Communes. Les 6^e et 8^e rapports, publiés en 2000 et 2002, ont considérablement renforcé la position du commissaire à l'éthique et du *Committee on Standards and Privileges*. En 2009, le CSPL a consacré une étude au système des frais parlementaires dans la lignée du scandale ayant eu lieu la même année. Une telle évaluation extérieure est nécessaire pour introduire un regard extérieur sur le système et sortir des logiques purement partisans. En France, ce travail d'évaluation et de remise en question demeure encore embryonnaire.

982. La Haute Autorité n'exerce son rôle de conseil qu'à la suite d'une saisine individuelle ou institutionnelle. Disposer d'une faculté d'auto saisine lui permettrait d'élargir cette fonction à d'autres questions en fonction de l'actualité ou d'un thème de consultation récurrent. La publication du rapport annuel est pour l'heure la seule opportunité dont dispose la Haute Autorité pour faire des propositions globales. Elle a notamment formulé des recommandations intéressantes s'agissant du Parlement, comme la publication des relevés de compte AFM en open data²⁷³² ou l'instauration d'un mécanisme de destitution en cas de manquement grave d'un

²⁷³¹ Michael James MACAULAY, « Measuring the Impact of the Committee on Standards in Public Life », *Public Policy and Administration*, 2005, vol. 1, pp. 34-47.

²⁷³² Cette proposition a été formulée dans le rapport d'activité 2017 de la Haute Autorité, p. 37.

député ou un sénateur à la déontologie²⁷³³. Son statut permet à la Haute Autorité de formuler ses propositions en toute objectivité. S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan définitif, la Haute Autorité est sans doute appelée, dans les années à venir, à développer une expertise pour faire progresser substantiellement les « *habitus déontologiques des responsables publics* »²⁷³⁴. Au terme de cinq années d'activité, la Haute Autorité présente un bilan satisfaisant. Le très faible taux de transmission au Parquet au regard du volume des déclarations montre que les relations entre l'autorité et les parlementaires sont aujourd'hui apaisées. Les quelques cas litigieux relevés se sont jusqu'ici systématiquement soldés par une condamnation pénale. Ces omissions portent majoritairement sur des omissions d'avoirs à l'étranger ou des sous-évaluations de patrimoine. La Haute Autorité exerce un contrôle plus approfondi que l'ancienne Commission pour la transparence de la vie politique. L'externalisation est ici un gage d'efficacité.

983. Le bilan à l'égard des déclarations d'intérêts est plus mitigé. Les restrictions posées par le Conseil constitutionnel en limitent la portée²⁷³⁵. Les autorités de déontologie internes semblent mieux à même d'en effectuer le contrôle comme c'est le cas par exemple en Angleterre. Avec l'adoption du *Parliamentary standards Act*, les députés britanniques ont finalement renoncé à externaliser le contrôle de leurs déclarations d'intérêts, mais ont confié la gestion de leurs indemnités à une autorité administrative indépendante en réponse au scandale des notes de frais.

²⁷³³ Rapport NADAL, p. 135.

²⁷³⁴ Mathieu CARON, Entretien avec Éric BUGE, « Quatre années d'activité de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique au service d'une démocratie plus exemplaire », *RFAP*, 2017, n° 162, pp. 385-398.

Section 2 : L'externalisation du contrôle des frais de mandat au Royaume-Uni

984. La création de l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA) au Royaume-Uni est le second exemple majeur d'externalisation du contrôle déontologique. L'IPSA est une autorité indépendante spécialisée dans le traitement de la rémunération et des notes de frais des membres de la Chambre des Communes britannique. Elle n'est en revanche pas compétente à l'égard de la Chambre des Lords qui malgré le scandale des notes de frais est demeurée réticente à réformer son système²⁷³⁶. Comme la Haute Autorité en France, la création de l'IPSA est la conséquence directe d'un scandale. En juin 2009, la publication par le Parlement contraint par la justice et les médias des notes de frais des députés a révélé de très nombreux abus. Le gouvernement est obligé de réagir et présente en juillet le *Parliamentary standards Act* qui confie le traitement et la publication des notes de frais parlementaires à une autorité indépendante. Cette structure singulière dans le domaine de la déontologie parlementaire (§ 1) a pour mission de gérer de manière indépendante, l'ensemble des indemnités versées aux députés britanniques (§ 2).

§ 1/Une structure singulière dans le champ de la déontologie parlementaire

985. La gestion des indemnités est l'un des domaines les plus sensibles de la déontologie parlementaire. Les solutions adoptées sont très différentes selon les institutions étudiées. L'Allemagne et la France ont recours à un système qui privilégie la liberté de gestion et la confidentialité des dépenses. La solution britannique est singulière. La Chambre des Communes est, avec le Parlement australien, la seule institution qui confie la gestion des indemnités à une

²⁷³⁶ La Chambre des Lords n'a adopté un code de conduite qu'en 2001, soit 6 ans après la Chambre des Communes et n'est pas concerné par le *Parliamentary standards Act* de 2009. La Chambre haute a conservé un système interne. Les Lords ne perçoivent pas de salaire fixe mais reçoivent une indemnité de présence (*daily allowance*) de £300 par jour de séance. Les frais de déplacements pour assister à la séance leur sont également remboursés. Sur ce point, voir « The house of Lords reluctant to reform », in David HINE, et Gary PEELE, *The regulation of standards in British public life: Doing the right thing?* Oxford University Press, 2016, p. 126.

autorité indépendante, laquelle effectue sa mission en toute transparence. Cette solution novatrice n'est pas, loin de là, le produit d'une culture parlementaire de la transparence. Elle constitue une nouvelle fois une réponse circonstancielle et radicale au scandale des notes de frais (A), ayant abouti à une refonte complète du système précédent (B).

A. Une réponse radicale au scandale des notes de frais

986. La publication par la presse en juin 2009 des notes de frais des parlementaires britanniques sur le fondement du droit à l'information a révélé de très nombreux abus et a durablement porté atteinte à la réputation du Parlement. Depuis 1995, la Chambre des Communes s'était surtout focalisée sur la prévention des conflits d'intérêts. La question des conditions de travail et des moyens alloués aux députés constituait un véritable angle mort, qui était très peu appréhendé par les réformes successives. Les questions financières ont toujours constitué une question sensible tant pour les députés que pour l'opinion publique. La prise en charge des frais de mandat constitue souvent un moyen d'améliorer discrètement la rémunération des parlementaires sans susciter de trop vives réactions. Ce compromis explique pour une large part la lenteur des évolutions en la matière.

987. Jusqu'en juillet 2009, le système britannique des frais de mandats était similaire à celui mis en place à l'Assemblée nationale en France depuis 2018. Les députés percevaient différentes avances destinées à couvrir leurs frais de mandat²⁷³⁷. Un livre vert sur les frais de mandat fixait les critères d'éligibilité des dépenses. Ces critères étaient fixés par deux commissions, le *Members Estimate Committee* et le *Committee on Members' Allowances*. Les dépenses devaient nécessairement être en lien avec l'exercice du mandat, et entrer dans le cadre d'une des enveloppes prévues. Elles ne devaient pas non plus porter atteinte à la réputation du Parlement²⁷³⁸.

²⁷³⁷ Le système se composait de 6 enveloppes plafonnées, affectées à une catégorie de dépense. Crédit collaborateur (*Staffing Expenditure*), avance d'équipement (*Administrative and Office Expenditure*), frais d'hébergement dans le cadre du mandat (*Personal Additional Accommodation Expenditure*), communications (*Communications Expenditure*), bureautique (*Stationery and Postage*), et indemnité de transport (*Travel expenditure*).

²⁷³⁸ « *The Green Book, A guide to members' allowances* » (dernière édition parue en Juillet 2009).

988. La définition précise des dépenses éligibles et le contrôle sur justificatif effectué par la Chambre devaient en théorie limiter les excès. En réalité, le système comportait de très nombreuses failles. Au plus fort du scandale des notes de frais, le *Estimate Committee* commanda en juin 2009 un rapport indépendant pour examiner la validité des remboursements effectués par la Chambre au cours des quatre dernières années. Le rapport identifie de nombreuses lacunes. L'imprécision des dépenses éligibles et la faiblesse du contrôle facilitaient les abus. Les critiques se concentrent sur l'utilisation de l'*Additionnal Cost Allowance (ACA)*, qui servait à prendre en charge l'ensemble des frais liés aux déplacements et à l'hébergement des députés non londoniens²⁷³⁹. Son montant était de 24 000 £ en 2008-2009. Elle servait principalement à la location d'une chambre d'hôtel ou d'un logement à Londres ou en circonscription. En 1985, la Chambre des Communes autorise les députés à l'utiliser pour acquérir une résidence secondaire²⁷⁴⁰. Cette faveur donne lieu à des pratiques contestables. De nombreux députés ont ainsi perçu d'importantes plus-values à la revente. D'autres utilisent leur résidence pour financer des crédits hypothécaires. Cette règle a donné lieu à une pratique dite du « *flipping* », qui consistait à déclarer résider alternativement à Londres ou en circonscription afin de bénéficier de l'enveloppe sur les deux résidences. Certaines dépenses d'équipement paraissaient en outre extravagantes pour une résidence destinée à un hébergement temporaire pour les besoins du mandat. Les remboursements indument perçus concernaient des dépenses d'importance variable, mais concernaient de très nombreux députés.

989. Ces comportements étaient facilités par la faiblesse du contrôle interne. Les députés britanniques devaient conserver et transmettre l'ensemble de leurs justificatifs à une division administrative de la Chambre, le *Fee Office*. Dans son rapport de novembre 2009 consacré aux indemnités des députés, le CSPL souligne qu'il existe au sein de la chambre une véritable « culture de la déférence » qui met les fonctionnaires chargés du contrôle dans une position délicate²⁷⁴¹. L'autorité et la légitimité du *Fee Office* étaient vivement contestées par les députés qui ne s'estimaient pas redevables envers des fonctionnaires soumis à l'autorité de la Chambre. En pratique, seules les dépenses extravagantes étaient refusées. Le contrôle était exercé, la

²⁷³⁹ Les députés londoniens qui n'avaient pas de frais de déplacement et d'hébergement à engager en circonscription bénéficiaient d'un complément de salaire spécifique destiné à supporter le coût de la vie à Londres.

²⁷⁴⁰ 70% des députés éligibles utilisaient l'ACA pour rembourser un prêt immobilier, 23% pour une location et 2% pour une chambre d'hôtel.

²⁷⁴¹ CSPL, rapport 2009, *op. cit.*, p. 27.

plupart du temps dans un sens favorable au député qui était le véritable garant de la légitimité de ses dépenses²⁷⁴².

990. Ces lacunes font évidemment écho au cas français. L'autorité de déontologie de chaque assemblée devra faire preuve d'une réelle autorité pour assurer un contrôle efficace des dépenses. À l'Assemblée nationale, cette nouvelle mission change profondément la nature de la fonction du déontologue qui n'est plus seulement un confident, mais un potentiel censeur²⁷⁴³. Il n'est pas certain que cette situation nourrisse la confiance des députés. Les fonctionnaires qui l'assistent demeurent quant à eux soumis, tout comme le *Fee Office*, à l'autorité de l'Assemblée. La situation est encore plus problématique au Sénat dans la mesure où, malgré le recours à un audit externe, le contrôle demeure entre les mains du comité de déontologie, composé exclusivement de sénateurs, lesquels devront juger, en toute impartialité, de la légitimité des dépenses de leurs collègues.

991. Un autre point de comparaison avec le système français est l'absence totale de transparence des dépenses prises en charge. Les choses changent au Royaume-Uni à compter de l'adoption du *Freedom of information Act* de 2000 (*FOIA*)²⁷⁴⁴. L'objectif de cette loi est de promouvoir la transparence du gouvernement en établissant un droit à la communication des données publiques²⁷⁴⁵. Dans son premier projet, le gouvernement excluait toutefois la communication des actes du Parlement, arguant que « *l'ensemble des délibérations est déjà accessibles au public* »²⁷⁴⁶. C'est la Chambre des Communes elle-même qui a intégré les justificatifs de dépenses au champ du *FOIA*, estimant, selon une doctrine désormais classique, « *que le gouvernement n'apportait pas une preuve suffisante de la nécessité d'une exclusion* »²⁷⁴⁷. Le texte entré en vigueur en 2005 intègre bien un droit de communication des

²⁷⁴² Selon l'introduction du Green Book, « Members themselves are responsible for ensuring that their use of allowances is above reproach » « les membres eux-mêmes s'assurent que leur usage des indemnités est au-dessus de tout reproche » (nous traduisons).

²⁷⁴³ Sur le rôle du commissaire à l'éthique britannique, cf. *supra* para. 809.

²⁷⁴⁴ Oonagh GAY, *MPs' Allowances and FOI Requests*, Standard Note SN/PC/04732, 22 juin 2009 En ligne : <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN04732> (consulté en août 2019).

²⁷⁴⁵ *Freedom of Information Act 2000* : la loi prévoit un droit général de communication des données des autorités publiques. Lorsqu'une demande est refusée, le demandeur peut saisir un commissaire indépendant qui étudie la décision de refus. Un appel peut ensuite être formé devant l'*Information Tribunal*, dont la décision peut être examinée, uniquement en droit, par la *High Court of Justice*. C'est cette procédure qui a été suivie par les journalistes du *Daily Telegraph*, aboutissant au scandale.

²⁷⁴⁶ *Your Right to Know: The Government's Proposals for a Freedom of Information Act*, Cm 3818, Londres , TSO, 1997, p. 5.

²⁷⁴⁷ Oonagh GAY, *MPs' Allowances and FOI Requests*, *op. cit.*

actes du Parlement, mais prévoit deux exceptions : ce droit ne doit pas remettre en cause les privilèges de la Chambre et ne peut pas porter sur des avis ou des décisions individuelles²⁷⁴⁸.

992. La loi britannique se fonde elle sur la nature de l'acte pour déterminer s'il peut être communiqué. Ce droit de communication est beaucoup plus large qu'en France et s'étend au Parlement. À la suite de l'adoption du *FOIA*, la Chambre des Communes prend les devants et décide de transférer le contrôle des dépenses de service du *Speaker* à un comité spécialisé, le *House of Commons Members Estimate Committee*. Au début de l'année 2005, le comité établit un premier rapport concernant l'année 2001/2002. Les dépenses globales sont présentées sous 9 catégories²⁷⁴⁹. Suite aux soupçons de détournement, la presse a demandé à la justice d'enjoindre le Parlement de publier l'intégralité des notes de frais, conformément au *FOIA*. En 2007, l'*Information Tribunal* donne une réponse favorable à ces demandes. Les juges affirment en l'espèce « *que les intérêts légitimes du public prévalent sur l'atteinte aux droits et aux intérêts des parlementaires* ». Ils considèrent en outre « *que cette décision va aboutir à une immixtion limitée dans la vie privée des députés, eu égard à leur rôle et à la nécessité de contrôler des dépenses d'argent public* »²⁷⁵⁰. La Chambre des Communes fait appel de cette décision devant la *High Court of Justice* qui confirme la décision du tribunal. La cour estime que les parlementaires ne sont pas exemptés de l'obligation de publication des données publiques, y compris de leur adresse personnelle, ce qui suscita l'ire de la Chambre²⁷⁵¹. Cette décision crée un véritable vent de panique chez les députés, désormais obligés de justifier et publier chacune de leurs dépenses²⁷⁵².

²⁷⁴⁸ La Section 36 du *FOI Act 2000* prévoit des exceptions lorsque la communication de certains documents est susceptible de porter préjudice au fonctionnement régulier d'une autorité. Le *Speaker* a ainsi refusé de communiquer les fiches de paye de certains assistants parlementaires, estimant que cela porterait préjudice au fonctionnement effectif de la Chambre des Communes.

²⁷⁴⁹ *Members Estimate Committee*, First report, session 2004-2005, 17 janvier 2005.

²⁷⁵⁰ « We find that the legitimate interests of members of the public outweigh the prejudice to the rights, freedoms and legitimate interests of MPs. We consider our decision will only result in a very limited invasion of an MP's privacy considered in the context of their public role and the spending of public money », *The Corporate Officer of the house of commons and other appellant and information commissioner*, 16 juillet, 2007.

²⁷⁵¹ *Corporate officer of the House of Commons vs. The information commissioner* EWHC 1084, 16 mai 2008 sur cette décision et la réaction de la Chambre des Communes, voir Oonagh GAY, « MPs' Allowances and FOI Requests », *op. cit.*, p. 8. En réaction, la Chambre a un temps envisagé de prendre une résolution soustrayant une partie des déclarations au *FOI*, projet qui a finalement été abandonné face aux vives critiques qu'il a suscité.

²⁷⁵² Nicolas ALLEN et Sarah BIRCH, « Political Conduct and Misconduct: Probing Public Opinion », *Parliam. Aff.*, 2011, n° 64, p. 61.

993. Cette injonction à la transparence constitue une nouvelle illustration des bienfaits de la morale constitutionnelle britannique. La Chambre des Communes fait désormais droit à l'ensemble des demandes présentées par la presse. Cette publication est le point de départ du scandale. La presse révèle que plusieurs parlementaires ont produit de fausses factures pour obtenir le remboursement de dépenses personnelles²⁷⁵³. Le scandale est tel que le *Speaker* de la Chambre, Michael Martin, démissionne le 21 juin 2009²⁷⁵⁴. Il est le premier *Speaker* à démissionner depuis 1695²⁷⁵⁵. L'intégralité des notes de frais est ensuite publiée en ligne entre le 6 et le 18 juin 2009.

994. En France, une association a tenté d'obtenir la communication des relevés des comptes IRFM des députés de la XIV^e législature par la voie de l'article L.300-2 du CRPA. L'exclusion des actes produits ou reçus par les assemblées parlementaires du champ de loi du 17 juillet 1978 ne paraît plus si certaine à la lumière de la récente décision de la Cour de cassation concernant l'applicabilité du délit de détournement de fonds publics aux parlementaires, qui reconnaît que ceux-ci sont chargés d'une mission de service public²⁷⁵⁶. Saisie par l'association *Regards Citoyens* suite au refus de 567 députés de la XIV^e législature de leur transmettre leurs relevés de compte IRFM, la CADA s'est déclarée incompétente pour autoriser l'accès à ces documents au motif que les parlementaires n'exercent pas une mission de service public au sens de la jurisprudence du Conseil d'État²⁷⁵⁷. La commission considère que d'une part, l'exercice du mandat parlementaire « *est dépourvu de toute obligation vis-à-vis de l'autorité administrative et de tout lien de subordination à son égard* » et que, d'autre part, « *il participe à l'exercice de la souveraineté nationale dans le respect du principe de séparation des pouvoirs* »²⁷⁵⁸. L'avis prend néanmoins acte des observations présentées par le président de l'Assemblée nationale qui estime que « *suite au remplacement de l'IRFM (...) une réflexion devrait être menée en vue d'une amélioration de la communication des documents produits ou reçus par l'Assemblée* ».

²⁷⁵³ Les abus révélés par la presse sont nombreux et divers : un parlementaire a ainsi fait rénover son court de tennis privé, ou le système d'épuration de sa piscine, un autre a dépensé £25.000 pour sa sécurité privée. D'autres se sont fait rembourser le loyer de leur conjoint ou de leurs enfants. Cf David BARRETT et Andy BLOXHAM, « MPs' expenses: the timeline », *Daily Telegraph*, 3 octobre 2010.

²⁷⁵⁴ Il est toutefois nommé Pair à vie par la Reine et siège à la Chambre des Lords depuis le 13 octobre 2009.

²⁷⁵⁵ Sur la première démission, liée à une affaire de corruption, voir partie 1, para 393.

²⁷⁵⁶ Cass., Chambre criminelle, 27 juin 2018, 18-80.072 (précitée).

²⁷⁵⁷ La commission estime « que les relevés bancaires retraçant l'utilisation de l'IRFM ainsi que la déclaration sur l'honneur dont la communication est sollicitée se rattachent à l'exercice du mandat parlementaire. Elle considère que si l'exercice d'un mandat parlementaire correspond à une mission d'intérêt général, il ne saurait être qualifié de mission de service public au sens et pour application des dispositions de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration ».

²⁷⁵⁸ CADA, Avis n° 20173583 du 21 septembre 2017.

La commission considère que cette orientation est « *opportune* », mais souligne qu'en l'état actuel des textes, la communication des actes des assemblées demeure soumise à un régime dérogatoire.

995. La récente décision de la Cour de cassation paraissait ouvrir des perspectives intéressantes en matière de transparence dans la mesure où elle prend le contrepied de l'analyse de la commission²⁷⁵⁹. En l'espèce, la Cour de cassation a jugé dans un premier temps que « *la loi est par définition générale et a vocation à s'appliquer au plus grand nombre* ». Elle a ensuite considéré que les parlementaires exerçaient bien des prérogatives de puissance publique et entrent par conséquent dans la catégorie des personnes chargées d'une mission de service public visées par l'article 432-15 du code pénal²⁷⁶⁰. La Cour s'est fondée pour cela sur l'article 719 du code de procédure pénale, qui autorise les élus nationaux et européens à visiter l'ensemble des lieux de détention et de rétention administrative²⁷⁶¹. Elle en conclut que les parlementaires exercent bien une mission d'intérêt général, qualité reconnue à toute personne directement ou indirectement chargée d'accomplir des actes ayant pour but de satisfaire l'intérêt général, qu'elle dispose ou non d'un pouvoir de décision au nom de la puissance publique²⁷⁶².

996. À l'appui de cette décision, l'association *Regards Citoyens* fait appel du rejet de sa demande. Dans sa décision du 6 décembre 2018, le tribunal administratif de Paris se déclare incompétent. Le juge estime que « *compte tenu des fonctions exercées par les parlementaires, le principe de séparation des pouvoirs s'oppose à ce que la mission d'intérêt général qui leur est confiée soit qualifiée de mission de service public au sein de l'article L300-2 du code des*

²⁷⁵⁹ Cour de cassation, Chambre criminelle, 27 juin 2018, précitée. Pour une analyse de la décision, voir Béatrice GUILLEMONT, « Députés, sénateurs, prenez garde ! vous pourriez être poursuivis pour détournement de fonds publics ! », Site de l'Observatoire de l'éthique publique, 14 juillet 2018 ; Jean-Marie BRIGANT, « Les parlementaires sont chargés d'une mission de service public », *JCP, G*, juillet 2018, vol. 29, p. 1411 ; Guillaume BEAUSSONIE et Hicham RASSAFI-GUIBAL, « De la possibilité de la répression des malversations commises par les parlementaires » , *D.*, 2018, p. 1795.

²⁷⁶⁰ Article 432-15 du code pénal : « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1.000.000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction ».

²⁷⁶¹ Article 719 du code de procédure pénale : « les députés et les sénateurs ainsi que les représentants au Parlement européen élus en France sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés mentionnés à l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ».

²⁷⁶² Sur cette définition, Cass. Chambre criminelle, 20 Avril 2017, n° 16-80.091.

relations du public avec l'administration »²⁷⁶³. Saisi en cassation, le Conseil d'État a définitivement écarté la demande de l'association. Dans un premier temps, le juge se déclare compétent pour examiner la requête. Il écarte ainsi les premières analyses de la CADA et du tribunal administratif, estimant qu'en se déclarant incompétentes, les deux instances ont méconnu le droit au recours effectif des requérants. En effet, dès l'instant où le litige est fondé sur l'article L.300-2 du CRPA, le juge administratif demeure compétent pour apprécier si la nature du document demandé entre bien dans le champ de cette disposition²⁷⁶⁴. Le juge s'octroie ainsi, de manière « *quasi automatique* » une compétence pour déterminer si l'acte demandé entre dans le champ de l'article L.300-2 du CRPA, y compris lorsque cette demande porte sur un document parlementaire²⁷⁶⁵. Ce faisant, le Conseil d'État reconnaît qu'il existe des documents parlementaires produits ou reçus dans le cadre de l'exécution d'une mission de service public. Cette reconnaissance marque, au moins symboliquement une étape importante. En effet, comme le souligne Benjamin Fargeaud, « *le Conseil d'État confirme l'évolution de long terme qui tend à la réduction de l'autonomie administrative des assemblées et ouvre la voie à l'approfondissement du contrôle juridictionnel des « actes parlementaires » auquel le juge reconnaît une nature « administrative »* ». Il demeure toutefois difficile de déterminer les actes parlementaires auxquels l'article L-300-2 du CRPA trouverait à s'appliquer. En effet, contrairement à la Cour de cassation, le Conseil d'État ne tranche pas clairement la question de savoir si les parlementaires peuvent être chargés d'une mission de service public. En filigrane, le juge administratif refuse d'assimiler l'activité d'intérêt général exercée par un parlementaire à une mission de service public au sens de l'article L 300-2 précité²⁷⁶⁶. Les juges judiciaires et administratifs ne se fondent pas sur les mêmes textes. Dans sa décision, la Cour de cassation élabore, « *une définition du service public autonome de sa définition administrative* »²⁷⁶⁷. Le juge administratif n'est en aucun cas tenu de la retenir. Par cette solution, le juge administratif semble surtout avoir voulu préserver aux requérants une voie de recours au prix d'une conception relativement large de sa compétence. Sur le fond, le juge s'en tient ensuite à sa jurisprudence classique s'agissant des actes parlementaires, y compris les actes de gestion sans lien direct avec la délibération.²⁷⁶⁸ L'IRFM étant destinée à couvrir les dépenses liées au mandat, le Conseil d'État considère qu'elle est directement liée au statut parlementaire et à

²⁷⁶³ TA Paris, *Association Regards Citoyens*, 6 décembre 2018.

²⁷⁶⁴ CE, 28 novembre 2016, A..., n° 390776.

²⁷⁶⁵ Benjamin FARGEAUD, « Y a-t-il des « documents administratifs » à l'Assemblée nationale, *D.*, 2019, p. 1819

²⁷⁶⁶ *Idem* p. 1821

²⁷⁶⁷ Guillaume BEAUSSONIE et Hicham RASSAFI-GUIBAL, « De la possibilité de la répression des malversations commises par les parlementaires », *op. cit.*, p. 1795.

²⁷⁶⁸ Sur ce point voir partie 1 para. 169.

l'exercice de la souveraineté nationale²⁷⁶⁹. En l'espèce, cette solution demeure toutefois logique. Le CRPA ne constitue pas le bon fondement pour tenter d'obtenir la publication des relevés de compte IRFM²⁷⁷⁰. Dans l'hypothèse où un document parlementaire pourrait être qualifié d'administratif dès lors qu'il se rapporte à l'organisation et au fonctionnement des assemblées, il semble toutefois que les parlementaires ne sont pas des personnes chargées d'une mission de service public au sens de la jurisprudence administrative²⁷⁷¹. Seule une modification de la loi, ou l'inscription d'un principe de transparence des données publiques dans la Constitution sont susceptibles de changer la donne. En l'état actuel du droit, cette ouverture ne peut venir que des assemblées et non du juge. Celles-ci pourraient y consentir. À défaut, les députés risquent, comme au Royaume-Uni, de se voir imposer un dispositif beaucoup plus contraignant sous l'influence probable d'un futur scandale. La transparence ne fut pas considérée comme un remède suffisant. La Chambre des Communes refusa d'entreprendre elle-même une grande réforme du système, si bien que le gouvernement finit par imposer une transformation radicale, en confiant le traitement des indemnités à une autorité administrative indépendante.

B. Une refonte complète du système

997. L'ampleur de la réforme a été à la hauteur de l'émoi suscité par le scandale. Le gouvernement Brown dépose le 23 juin 2009 le *Parliamentary standards Act*. L'objet principal du texte est de créer l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA), autorité

²⁷⁶⁹ CE, 27 juin 2019, n° 427725, para.13.

²⁷⁷⁰ Comme le souligne la rapporteure publique dans ses conclusions, « quoi que l'on pense de l'intérêt qu'il y aurait à rendre ces documents accessibles à tout citoyen, les relevés bancaires du compte dédié à son utilisation et les déclarations sur l'honneur attestant de son bon usage n'ont donc pas le caractère de documents administratifs rattachables à l'exercice d'une mission de service public au sens de l'article L. 300-2 du CRPA » concl. ILJIC sous CE 27 juin 2019, n° 427725, p. 5.

²⁷⁷¹ Dans son avis, la CADA se fonde sur les critères retenus par le Conseil d'État dans sa décision Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI) du 22 février 2007 (n° 264541). Le Conseil a jugé que « une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public ; que, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission ». La CADA considère, à raison, qu'aucun de ces critères ne s'applique à un parlementaire. Le Conseil d'État ne soulève même pas ce point dans sa décision du 27 juin 2019. La rapporteure publique estime dans ses conclusions « il est [...] douteux que les parlementaires puissent être qualifiés d'agents publics au sens de l'article 15 [de la DDHC], qui consacre le droit des citoyens de demander compte à tout agent public ». concl. ILJIC précitées, p. 4.

indépendante spécialisée dans le domaine de la déontologie parlementaire. Selon le CSPL, le recours à une autorité indépendante était crucial pour restaurer la confiance du public et s'assurer de l'entière objectivité du contrôle²⁷⁷². Le projet initial lui accorde de larges prérogatives. L'IPSA est principalement chargé du traitement des salaires et des notes de frais des députés. Le gouvernement souhaitait également introduire un nouveau registre d'intérêts et un code de conduite de niveau législatif dont la gestion serait confiée à un autre commissaire, le *Commissioner for Parliamentary Investigations*, doté d'un pouvoir de sanction. La quasi-unanimité des députés s'opposa à la première version du texte. Ils estimaient que les prérogatives accordées à l'IPSA portaient manifestement atteinte aux privilèges parlementaires. Outre le fait que la création d'un code de conduite relevait, selon les députés, du seul pouvoir de la Chambre, les membres de la Chambre des Communes s'opposaient également au gouvernement à propos d'une clause qui prévoyait qu'aucune disposition ne pouvait faire obstacle à l'application de la loi, ni à l'admission de toute preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire concernant un manquement à la déontologie²⁷⁷³. Une telle clause aurait constitué une réelle atteinte aux privilèges parlementaires et notamment à l'irresponsabilité, qui empêche que les débats parlementaires puissent être admis comme preuve dans le cadre d'une instance judiciaire²⁷⁷⁴. Elle est finalement rejetée par les députés à une courte majorité. Le texte initial, amputé de cette seule disposition, est promulgué le 12 juillet 2009 au terme d'à peine trois semaines de débats.

998. Alors même que l'IPSA n'est pas encore en place, le CSPL exprime de sérieux doutes sur l'intérêt d'externaliser le registre d'intérêts dans la mesure où cela crée un risque de conflit avec les prérogatives du commissaire à l'éthique. Selon le comité, la gestion du registre d'intérêt entre dans le champ des privilèges parlementaires et relève par conséquent du seul pouvoir de

²⁷⁷² Dans son rapport annuel de 2009, le CSPL se félicitait de ce nouveau système : « cela signifiera que les décisions concernant le niveau des dépenses ne seront pas prises par les personnes intéressées. L'IPSA devrait veiller à ce que l'administration et le maintien de l'ordre soient assurés par des personnes indépendantes, sans soupçon de pression abusive ; et il devrait protéger les députés des gouvernements futurs qui pourraient trouver avantageux de réduire leurs droits de manière déraisonnable pour des raisons de popularité politique ». CSPL, Rapport 2009, p. 8 (nous traduisons).

²⁷⁷³ *Parliamentary Standards Bill* Section 10, *Proceedings in Parliament*: « No enactment or rule of law which prevents proceedings in Parliament being impeached or questioned *in any court or place out of Parliament* is to prevent

(a) the IPSA from carrying out any of its functions;

(b) the Commissioner from carrying out any of the Commissioner's functions;

(c) any evidence from being admissible *in proceedings* against a member of the House of Commons for an offence under section 9 ».

²⁷⁷⁴ Sur ce point, voir partie 1 para 197.

la Chambre²⁷⁷⁵. La position du CSPL rappelle la censure du Conseil constitutionnel à propos du pouvoir d'injonction de la Haute Autorité à l'égard des déclarations d'intérêts²⁷⁷⁶. D'autre part, le CSPL estime que l'externalisation du code de conduite est en contradiction avec le développement d'une culture de la déontologie, qui doit être décidée et assimilée par les députés et non être imposée par un organe extérieur. Il adopte cependant un raisonnement différent s'agissant du traitement des ressources allouées aux députés qui, selon lui, est une tâche purement administrative qui peut donc être externalisée²⁷⁷⁷.

999. Le texte est modifié en conséquence trois mois plus tard par l'intermédiaire du *Constitutional Reform and Governance Act* d'avril 2010. La Chambre des Communes récupère une grande partie de ses prérogatives. *Le Commissioner for investigations* est supprimé avant même d'être nommé et remplacé par un *Compliance Officer* doté de pouvoirs restreints. La loi confie les tâches de gestion des indemnités et de contrôle à deux autorités différentes. L'IPSA est chargée d'établir un guide des dépenses éligibles (*The Expense Scheme*) et de procéder aux remboursements. *Le Compliance Officer* est l'instance d'appel des décisions de l'IPSA. Il est nommé par le collège, mais demeure néanmoins indépendant de lui. Il peut conduire une enquête lorsqu'il estime qu'un député a obtenu le remboursement d'une dépense non autorisée ou lorsqu'un député conteste le refus de l'IPSA de prendre en charge une dépense. La création d'un nouveau registre d'intérêts est également abandonnée pour préserver la compétence exclusive de la Chambre en la matière, de même que les sanctions pénales prévues en cas de manquements aux règles définies par la loi²⁷⁷⁸.

²⁷⁷⁵ Rapport annuel du CSPL, 2009 (précité), para. 13-19, p. 99 : « En outre, il existe deux autres raisons fondamentales qui invitent à redéfinir le mandat de l'organe indépendant. La première est que la question du privilège parlementaire pourrait toujours se poser si la gestion des intérêts financiers, les questions de déontologie, traditionnellement du ressort de la Chambre étaient désormais confiées à un organisme extérieur. En effet, le code de conduite sur les intérêts financiers se rapporte à la manière dont les députés se comportent en tant que députés, y compris s'ils ont des intérêts financiers ou autres susceptibles d'affecter leurs jugements ou leur comportement en tant que législateurs ou de contrôleur de l'action gouvernementale. Ceci est potentiellement un problème de privilège » (nous traduisons).

²⁷⁷⁶ Cf. supra. section précédente.

²⁷⁷⁷ CSPL, Rapport 2009, p. 100. Le comité considère en revanche que « la détermination du salaire et des indemnités des députés repose sur une logique différente. Ces éléments ne portent pas sur la manière dont les membres individuels agissent à la Chambre dans leur rôle de député. Ils sont communs à tous les membres et n'influencent pas directement leurs jugements ou comportements en tant que législateurs. Ce sont des questions pratiques mieux déterminées et gérées par un organisme indépendant, manifestement non intéressé et impartial » (nous traduisons).

²⁷⁷⁸ Le projet de loi initial prévoyait une peine de 12 mois d'emprisonnement maximum lorsqu'un membre manque à ses obligations déclaratives effectuant une fausse déclaration à l'IPSA ou enfreint l'interdiction de cumul avec une activité de défense d'intérêt rémunérée (*lobbying rules*). Finalement le manquement aux règles de l'IPSA peut conduire au déclenchement d'une procédure de *recall*. Un député a été révoqué en juin 2019 pour avoir demandé le remboursement d'une fausse facture à l'IPSA. Sur ce point voir chapitre préc. Section 2.

1000. Les compétences de l'IPSA sont recentrées autour du traitement des indemnités. Elle a d'abord pour mission d'apporter un soutien financier aux députés pour leur permettre d'exercer leur mandat de manière efficace et transparente. Dans l'esprit du texte, l'IPSA est davantage conçu comme un organe de soutien administratif et financier plutôt qu'un véritable régulateur²⁷⁷⁹. Cette formulation, qui élude les responsabilités des députés, est une ultime concession à l'égard de la Chambre. Elle affaiblit cependant un peu plus la position de l'institution avant même qu'elle ait commencé à fonctionner. Le système britannique, souvent pris comme un modèle de transparence, est d'abord le produit d'un conflit ouvert entre le gouvernement et la Chambre des Communes. L'exemple de l'IPSA permet une nouvelle fois de relativiser l'importance du facteur culturel. Les progrès significatifs en matière de transparence se font systématiquement contre les volontés du Parlement. En dépit de son caractère circonstanciel, l'IPSA devait perdurer au-delà des alternances politiques. La défaite du gouvernement Brown était hautement prévisible en raison du scandale. L'IPSA n'a démarré son activité qu'après les élections générales de mai 2010, qui ont conduit à un profond renouvellement du Parlement.

1001. L'autorité est composée de deux entités, un collège qui fixe le cadre des dépenses et un bureau exécutif chargé d'appliquer les décisions du collège et de fournir une assistance administrative aux députés. Le collège est composé statutairement de 5 membres. Il comprend obligatoirement un membre du *National Audit Office*, équivalent de la Cour des comptes, un ancien magistrat de la Haute Cour ainsi qu'un ancien député. Les membres sont nommés par la Couronne sur proposition de la Chambre. Les candidats sont sélectionnés par le *Speaker's Committee for the Independent Parliamentary Standards Authority (SCIPSA)* qui comprend une majorité de députés et trois personnalités extérieures. Le processus, ouvert et transparent, est très proche de celui utilisé pour le recrutement du commissaire à l'éthique. Le mandat des membres est fixé à cinq ans et peut être éventuellement renouvelé pour trois années supplémentaires. Ils ne sont pas inamovibles et peuvent être démis de leurs fonctions sur

²⁷⁷⁹ Le *Constitutional Act* de 2010 ajoute une section 3 A au *Parliamentary Standards Act* de 2009 qui précise que « dans l'accomplissement de ses fonctions, l'IPSA doit tenir compte du principe selon lequel les membres de la Chambre des Communes doivent être soutenus dans l'exercice efficace, économique et transparent de leurs fonctions parlementaires » (« In carrying out its functions the IPSA must have regard to the principle that members of the House of Commons should be supported *in* efficiently, cost-effectively and transparently carrying out their Parliamentary functions »).

proposition commune des deux chambres. Si elle dispose de l'autonomie financière, l'IPSA a néanmoins l'obligation de soumettre son projet de budget au SCIPSA pour validation. Le comité examine non seulement le budget de fonctionnement de l'IPSA, mais aussi le montant des différentes enveloppes allouées aux députés. Le budget de fonctionnement annuel de l'IPSA est d'environ 6 millions d'euros, principalement dédiés à la rémunération de ses agents. Elle emploie 66 agents en équivalent temps plein sur la base d'un contrat de droit public en plus des cinq membres du collège et du *Compliance Officer*. 55 % des employés sont des femmes.

1002. Si l'IPSA dispose d'une complète autonomie administrative, la Chambre des Communes conserve un important pouvoir de supervision. Dans son rapport pour 2009, le CSPL craignait que l'IPSA soit en réalité perçue comme une autorité « *sous le contrôle de ceux qu'elle est pourtant censée réguler* »²⁷⁸⁰. Cette collaboration entre l'Autorité et la Chambre est davantage le fruit d'un compromis respectueux de la souveraineté du Parlement. Le premier des défis des autorités de régulation dans un domaine aussi sensible que la déontologie parlementaire est d'acquiescer la confiance des députés. La Chambre des Communes a ainsi été particulièrement attentive aux premiers pas de l'IPSA. Le nouveau système a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des députés. Un sondage réalisé par le *National Audit Office* en mai 2011 révèle que si la majorité des députés estime que le précédent système devait être réformé, la plupart juge que le nouveau système est complexe, chronophage et bureaucratique²⁷⁸¹. En conséquence, la Chambre des Communes adopte dès le mois de décembre 2010 une résolution demandant à l'IPSA de simplifier le schéma des dépenses²⁷⁸². Le *Members' Estimate Committee* de la Chambre conduit dès le mois de mai 2011 une revue complète du nouveau système²⁷⁸³. Il formule diverses recommandations pour simplifier le schéma des dépenses et améliorer le traitement des demandes de remboursement. La tâche était immense et l'IPSA a connu une première année d'activité particulièrement difficile en raison du scepticisme des députés. Au terme de sept années d'activité, l'institution a considérablement amélioré le processus et a acquis une véritable légitimité.

²⁷⁸⁰ Rapport CSPL de 2009, p. 104.

²⁷⁸¹ National Audit Office (NAO), « Independent Parliamentary Standards Authority The payment of MPs' expenses », HC 1273 session 2010–2012 7 juillet 2011, annexe 1: « Findings from the NAO's survey of MPs », p. 5.

²⁷⁸² HC Deb vol. 519-83 2 décembre 2010 cols. 1018-1074.

²⁷⁸³ House of Commons Committee on Members' Expenses, « *The Operation of the Parliamentary Standards Act 2009* », First Report of Session 2010–12, HC 1484.

§ 2/Un contrôle indépendant et transparent, mais relativement complexe

1003. L'IPSA a pour mission de donner aux députés les moyens d'exercer efficacement leur mandat tout en assurant un contrôle et une transparence des dépenses engagées. La conciliation de ces deux objectifs s'avère relativement délicate. L'institution a pour première fonction de déterminer de manière indépendante et transparente le montant des salaires des députés et de leur pension. Ces questions ont déjà été évoquées. Sa seconde fonction est d'assurer un traitement objectif et transparent des dépenses des députés. L'IPSA définit les différentes catégories de dépenses prises en charge et le montant des avances allouées aux députés. Le cadre des dépenses fixé par l'IPSA (*Expense Scheme*) s'est assoupli avec le temps, mais demeure plus strict que celui établi au Sénat ou à l'Assemblée nationale en France. La différence essentielle tient surtout au fait que cette gestion est opérée de manière totalement indépendante et transparente (A). Le recours à une telle autorité semble en ce sens une solution satisfaisante pour remédier à la suspicion et assurer un meilleur usage des deniers publics. La pratique invite toutefois à relativiser l'efficacité de ces structures dont le fonctionnement s'avère au quotidien particulièrement lourd (B).

A. Un contrôle strict et transparent

1004. Le contrôle opéré par l'IPSA est remarquable par sa transparence et sa rigueur. L'intégralité des dépenses effectuées transite par cette autorité qui assure aussi le paiement des salaires et des pensions des députés et de leurs collaborateurs. Le contrôle s'effectue sur la base du schéma des dépenses. Ce document de plus de 50 pages, édité par l'IPSA, répertorie de manière précise l'ensemble des dépenses autorisées. Il est actualisé chaque année pour tenir compte des difficultés d'interprétation rencontrées par les députés. Le schéma est d'une extrême rigueur. Seules sont prises en charge les dépenses directement en lien avec l'exercice du mandat.

1005. À la différence du système français, le contrôle s'effectue sur frais réels. Les députés engagent eux-mêmes les frais et adressent une demande de remboursement à l'IPSA. En pratique, les frais fixes comme les frais de location d'une permanence ou d'un logement à

Londres sont directement pris en charge. Des cartes de crédit prépayées sont mises à disposition des députés pour les frais courants. Les députés effectuent environ 20 % de leurs dépenses courantes sur leurs deniers personnels. L'IPSA doit donc être réactive pour éviter que les députés ne subissent des problèmes de trésorerie.

1006. L'ensemble des justificatifs est adressé par voie dématérialisée grâce à une plateforme en ligne (*Online expenses system*). Le député doit effectuer sa demande de remboursement, accompagnée des pièces justificatives dans un délai maximum de 86 jours²⁷⁸⁴. L'IPSA reçoit en moyenne 662 demandes par jour, ce qui représente environ 175 000 dépenses à traiter par an. Le volume d'informations à traiter est donc important. Les demandes ne sont pas étudiées au cas par cas, mais par échantillonnage. Seule une partie des demandes est étudiée avant le paiement, soit de manière aléatoire, soit parce qu'il existe un doute manifeste sur leur éligibilité. L'IPSA procède au remboursement dans un délai moyen de six jours ouvrés²⁷⁸⁵. La majorité des contrôles a lieu postérieurement au paiement. Le contrôle *a posteriori* permet de bénéficier d'un certain recul sur les dépenses et ainsi de traiter plus rapidement les erreurs récurrentes.

1007. Au total, plus de 99 % des demandes effectuées sont éligibles au remboursement²⁷⁸⁶. Ce fort taux de conformité montre que l'immense majorité des députés suit les règles établies de façon claire et précise par l'IPSA. Différentes voies de recours existent en cas de contestation. Lorsque la dépense est refusée, le député peut contester la décision dans un délai de 14 jours. Un bureau d'étude, différent de celui qui réceptionne les demandes, réexamine la dépense et confirme ou infirme la décision. À l'issue de ce processus interne, le député peut à nouveau contester la décision devant le *Compliance Officer*. Personnalité nommée par l'IPSA, le *Compliance Officer* est néanmoins indépendant et dispose de sa propre équipe et de ses propres locaux. Il fonctionne comme une instance d'appel et réexamine le refus de l'IPSA à la demande du député. S'il confirme la non-conformité de la dépense, sa décision peut être contestée devant la justice. Ni l'IPSA ni le *Compliance Officer* ne possèdent un pouvoir de sanction. Les deux autorités peuvent seulement avertir la Chambre qu'un membre a effectué une dépense non autorisée et peuvent également saisir la justice si les faits sont constitutifs d'une infraction pénale. Il n'existe pas au Royaume-Uni, d'infraction pénale spécifique réprimant le fait pour

²⁷⁸⁴ *IPSA Expenses Scheme*, 2017-2018.

²⁷⁸⁵ Rapport annuel de l'IPSA, 2016-2017, p. 14.

²⁷⁸⁶ 0,4% des demandes ont été refusés en 2016 et 0,6% en 2017.

un député d'avoir effectué une dépense contraire au schéma établi par l'IPSA. Lorsque la décision de l'IPSA ou du *Compliance Officer* est définitive, la Chambre est avertie et déclenche une procédure de *recall* dans les conditions prévues par le *Parliamentary Standards Act*. La sanction a un effet dissuasif sur les députés qui risquent de perdre leur mandat. Elle montre que la question des frais de mandat demeure très sensible au Royaume-Uni qui a cherché à établir un système de contrôle efficace.

1008. Cette efficacité a toutefois un coût, d'abord politique pour les députés qui abandonnent une de leur prérogative essentielle, sans doute symboliquement plus importante que les déclarations d'intérêts ou de patrimoine. Ensuite, le fonctionnement même du système a un coût financier et impose aux députés une grande rigueur dans la gestion de leurs frais. Si le désir de transparence est légitime, l'efficacité et la nécessité d'un tel dispositif, adopté pour répondre à un besoin circonstanciel, doivent être relativisées au regard des contraintes qu'il engendre.

B. Une efficacité à mesurer

1009. La gestion des frais parlementaires par une autorité administrative indépendante est une singularité britannique qui inspire aujourd'hui de nombreux pays. Le Parlement australien vient de créer une structure similaire. En France, l'Assemblée nationale s'intéresse aussi de près à ce modèle. Le directeur de la réglementation de l'IPSA a été auditionné à l'Assemblée nationale par le groupe de travail relatif au statut des députés et à leurs moyens de travail, lequel a suggéré la création d'une telle autorité²⁷⁸⁷. Le bénéfice de ce type de structure par rapport à un contrôle confié à une personnalité indépendante est toutefois faible, à condition de lui assurer un statut et des moyens conséquents.

²⁷⁸⁷ *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, 1^{er} rapport du groupe de travail sur le statut de député, décembre 2017, *op. cit.*, Proposition 10 p. 39. Le rapporteur propose de créer une « agence des moyens des parlementaires » qui serait instituée par un nouvel article 25-1 de la Constitution ainsi rédigé :

Article 25-1 « L'Agence des moyens des parlementaires définit le régime indemnitaire des membres du Parlement, leur régime de retraite et de chômage et les conditions de prise en charge de leurs frais de façon à leur permettre d'accomplir leurs missions. L'Agence assure également la gestion de ces différentes prestations. Les décisions de portée générale par lesquelles l'Agence fixe le régime indemnitaire des parlementaires et les autres prestations auxquelles ils peuvent prétendre font l'objet d'un examen obligatoire du Conseil constitutionnel avant leur entrée en vigueur. Une loi organique fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence ». L'ancien directeur de la communication de l'IPSA, M. John SILLS a été auditionné dans ce cadre le 6 novembre 2017.

1010. Après un lancement relativement difficile, marqué par une certaine méfiance des parlementaires à son égard, les chiffres montrent que l'IPSA est aujourd'hui une institution performante. Elle remplit les deux objectifs que le législateur lui avait fixés : contrôler que les dépenses sont bien en lien avec l'exercice du mandat et surtout assurer la transparence intégrale de ces dépenses. La transparence ne constitue qu'un remède partiel à la suspicion. Le public accorde généralement une présomption de bonne foi à l'information rendue publique. Elle ne suffit cependant pas à elle seule à faire tomber les doutes sur la probité des élus. La création de l'IPSA n'a pas fait mécaniquement baisser le niveau de défiance des Britanniques envers le Parlement. Un sondage réalisé par le *NAO* révèle que seuls 55 % des Britanniques estiment que la création de l'IPSA constitue une amélioration par rapport au système précédent²⁷⁸⁸. La rigueur du contrôle opéré restreint considérablement les abus sur les notes de frais. En revanche, la suspicion reste de mise dans d'autres domaines. L'essentiel des affaires au Royaume-Uni implique désormais un manquement aux obligations déclaratives. L'IPSA a donc résolu en grande partie les problèmes posés dans son secteur de spécialité sans nécessairement renforcer le niveau général de confiance à l'égard des parlementaires.

1011. La transparence des notes de frais a cependant une seconde vertu essentielle. Elle permet une meilleure connaissance du coût réel de la fonction parlementaire. En effet, à l'inverse des systèmes fondés sur une enveloppe globale, l'IPSA opère un remboursement sur frais réels. Couplée à la transparence, cette solution permet de connaître le montant des dépenses réellement engagées par les parlementaires. L'IPSA publie tous les deux mois des données brutes, mais également des données agrégées par type de dépense. Il est ainsi possible de savoir, grâce à une carte interactive, quel budget un député consacre au loyer de sa permanence, à son hébergement ou à la rémunération de ses collaborateurs²⁷⁸⁹. L'autorité ne se contente donc pas de mettre en œuvre une transparence « brute », mais s'assure également que les données récoltées soient facilement exploitables et utiles à la compréhension des dépenses des députés.

1012. Cette transparence a le mérite de dissiper les fantasmes sur le train de vie des élus, mais aussi d'ajuster les budgets prévus aux dépenses réelles pour réaliser des économies substantielles d'argent public. La carte indique pour chaque député, le montant annuel des

²⁷⁸⁸ *NAO, Independent Parliamentary Standards Authority: the payment of MPs' expenses, op. cit.* p.4.

²⁷⁸⁹ <http://www.theipsa.org.uk/mp-costs/interactive-map/>.

remboursements effectués dans chacun des quatre budgets (Office Cost, Staffing Cost, Accomodation, Travel) alloués au député. Le rapport du NAO révèle que la création de l'IPSA a engendré une réduction annuelle des dépenses de 14,5 millions de livres par rapport au système précédent, soit 15 % du montant total des dépenses²⁷⁹⁰. Les économies réalisées sont réelles, mais elles doivent être évaluées en tenant compte du coût de fonctionnement de telles structures.

1013. Le budget de fonctionnement annuel de l'IPSA s'élève à environ 7 millions d'euros, équivalent à celui de la Haute Autorité. Le coût de traitement de chaque demande est d'environ 15,86 £ (€). 40 % des dépenses sont inférieures à ce montant²⁷⁹¹. Un autre inconvénient pratique de ce système de remboursement sur frais réels est qu'il implique que les députés prennent en charge personnellement une partie des dépenses courantes. Cette situation crée une inégalité entre les députés. Certains peuvent assumer ces coûts grâce à leur fortune personnelle, quand d'autres font face à des difficultés de trésorerie. L'IPSA a pourtant mis en place diverses facilités de paiement au moyen de cartes de crédit prépayées ou d'avances directes pour les frais fixes comme le loyer ou la rémunération des collaborateurs. En 2011, les députés britanniques prenaient encore directement en charge près de 50 % de leurs dépenses²⁷⁹². Ce chiffre est depuis en constante diminution et avoisine aujourd'hui 20 %²⁷⁹³.

1014. Les députés britanniques consacrent une part importante de leur temps au traitement de leurs notes de frais. Selon un sondage réalisé au cours de la première année d'activité de l'IPSA, 85 % des députés considèrent que le temps consacré à leurs dépenses est si important qu'il les détourne de leur fonction²⁷⁹⁴. Certains députés préférant même parfois ne pas soumettre certaines dépenses mineures plutôt que d'y consacrer du temps. Cette appréhension est largement imputable aux changements qu'a induit le nouveau système dans la pratique parlementaire. La création de ce type d'organe est toujours regardée avec un peu de méfiance et de circonspection par les députés. Il en était d'ailleurs de même en France lors de la création de la HATVP alors que cinq ans après sa création, l'institution est pleinement intégrée dans le paysage institutionnel.

²⁷⁹⁰ NAO, *Independent Parliamentary Standards Authority: the payment of MPs' expenses*, op. cit., p.4.

²⁷⁹¹ *Ibid.*

²⁷⁹² Rapport d'activité annuel de l'IPSA 2017-2018, p. 12.

²⁷⁹³ *Ibid.*

²⁷⁹⁴ NAO, *Independent Parliamentary Standards Authority: the payment of MPs' expenses*, op. cit., p.20.

1015. L'IPSA a de bons résultats, mais qui peuvent être atteints par d'autres moyens. Les deux composantes du système sont l'indépendance du contrôle et la transparence des dépenses. Ces objectifs peuvent être atteints en France en renforçant la position du déontologue et en accédant enfin à la transparence des frais. Elle inspire toutefois d'autres pays. L'Australie s'est récemment dotée d'une *IPEA (Independent Parliamentary Expenses Authority)* qui fonctionne sur un modèle semblable à celui de l'IPSA²⁷⁹⁵. En France, la gestion des frais parlementaires demeure une question controversée. Le nouveau système d'avances ne constitue pas en l'état une solution pleinement satisfaisante en l'absence de véritables mesures de transparence. En décembre 2017, alors même que le nouveau système vient d'être adopté, le groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail juge dans son rapport que « *ce processus d'auto décision génère de la suspicion et le principe d'autonomie se retourne finalement contre les parlementaires* ». La transparence et l'impartialité peuvent toutefois être atteintes par d'autres moyens que la création d'une nouvelle autorité indépendante dont les coûts de gestion sont particulièrement élevés dans le contexte actuel de rigueur budgétaire et au regard des effets attendus. La transparence des frais de mandat pourrait être mise en œuvre par une simple décision des assemblées. La publication en open data dont les données seraient exploitées sur le modèle de carte mise en place par l'IPSA constitue une solution intéressante et moins onéreuse. Quelle que soit la solution retenue, la transparence de ces frais liés à l'exercice du mandat semble impérative dans le contexte de suspicion actuel. Le Parlement français s'honorerait à la mettre en œuvre, au risque, comme au Royaume-Uni, de se voir imposer une transparence subie qui lui serait bien plus préjudiciable.

²⁷⁹⁵ <https://www.ipea.gov.au/>

Conclusion du chapitre 2

1016. Cette étude de cas portant sur deux institutions singulières dans le paysage de la déontologie parlementaire montre que l'externalisation du contrôle déontologique cherche d'abord à satisfaire une demande sociale. En effet, l'établissement d'un organe de contrôle externe constitue systématiquement la réponse à un problème d'impartialité et d'efficacité révélé sur une question sensible par un scandale qui suscite l'émoi de l'opinion publique et impose aux pouvoirs publics une réponse rapide qui tranche significativement avec les dispositifs précédents. L'externalisation apparaît comme la seule solution susceptible répondre à ce cahier des charges. La création d'une autorité indépendante répond a priori à tous les critères d'impartialité et d'indépendance exigés. La réalité est cependant plus complexe. D'une part, le principe de séparation des pouvoirs limite l'action de ces autorités. C'est particulièrement le cas en France s'agissant du traitement des déclarations d'intérêts qui n'apparaît pas satisfaisant. Il n'en demeure pas moins que la Haute Autorité a fait la preuve de son efficacité dans le traitement des déclarations de patrimoine. Les prérogatives de la Haute Autorité à l'égard des parlementaires sont en tout état de cause limitées. Si son travail de détection est salutaire, le traitement des manquements constatés relève avant tout du juge pénal pour les déclarations de patrimoine, et des assemblées s'agissant des déclarations d'intérêts. Un effort de coordination, voire le rapatriement du traitement de ces déclarations sous l'autorité du déontologue, apparaît souhaitable pour améliorer leur contrôle. Cela permettrait à la Haute Autorité de se concentrer sur ses autres missions, ou elle bénéficierait de plus larges prérogatives tout en consolidant encore le rôle des autorités de déontologie parlementaire.

1017. Les britanniques adoptent une conception plus pragmatique de la séparation des pouvoirs qui accorde aux autorités indépendantes de plus larges prérogatives. La création de l'IPSA répond aux mêmes critères que ceux de la HATVP. Son caractère circonstanciel n'en fait pas moins, comme la Haute Autorité à l'égard des déclarations de patrimoine, une institution redoutablement efficace. Elle répond à un réel besoin de transparence exprimé par la plupart des démocraties modernes. L'externalisation du contrôle des notes de frais représente

toutefois un coût important. L'objectif de transparence et d'impartialité peut sans doute être atteint par d'autres moyens, si toutefois les assemblées y consentent.

Conclusion du titre 2

1018. Le contrôle est un élément central de la responsabilité déontologique qui incombe aux parlementaires. Elle implique que ceux-ci puissent être sanctionnés lorsque leur comportement apparaît contraire aux valeurs et aux règles déontologiques promues par les parlements. Cette exigence est désormais pleinement intégrée au droit positif et pleinement partagée par l'ensemble des parlements. Toutes les institutions étudiées ont mis en place des procédures et des entités de contrôle dédiées au traitement des manquements à la déontologie. Si cette exigence de responsabilité est en principe unanimement partagée, son étendue varie en fonction des parlements étudiés. Comme pour les règles dont elles assurent l'application, les modalités du contrôle déontologique diffèrent en fonction du contexte et de la culture parlementaire propres à chaque institution. Certains parlements se révèlent plus prompts que d'autres à abandonner le principe de l'autorégulation des comportements, longtemps considéré comme la seule solution capable de préserver l'autonomie du Parlement en la matière et la liberté inhérente à l'exercice du mandat. Si des systèmes de régulation exclusivement internes persistent, parfois avec une certaine efficacité, comme en Allemagne, ceux-ci ne semblent plus correspondre à la demande sociale d'impartialité et de transparence exprimée par les citoyens en réaction aux nombreuses affaires qui ont émaillé la période récente.

1019. La majorité des parlements étudiés ont consenti, souvent contre leur gré à assouplir le principe d'autorégulation en admettant des éléments « d'externalité » et de spécialisation tout en conservant l'essentiel de leurs prérogatives. La nomination de personnalités extérieures et la mise en place de comités spécialisés dans le domaine déontologique répondent à cet objectif. Le statut et les moyens conférés à ces autorités varient toutefois fortement en fonction de la propension des parlements à consentir à une responsabilisation du mandat. Les parlements issus du modèle de Westminster apparaissent sur ce point beaucoup plus avancé que la France. Le Canada, le Québec et le Royaume-Uni sont en effet parvenus à intégrer, au sein de leurs systèmes internes, les exigences de transparence, d'impartialité et d'indépendance qui doivent idéalement fonder tout système juridictionnel ou quasi juridictionnel. Ces pays n'ont recours à l'externalisation ou la justice pénale que pour réguler les comportements les plus sensibles ou les plus graves.

1020. La France a choisi une solution différente. Le champ d'intervention des organes de déontologie est beaucoup plus réduit. Ils n'interviennent que pour sanctionner des manquements mineurs à la déontologie, qui constituent une atteinte aux valeurs spécifiques à l'exercice d'un mandat. Ces autorités doivent également faire face, notamment en France, à la montée en puissance du juge pénal et des autorités administratives indépendantes. En effet, plutôt que de suivre le mouvement de leurs homologues britanniques et canadiens, qui modernisent et se réapproprient leur déontologie, les parlements français et allemands délèguent très largement au juge pénal la sanction des atteintes à la déontologie les plus graves. Cette solution motivée par la confiance et la sévérité imputées au juge pénal ne garantit pas pour autant l'équité de la procédure dans un contexte de tension récurrente entre l'autorité judiciaire et la sphère politique. D'un point de vue pratique, il n'est pas certain que cette solution, qui fait intervenir une multitude d'autorité facilite la compréhension des mécanismes par les personnes intéressées. Le système de contrôle français apparaît, de loin, le plus complexe de tous les pays étudiés. Surtout, ce dessaisissement au profit du juge pénal prive les assemblées françaises d'une capacité de réaction à des situations qui, quelle que soit leur gravité, porte atteinte à son image et à sa dignité. À l'inverse, les parlements britanniques et canadiens montrent qu'il est possible d'élaborer en interne un système équitable et transparent qui respecte ses prérogatives. Les systèmes de contrôle des parlements issus du modèle de Westminster apparaissent en ce sens plus crédibles, plus lisibles et donc plus efficaces. Le Parlement français gagnerait à s'approprier davantage sa déontologie en clarifiant et en édifiant en interne un système de contrôle plus équitable et plus transparent dans le but de responsabiliser davantage l'exercice du mandat parlementaire.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

1021. L'institutionnalisation contemporaine de la déontologie parlementaire témoigne des transformations subies par la fonction. Grâce au progrès technique, au développement de la presse, le travail parlementaire est désormais plus visible et davantage scruté. Cette nouvelle proximité renforce le caractère démocratique du mandat représentatif. Elle a cependant pour revers d'alimenter un certain désenchantement démocratique. En effet, l'écart souvent constaté entre le comportement perçu des élus et les aspirations légitimes des citoyens engendre une réelle défiance à l'égard des élus. Ce désenchantement citoyen, largement alimenté par les « affaires » contraint les parlements à rechercher de nouveaux remèdes. La réaction des parlements se traduit par une institutionnalisation des règles déontologiques. Le droit est le principal vecteur de cette transformation. Les codes de déontologie et les lois de « moralisation » ont pour effet de soumettre l'exercice du mandat parlementaire à de nouvelles exigences légales. L'institutionnalisation de ces valeurs opère une transformation radicale du lien représentatif. La légitimité à exercer la fonction parlementaire est désormais conditionnée au respect de nouvelles exigences comportementales qui ont vocation à en responsabiliser l'exercice.

1022. La responsabilité devient une composante essentielle du mandat représentatif sous l'effet de la déontologie. Elle implique que le député ou le sénateur rende compte de son action et de son comportement. Ce devoir de responsabilité impose aux parlementaires une exigence de transparence dans leurs rapports avec les citoyens. La transparence diffère de l'exigence de publicité qui s'applique aux travaux du Parlement et non à la personne du parlementaire. Tous deux ont toutefois pour point commun de participer à l'information du citoyen. La transparence concerne plus généralement la conduite des parlementaires et les intérêts personnels qu'ils détiennent. Elle répond d'une part à une exigence de proximité. La transparence confère également aux citoyens un pouvoir légitime de surveillance de leurs représentants qui renforce le caractère démocratique du régime.

1023. L'étendue de cette obligation varie selon les parlements étudiés, d'une part pour des raisons culturelles, mais surtout en fonction de la nature des problèmes rencontrés. Par exemple, les scandales vécus par la Chambre des Communes britanniques ont été principalement imputés

à un déficit de transparence. La Chambre y a répondu en instaurant, contre son gré, une transparence totale. Au pays de Bentham, cette transparence quasi panoptique offre au citoyen la possibilité de surveiller étroitement le comportement de ses élus. Elle a toutefois pour effet pervers de minimiser la confiance en exposant l'activité des députés au jugement souvent intransigeant de l'opinion publique. La transparence absolue est souvent mal vécue par les parlementaires parce qu'elle oblige à une grande rigueur déontologique et à un dévoilement personnel. Le chemin vers une « transparence raisonnable » qui participe à l'information du citoyen tout en préservant les droits élémentaires des élus est étroit. La transparence ne semble devoir s'appliquer qu'aux informations individuelles qui sont en lien direct avec l'exercice du mandat. Cette frontière n'est pas évidente à tracer, notamment à l'égard de certaines informations qui présentent un caractère hybride. Si elle peut sembler exigeante, la transparence rassure. Elle montre au citoyen que les gouvernants n'ont rien à cacher et contribue ainsi à renforcer le lien représentatif.

1024. La responsabilité implique aussi une surveillance institutionnelle de l'activité parlementaire. Le Parlement prend également une part active dans ce contrôle. L'institutionnalisation de la déontologie se matérialise par des procédures et des autorités destinées à vérifier la conformité des comportements parlementaires. La mise en place de ces contrôles constitue un véritable progrès. Elle rend effective la responsabilité déontologique des parlementaires qui ont désormais des comptes à rendre à leur institution et au citoyen. Cependant, la séparation des pouvoirs restreint l'efficacité de cette responsabilité. En effet, le Parlement dispose d'une large autonomie en la matière. Il est à la fois l'auteur des règles déontologiques, mais également le principal responsable de leur application. Cette situation ne garantit pas — du moins en apparence — la pleine objectivité du contrôle, car le Parlement est à fois juge et partie. Des « accommodements raisonnables » ont toutefois été réalisés. La nomination de déontologues dans plusieurs parlements participe à l'objectivisation du contrôle et constitue un incontestable progrès. La création d'une fonction de déontologue est un dispositif de corégulation bienvenu pour tenter d'assouplir l'auto contrôle parlementaire. Certains parlements ont choisi d'autres configurations plus respectueuses de leur autonomie. Les comités de déontologie parlementaire, présents au Sénat français et au Parlement européen constituent une forme d'auto-contrôle, spécialisé sur les questions de déontologie. Le défaut majeur de ces structures est d'être uniquement composées de parlementaires. Sous couvert d'une spécialisation, ces comités maintiennent en fait le principe d'un contrôle par les pairs qui,

du moins en apparence, n'apporte pas toutes les garanties d'objectivité. La pratique montre que les membres de ces comités sont souvent mal à l'aise à l'idée de devoir porter un jugement sur la conduite de leurs collègues. L'ouverture de ce type de structure à des personnalités extérieures, à l'image de la pratique engagée à la Chambre des Communes constituerait un progrès salutaire. Le maintien de ces structures et l'autonomie relative accordée aux déontologues montrent que les parlements demeurent attachés à leur autonomie, y compris en matière d'éthique. Les autorités de déontologie, quelle que soit leur forme, ne disposent que d'un pouvoir de recommandation. La détermination des règles et leur sanction relèvent *in fine* du seul pouvoir de la Chambre. Certains parlements, comme le Bundestag, conservent d'ailleurs un système interne de prévention des conflits d'intérêts qui préserve son autonomie en la matière.

1025. Les parlements ne consentent à l'externalisation du contrôle déontologique que contre leur gré sous la pression de l'opinion publique et du pouvoir exécutif, et dans des domaines particulièrement sensibles. C'est le cas en France pour la transparence des obligations déclaratives confiée à la HATVP et au Royaume-Uni qui confie la transparence et le contrôle des frais de mandats à une autorité indépendante. Ces autorités bénéficient d'un large crédit dans l'opinion où elle est perçue comme un réel gage d'objectivité. La pratique montre qu'elles sont, après quelques réticences, pleinement légitimées par les parlementaires. Loin d'être seulement des « gendarmes éthiques », ces autorités contribuent pleinement, par l'assistance et les conseils qu'elles fournissent, au développement de la déontologie parlementaire. L'institutionnalisation de nouvelles exigences légales de transparence et d'exemplarité, associée au développement d'un réseau de contrôle déontologique qui allie la prévention et la sanction contribue à l'émergence d'une véritable responsabilité déontologique des parlementaires.

CONCLUSION GENERALE

1026. La déontologie parlementaire désigne un ensemble de normes d'origines diverses qui vise à réguler la conduite personnelle des parlementaires afin de favoriser une relation de confiance mutuelle entre les parlementaires et leurs divers interlocuteurs. Elle constitue aujourd'hui un impératif et un défi commun à l'ensemble des parlements étudiés pour tenter d'atténuer la défiance dont ils font l'objet. Le premier objectif de cette recherche était d'identifier, à l'appui du droit comparé, l'origine et les composantes de différents systèmes déontologiques dans le but de déterminer les devoirs inhérents à la qualité de parlementaire. L'étude des règles en vigueur montre que les composantes de cette déontologie sont relativement semblables, quelle que soit l'institution considérée. Cette similarité des devoirs s'explique par la similitude des fonctions exercées. En revanche, leur application et leur étendue peuvent varier en fonction des spécificités juridiques, culturelles et politiques de chaque système.

1027. Un mouvement très récent d'institutionnalisation touche l'ensemble des parlements étudiés à des degrés divers. L'examen des conditions politiques dans lesquelles sont adoptées les règles de déontologie parlementaire montre que si elles répondent à une nécessité, celle d'endiguer la défiance des citoyens, leur origine est éminemment circonstancielle. Notre étude tend à montrer que l'institutionnalisation de la déontologie n'est pas le produit d'une acculturation spontanée des parlementaires à la déontologie, mais résulte de la combinaison de facteurs endogènes à l'institution. Ces règles cherchent à répondre à l'urgence d'une situation problématique souvent mise en lumière par un scandale. La nature du problème rencontré et les caractéristiques culturelles, juridiques et politiques propres à chaque système influent sur la réponse déontologique apportée. Comme le souligne, Jean François Kerléo, « *transparence et déontologie sont moins envisagées en termes de démocratisation et d'efficacité politique que d'un point de vue rhétorique et légitimateur pour répondre ponctuellement au mécontentement de l'opinion publique* »²⁷⁹⁶.

²⁷⁹⁶ Jean François KERLEO, « Avant-propos » in Jean-François KERLEO (et al.) (dir.) *Transparence et déontologie parlementaires*, op.cit., p. 8.

1028. Ce constat ne doit cependant pas conduire à « disqualifier » ce mouvement. Certes, « *la déontologie progresse le plus souvent par à coup à mesure qu'elle est violée de manière de plus en plus obscène* »²⁷⁹⁷. Cependant, les règles déontologiques dépassent le cadre social et politique qui a engendré leur création et imprègnent de manière irrémédiable la démocratie. Il est ainsi possible de voir dans l'institutionnalisation contemporaine de la déontologie, l'expression d'un « nouveau constitutionnalisme »²⁷⁹⁸.

1029. En effet, la déontologie parlementaire cherche à atteindre des buts louables que cette thèse a tenté d'identifier. La multiplication des règles et des obligations déontologiques qui pèsent sur les élus entraîne une mutation lente, mais certaine de la démocratie et transforme la nature du lien représentatif. La déontologie n'a pas vocation à remettre en cause la nature représentative du mandat parlementaire qui demeure une exigence fonctionnelle fondamentale. Elle invite cependant à en repenser les modalités pour répondre à une demande sociale légitime d'éthique dans la vie publique. Cette reconfiguration du mandat représentatif se traduit, en premier lieu, par une réduction à sa stricte nécessité de l'indépendance traditionnellement accordée aux parlementaires. Cette exigence demeure au cœur du régime représentatif et vise à préserver l'intégrité de la délibération. Elle s'applique non seulement à l'égard des attaches institutionnelles des parlementaires (gouvernement, parti, circonscription) ainsi que de leurs intérêts personnels. La déontologie entraîne une rationalisation du régime de protection traditionnellement accordé aux parlementaires. Ce mouvement est plus avancé dans les parlements issus du modèle de Westminster au nom d'une morale constitutionnelle fondée sur la responsabilité. La France et l'Allemagne demeurent encore en marge de ce mouvement. En Allemagne, le caractère constitutionnel de l'indépendance et de la liberté de conscience des députés limite les marges de manœuvre en la matière. En France, la persistance d'une interprétation organique de la séparation des pouvoirs constitue sur certains points un frein au développement de la déontologie. D'autres règles qui traduisent un devoir d'indépendance des parlementaires à l'égard de leurs attaches institutionnelles sont plus consensuelles. C'est notamment le cas de l'incompatibilité avec une fonction publique qui est unanimement pratiquée.

²⁷⁹⁷ Guillaume TUSSEAU, « L'éthique publique, d'une exigence sociale protéiforme, à l'expression d'un nouveau constitutionnalisme » in. Jean- François KERLEO (et al.)(dir.) *Transparence et déontologie parlementaires, op.cit.*, p. 34.

²⁷⁹⁸ *Ibid.*

1030. Si d'un point de vue constitutionnel, la déontologie a pour effet de réduire l'indépendance institutionnelle des parlementaires à sa stricte nécessité, elle consacre dans le même temps un devoir d'indépendance et d'objectivité à l'égard des intérêts privés. En tant que représentants de la Nation, les parlementaires ont le devoir de délibérer en considération du seul intérêt général qu'ils déterminent au travers de la législation. La référence à l'intérêt général sert de principe de légitimation à l'action des parlementaires. Un député ou un sénateur ne saurait ainsi tirer un bénéfice personnel de l'exercice de sa fonction, étant réputé agir en considération du seul intérêt général. La lutte contre les conflits d'intérêts est un objectif commun à l'ensemble des parlements étudiés. La tendance est d'ailleurs à un renforcement des règles encadrant les relations des parlementaires avec les intérêts. Les modalités de cet encadrement diffèrent cependant en fonction de la propension plus ou moins grande des parlements à admettre la participation des intérêts privés à la délibération. Les dispositifs de lutte contre les conflits d'intérêts sont généralement plus anciens et plus avancés, à défaut d'être nécessairement plus performants, dans les pays de *Common law* en raison d'une conception réaliste de l'intérêt général conçu comme la synthèse des intérêts particuliers. L'absence d'incompatibilités professionnelles est maintenue au nom de la liberté du parlementaire de conserver une autre activité et donc un lien avec la société. Cette conception libérale du cumul d'activité n'interdit pas la lutte contre les conflits d'intérêts. Au contraire, celle-ci s'effectue « *in concreto* » par la transparence et un contrôle strict des intérêts détenus par les parlementaires.

1031. A contrario, la France a longtemps défendu une conception transcendantale de l'intérêt général niant l'influence potentielle des intérêts privés dans sa formation. Cette conception se traduit en droit parlementaire par un système rigide d'incompatibilités professionnelles. Ce régime s'est construit par strates successives, à mesure que certaines affaires révélaient le caractère « à risque » de certaines professions. Si ce système est théoriquement efficace, il n'est pas toujours cohérent. Il est ainsi difficile de trouver un critère, autre que circonstanciel, qui justifie l'exclusion de certaines professions. Cette conception rigide est toutefois en train de changer. La France promet désormais la transparence pour lutter plus concrètement contre les risques réels de conflits d'intérêts. La création de la HATVP en témoigne. Un clivage subsiste entre la conception anglo-saxonne, qui associe liberté du cumul et transparence, et la conception française qui repose encore sur une logique répressive. La jurisprudence constitutionnelle et la difficile articulation des pouvoirs entre la Haute Autorité et le Parlement sur la question des

déclarations d'intérêts freinent le développement d'un véritable système de détection des conflits d'intérêts.

1032. Les modalités d'encadrement du lobbying sont plus consensuelles. La multiplication récente des dispositifs visant à encadrer leur influence témoigne d'une « officialisation » du lobbying au sein des parlements. Si les représentants d'intérêts exercent effectivement un travail d'influence, celui-ci peut s'avérer bénéfique. Il fournit au parlementaire une expertise et un témoignage sur des problématiques qu'il ne maîtrise pas toujours. En revanche, cette influence doit impérativement être encadrée pour préserver la liberté de conscience et la capacité de décision des parlementaires qui eux seuls participent à la délibération. La difficulté consiste à élaborer un système qui respecte la volonté d'influence des représentants d'intérêts tout en préservant l'intégrité de la délibération parlementaire. La conciliation de ces deux objectifs n'est pas aisée et révèle toute l'ambivalence du regard porté sur le lobbying. Elle se traduit principalement par une exigence de transparence de l'activité des élus. Cette transparence participe d'une part à la légitimation des activités de lobbying et d'autre part, à l'information du public. Les registres prévus ne sont pas toujours lisibles et donnent souvent une vision très parcellaire de l'activité réelle des lobbies. Un effort d'exhaustivité dans l'information requise permettrait de saisir avec plus de précision, notamment en France, l'empreinte législative des représentants d'intérêts.

1033. Ce devoir d'indépendance à l'égard des intérêts privés impose aussi que les parlementaires disposent de moyens financiers matériels et humains suffisants. La détermination de ces moyens est un objet de crispation dans l'ensemble des parlements étudiés. La déontologie contribue à établir des règles d'usage conforme aux exigences de la fonction et aux attentes des citoyens. En effet, le jugement des citoyens est particulièrement critique. La question de la juste rémunération et du contrôle opéré sur leurs dépenses cristallise une grande partie de la défiance des citoyens. Pour tenter d'y répondre, la déontologie formalise une exigence de sobriété dans l'utilisation des moyens publics mis à disposition des parlementaires. Ces moyens doivent être justement proportionnés aux besoins réels des parlementaires afin de ne pas être perçus comme des avantages indus. En pratique, le niveau de rémunération et les avantages perçus sont globalement équivalents dans tous les parlements mentionnés. En revanche, le contrôle de leur utilisation est plus au moins strict en fonction de la liberté accordée

aux élus, mais aussi des écarts de comportements constatés qui contraignent les parlements à renforcer leurs dispositifs.

1034. L'indépendance demeure une valeur cardinale du mandat parlementaire. Elle doit toutefois être conciliée avec d'autres exigences déontologiques qui visent à responsabiliser l'exercice du mandat. La responsabilité est la seconde composante de la déontologie parlementaire. Elle implique que le député ou le sénateur adopte un comportement conforme aux exigences de la fonction et en rende compte au citoyen. L'exemplarité et la probité ont toujours été des valeurs inhérentes à l'exercice d'un mandat représentatif. Ces exigences sont désormais formalisées par la loi et les codes de déontologie qui affirment les valeurs que les élus doivent respecter dans l'exercice de leur mandat comme parfois en dehors. Grâce à la transparence, le citoyen a désormais un rôle actif et peut s'assurer lui-même de la conformité. Cette obligation de transparence ne saurait être absolue. La protection de la vie privée des parlementaires demeure une limite essentielle. Elle ne doit concerner que des informations en lien avec l'exercice du mandat. Même dans cette hypothèse, l'étendue du devoir de transparence varie en fonction des systèmes considérés. Les modèles de Westminster et en particulier le Royaume-Uni pratiquent une transparence des intérêts et des dépenses bien plus larges que dans les autres modèles. Cette différence n'est pas due à une culture de la transparence qui serait propre au Parlement de Westminster. Elle s'explique davantage par l'échec des dispositions précédentes dont l'opacité a contraint les parlements à une plus grande transparence.

1035. Le devoir de responsabilité implique que les parlementaires puissent être sanctionnés si leur comportement n'est pas conforme à la déontologie. Cette sanction institutionnelle prend différentes formes. En vertu de la séparation des pouvoirs, les parlements conservent un rôle prépondérant dans la régulation de la conduite de leurs membres. Ce système d'autorégulation préserve l'autonomie du Parlement en la matière, mais soulève des critiques du fait de son manque d'impartialité. Les parlements consentent toutefois à des aménagements. La nomination d'un déontologue ou la création d'une autorité administrative indépendante répondent à un souci d'externalisation du contrôle déontologique dans le but d'en renforcer la crédibilité. Ce choix s'effectue encore une fois en fonction de la nature des problèmes déontologiques rencontrés par les parlements. Malgré leur origine circonstancielle, ces normes et ces autorités de contrôle s'ancrent avec le temps dans le quotidien des parlementaires. La

formalisation de ces devoirs contribue à faire de la déontologie une composante à part entière de la démocratie représentative.

1036. La dernière question qui se pose au moment de conclure cette recherche est celle de la capacité de ce système à renforcer durablement la confiance des citoyens à l'égard de leurs représentants. Une analyse empirique des données publiées par les différentes autorités de contrôle montre l'impact positif de la déontologie. Les parlementaires se conforment dans leur immense majorité aux obligations déontologiques qui leur sont légalement imposées. Cependant, ces résultats ne suffisent pas à endiguer le sentiment de défiance à l'égard des parlementaires. Face à ce constat, l'institutionnalisation de la déontologie parlementaire peut apparaître à bien des égards comme une entreprise vaine. On peut d'ailleurs s'interroger sur le coût / bénéfice de ces réformes qui supposent un réel effort financier, et font peser des obligations lourdes sur des parlementaires pour un bénéfice sur la confiance du public qui se révèle relativement faible²⁷⁹⁹. Essentielle sur le plan des principes en ce qu'elle contribue à affirmer le caractère démocratique et nécessairement exemplaire de l'exercice d'un mandat électif, l'institutionnalisation de la déontologie parlementaire est encore loin de produire les effets escomptés. La raison tient d'abord à la jeunesse de ces dispositifs. Si les évolutions législatives accomplies sont considérables, la déontologie est encore loin d'avoir pénétré tous les esprits. Le Parlement français se situe encore dans une phase de transition qui doit idéalement mener à une véritable acculturation.

1037. Si les résistances sont d'abord culturelles, voire psychologiques, le droit porte aussi une part de responsabilité. En effet, les règles prévues ne sont pas toutes adaptées. La déontologie institutionnelle ne peut fonctionner que si les normes et les procédures prévues sont en phase avec les attentes légitimes des citoyens et sont effectivement suivies. Ce principe exige que le cadre déontologique fasse l'objet d'une adaptation constante aux attentes légitimes des citoyens en matière d'éthique. L'importance des réformes réalisées au cours des dernières années laisse présager que la déontologie parlementaire est encore appelée à évoluer. Les parlementaires n'ont pas grand-chose à craindre de cette conversion lente, mais irrémédiable, qu'ils gagneraient à embrasser pleinement. Le renforcement de la confiance implique une refondation profonde

²⁷⁹⁹ Beth .A. ROSENSON, « The Costs and Benefits of Ethics Laws », *Research in Public Policy Analysis and Management*, 2006, vol. 14, pp. 135-154.

du lien entre citoyens et élus, dont le droit ne peut être l'unique vecteur. Elle implique une prise de conscience réciproque de l'enjeu majeur que représente la question de l'exemplarité pour l'avenir de la démocratie représentative. Cet effort doit être partagé. Les élus doivent pleinement intégrer la déontologie à l'exercice de leur mandat et la percevoir de manière positive, non comme une charge, mais comme une précieuse boussole. La déontologie doit également contribuer à ce que les citoyens modèrent le jugement extrêmement critique qu'ils portent sur leurs représentants. Comme le souligne Jean Louis Nadal, dans une récente tribune, *« Tout comme les responsables publics adaptent leurs comportements à cette exigence renouvelée d'exemplarité et de vertu, les citoyens doivent fournir leur part de cette nouvelle donne : ils ont le droit et le devoir d'être exigeants, ils ont le droit et le devoir d'apprendre la confiance »*²⁸⁰⁰.

1038. Ce n'est qu'à cette condition, qui implique de porter un jugement raisonnable sur la fonction parlementaire et les hommes et les femmes qui l'exercent, que la déontologie se répercutera positivement sur la confiance des citoyens et constituera un indéniable progrès pour la démocratie.

²⁸⁰⁰ Jean Louis NADAL, « Non au tous pourris », *Le Parisien*, 7 avril 2019.

BIBLIOGRAPHIE

I) Bibliographie relative au droit français

A) Ouvrages

ABELES, Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, 349 p.

ALBERTINI, Pierre, *La crise de la loi: déclin ou mutation ?*, Paris, LexisNexis, 2015, 365 p.

ALLAND, Denis, RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F, Quadrige, 2003, 1649 p.

ALTHUSSER, Louis, *Montesquieu, la politique et l'histoire*, Paris, P.U.F, 1959, 126 p.

ANCEL, Frédéric, *Les incompatibilités parlementaires sous la Ve République*, Paris, P.U.F, 1975, 136 p.

ARDANT, Philippe, MATHIEU, Bertrand, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J, 28^e édition 2017-2018, 604 p.

ARCY, François (d'), *La représentation*, Paris, Economica, Politique comparée, 1985, 250 p.

ARNAUD, André-Jacques (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, L.G.D.J, 1993, 757 p.

AUBIN, Emmanuel, *La déontologie dans la fonction publique*, Paris, Gualino éditions, 2017, 160 p.

AVON-SOLETTI, Marie-Thérèse, *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Aix-en-Provence, P.U.A.M, Histoire des idées politiques, 2015, 493 p.

AVRIL, Pierre,

- *Les conventions de la Constitution*, Paris, P.U.F, Léviathan, 1997, 202 p.

- *Essais sur les partis politiques*, Paris, Payot, 1990, 222 p.

- *Les français et leur parlement*, Paris, Casterman, 1972, 145 p.

AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Éric, *Droit parlementaire*, Paris, L.G.D.J-Lextenso, DL, 5^e édition, 2014, 398 p.

BACH, Laurent, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?* Paris, éditions Rue d'Ulm, DL, 2012, 126 p.

BARANGER, Denis,

- *Penser la loi : essai sur le législateur des temps modernes*, Paris, Gallimard, 2018, 339 p.
- *Écrire la Constitution non écrite : une introduction au droit politique britannique*, Paris, P.U.F, Léviathan, 2008, 315 p.

BARTHELEMY, Joseph,

- *La Crise de la démocratie contemporaine*, Paris, Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire, contemporaine « Recueil Sirey », éditions rue Soufflot, 1931, 126 p.
- *Le problème de la compétence dans la démocratie*, cours professé à l'École des hautes-études sociales pendant l'année 1916-1917, Bibliothèque générale des sciences sociales, Paris, F. Alcan, 1918, 266 p.

BARTHELEMY, Joseph, DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, éditions Panthéon-Assas, 2004, 955 p.

BAUDU, Aurélien, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire, 2010, 681 p.

BEAUD, Olivier, *Le sang contaminé : essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, P.U.F 1999, 171 p.

BEAUD, Olivier, BLANQUER, Jean-Marie (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, Droits, 323 p.

BENOIST, Charles, *La réforme parlementaire*, Paris, Librairie Plon, 1902, 293 p.

BERGEL, Jean-Louis, *Droit et déontologies professionnelles*, Aix-en-Provence, Librairie de l'Université, Éthique et déontologie, 1997, 374 p.

BIGAUT, Christian, *La responsabilité pénale des hommes politiques*, Paris, L.G.D.J, 1996, 186 p.

BLACHER, Philippe,

- *Droit Constitutionnel- Les Fondamentaux 2018 -2019*, Paris, Hachette Éducation, 2018, 168 p.
- (dir.), *Déontologie et droit public*, Paris, L.G.D.J, Lextenso, DL, 2014, 225 p.

- *Le Parlement en France*, Paris, L.G.D.J, 2012, Systèmes, 216 p.

BLACHER, Philippe, GICQUEL, Jean -Éric, *Les grands textes de la déontologie de la vie publique*, Paris, L.G.D.J, Lextenso, 2017, 426 p.

BRIGANT, Jean-Marie,

- (dir.), *Le risque de corruption*, Paris, Dalloz, 2018, Thèmes et Commentaires, 154 p.

- *Contribution à l'étude de la probité*, Aix-en-Provence, P.U.A.M, 2012, 618 p.

BRUNET, François, *La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, 2012, 678 p.

BRUNET, Pierre, *Vouloir pour la nation : le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Paris, L.G.D.J, Bruylant, Publications de l'Université de Rouen, La Pensée juridique, 2004, 396 p.

BURKE, Edmund, *Réflexions sur la révolution de France*, Adrien Égron, Imprimeur, 1819, 492 p.

CAILLOSSE, Jacques, *l'État du droit administratif*, Paris, L.G.D.J, Série Droit, 2015, 303 p.

CAEL, Céline, *La transparence financière des élus politiques français : les conséquences des mesures législatives de 2013*, Paris, l'Harmattan, DL, 2015, 207 p.

CAMBY, Jean-Pierre, SERVENT, Pascal, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, DL, 2004, 158 p.

CANTO-SPERBER, Monique (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, P.U.F, 2004, 2 volumes, 2199 p.

CAPITANT, René, *Écrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, 485 p.

CARCASSONNE, Guy, GUILLAUME, Marc, *La Constitution*, Points, Essai, 2017, 487 p.

CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Paris, Dalloz, 2003, 1525 p.

CASSIA, Paul, *Conflits d'intérêts : les liaisons dangereuses de la République*, Paris, Odile Jacob, 2014, 178 p.

CHAGNOLLAUD, Dominique, *Responsabilité pénale et vie publique en France et à l'étranger*, Paris : éditions Panthéon-Assas, L.G.D.J, 2002, Droit public, 160 p.

CHALMIN, Ronan, *Lumières et corruption*, Paris, éditions, H. Champion, Les Dix-huitièmes siècles, 2010, 388 p.

CHEVALLIER, Jacques, *Les bonnes mœurs*, Paris, P.U.F, 1994, 445 p.

CLAM, Jean, MARTIN, Gilles, (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, L.G.D.J, 1998, 454 p.

CLERO, Jean-Pierre, LAVAL, Christian, *Le vocabulaire de Bentham.*, Paris, Ellipses, Vocabulaire de, 2002, 68 p.

COLLOMBAT, Benoît ; SERVENAY, David (dir.), *Histoire secrète du patronat de 1945 à nos jours : Le vrai visage du capitalisme français*, Paris, La découverte, 2014, 815 p.

CONAC, Gérard, LUCHAIRE, François. (dir.), *La Constitution de la République française*, Economica, DL, 1999, 2126 p.

CONIEZ, Hugo, *Écrire la démocratie : de la publicité des débats parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 2012, 288 p.

CONSTANT, Benjamin, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements (1806-1810)*. Textes établis et introduits par Étienne HOFMANN, Hachette Littérature, Pluriel, 1997, 447 p.

COURTY, Guillaume,

- *Les groupes d'intérêt*, Repères, Paris, la Découverte, 2006, 128 p.
- (dir), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, 312 p.
- *Le lobbying en France : Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang AG, 2002, 404 p.

DAUGERON, Bruno, *La notion d'élection en droit constitutionnel : contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2011, 1298 p.

DE BÉCHILLON, Denys, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?* Paris, Odile Jacob, 1997, 302 p.

DEBRE, Michel, *Trois République pour une France*, 3 tomes, Albin Michel, 1988

DEFRASNE, Jean, *L'antiparlementarisme en France*, Paris, P.U.F, Que sais-je ?, 1990, 127 p.

DOMINGO, Laurent, *Les actes internes du Parlement: étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, Clermont-Ferrand, , Fondation Varenne -LGDJ, 2008.

DORD, Olivier, *Droit de la fonction publique*, Paris, P.U.F, Thémis Droit, 2017, 388 p.

DOUBLET, Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, Paris, Economica, 1999, 197 p.

DROIN, Nathalie, FOREY, Elsa, *La transparence en politique*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, Colloques et Essais, 2014, 386 p.

DUCLERT, Vincent, *Réinventer la République : Une constitution morale*, Armand Colin, 2013, 114 p.

DUGUIT, Léon.,

- *Traité de droit constitutionnel*, Paris, éditions De Boccard, 1928, 3 vol.
- *Les transformations du droit public*, Paris, la Mémoire du droit, 1999, 285 p.

DUHAMEL, Olivier., MENY, Yves. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F, 1992, 1120 p.

DUSSART, Vincent., *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, CNRS, 2000, 348 p.

DUTU, Alexandre, Dodille, Norbert, (dir.), *Culture et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, 142 p.

FAGUET, Émile, *Le culte de l'incompétence*, Paris, Bernard Grasset éditeur, 1910, 232 p.

FOUCAULT, Michel, *Histoire de la sexualité. Tome 2, L'usage des plaisirs*, Paris, Gallimard, 1984. 284 p.

FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick., (et al.), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e édition, 2019, Précis, 1200 p.

FOREY, Elsa, GRANERO, Aurore, MEYER, Alix, *Financement et moralisation de la vie publique*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, Colloques et Essais, 2018, 346 p.

FOYER, Jean, *Le député dans la société française*, Paris, Économica, Mieux connaître, 1991, 220 p.

FRANCOIS, Abel, NAVARRO, Julien, *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013, 141 p.

GARRIGUES, Jean, *Les scandales de la République : de Panama à l'affaire Cahuzac*, Paris, Poche, Nouveau monde, DL, 2013, 640 p.

GAUCHET, Marcel, *L'avènement de la démocratie : 1880-1914, Tome 2, La crise du libéralisme* Paris, Gallimard, 2007, 320 p.

GAXIE, Daniel, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, DL, 2003, 160 p.

GERARD, Philippe, OST, François, VAN DE KERCHOVE, Michel, *Actualité de la pensée juridique de Jeremy Bentham*, Bruxelles, Travaux et recherches n° 10, Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, 740 p.

GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J., Lextenso, Domat Droit public, 32^e édition, 2019, 934 p.

GROULLIER, Cédric (dir.), *L'État moralisateur : regard interdisciplinaire sur les liens contemporains entre morale et action publique*, Paris, Mare & Martin, Droit et sciences politiques, 2014, 250 p.

GROSSMAN, Emiliano, SAURUGGER, Sabine, *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, A. Colin, DL, 2012, 293 p.

GUCHET, Yves, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, DL, 1996, 203 p.

GUIZOT, François, *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe*, tome I, 1880, Hachette Livres, BnF, 2017, 438 p.

HAMON, Francis., TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J-Lextenso , 39^e édition, 2018, 898 p.

HABERT, Philippe, (et al.)(dir.), *Le vote sanction : les élections législatives des 21 et 28 mars 1993*, Paris, Département d'études politiques du Figaro, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993, 347 p.

HAURIU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e édition, Paris, Sirey, 1929, réed. CNRS, 1965, 332 p.

HECQUARD-THERON, Maryvonne (dir.), *Déontologie et droit*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1994, 183 p.

HEURTIN, Jean-Philippe, *L'espace public parlementaire : essai sur les raisons du législateur*, Paris, P.U.F, 1999, 288 p.

HIRSCH, M., *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Paris, Stock , Parti pris, 2010, 158 p.

JEANNENEY, Jean-Noël, *Entretiens avec J. Lacouture, Une mémoire républicaine*, Paris, Seuil, 1997, 360 p.

JOLY-HURARD, Julie, *La déontologie du magistrat*, Paris, Dalloz, Connaissance du droit, 2014, 223 p.

JULIEN-LAFERRIERE, François, *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de Juillet*, Travaux et Recherches de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Paris, Série Science administrative, Paris, P.U.F, 1970, 192 p.

KERLEO, Jean-François, *La transparence en droit : Recherche sur la formation d'une culture juridique*, Paris, Mare & Martin, 2016, 996 p.

KERLEO, Jean-François, LEMAIRE, Élina, RAMBAUD, Romain (dir.), *Transparence et déontologie parlementaires : bilan et perspectives*, Paris, Institut Universitaire Varenne, Colloques et Essais, 2019, 312 p.

LAFERRIERE, Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^e édition, 1896, réed. Hachette Livre, BnF, 2012, 722 p.

LAQUIEZE, Alain, *Les origines du régime parlementaire en France : 1814-1848*, Paris, P.U.F Léviathan, 2002, 448 p.

LASCOUMES, Pierre,

- *Une démocratie corrompible : arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, Paris , Seuil, La République des idées, 2011, 112 p.
- (dir.) *Favoritisme et corruption à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 284 p.

LAVERGNE, Benjamin, *Recherche sur la soft law en droit public français*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, L.G.D.J, DL, 2013, 614 p.

LEFEBVRE, Georges, *Recueil de documents relatifs aux séances des États généraux : mai-juin 1789. Tome premier. I, les préliminaires, la séance du 5 mai*, Paris, Éditions du CNRS, 1953, 380 p.

LE POURHIET, Anne-Marie, MATHIEU, Bertrand, MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, ROUSSEAU, Dominique. (dir.), *Représentation et représentativité*, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2008, 97 p.

LHUILIER, Gérard, DOCKES, Emmanuel, *Le corps et ses représentations*, Paris, Litec, 2001, 253 p.

LOCHAK, Danièle (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Actes du colloque du 12 mai 1989, Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris, P.U.F, 1989, 335 p.

LOUIS Adrien, REVEL Ariane (dir.), *L'art de gouverner : questions éthiques et politiques*, Bruxelles Peter Lang, 2013, 211 p.

LYON, Jean, *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, Paris, la Documentation française, 1984, 456 p.

MABILEAU, Albert (dir.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Actes du colloque organisé à Bordeaux les 8 et 9 novembre 1969 par le Centre d'étude et de recherche sur la vie locale de l'Institut d'études politiques de Bordeaux Paris, Pédone, 1972, 411 p.

MAFFESOLI, Michel, *Morale, éthique, déontologie*, Paris, Fondapol, Fondation pour l'innovation politique, 2011, 38 p.

MASCLET, Jean-Claude,

- *Un Député pour quoi faire ?* Paris, P.U.F, Droit d'aujourd'hui, 1982, 228 p.
- *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République*, Paris, L.G.D.J, , Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1979, 428 p.

MATHIEU, Bertrand, *Justice et politique : la déchirure ?* Paris, L.G.D.J- Lextenso, Forum, 2015, 192 p.

MATHIEU, Bertrand, VERPEAUX, Michel (dir.) *Transparence et vie publique*, 9^e printemps du droit constitutionnel, Paris, Dalloz, Thèmes et Commentaires – Les cahiers constitutionnels de Paris I, 2015, 150 p.

MAZEAUD, Denis, (dir.) *Les Conflits d'intérêts*. Journées nationales de l'Association Henri Capitant. Tome XVII, Lyon, Paris, Dalloz, Thèmes et Commentaires, 2013, 250 p.

MAZEAUD, Denis, BONNEAU, Thierry (dir.), *Sur quelques aspects du renouvellement des sources du droit*, Paris, éditions Panthéon-Assas, 2016, 232 p.

MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, PACTET, Pierre, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2018, 707 p.

MENNEVEE, Roger, *Parlementaires et financiers : répertoire des sénateurs et députés, directeurs ou administrateurs de sociétés financières, commerciales ou industrielles et la question des incompatibilités parlementaires*, Paris, édition des documents politiques, 1922, 99 p.

MENY, Y, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, 351 p.

MERLAND, Guillaume., *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, L.G.D.J, 2004, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 408 p.

MIAILLE, Michel, *régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2000, 272 p.

MINEUR, Didier, *Archéologie de la représentation politique : structure et fondement d'une crise*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 292 p.

MORET-BAILLY, Joël,

- *Les conflits d'intérêts : définir, gérer, sanctionner*, Paris, L.G.D.J-Lextenso, 2014. 228 p.
- *Les Déontologies*, Aix-en-Provence, P.U.A.M, 2001, 539 p.

MORET-BAILLY, Joël, TRUCHET, Didier, *Droit des déontologies*, Paris, P.U.F, DL, 2016, 466 p.

NABLI, Bélich, *La République du soupçon : La vie politique au risque de la transparence*, Paris Éditions du Cerf, 2018, 192 p.

NAUDET, Jean-Yves, (dir.), *Éthique et politique: actes du XXe Colloque d'éthique économique*, Aix-en Provence, 20 et 21 juin 2013, Aix-en-Provence, P.U.A.M, 2014, 213 pp.

OWEN, Bernard, *Le processus électoral : permanences et évolutions : réflexions à partir des actes du colloque réuni au Sénat le 22 novembre 2005*, Levallois-Perret, Studyrama, 2006, 239 p.

PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies Imprimeries réunies, 1^{re} édition, 1893, 2^e édition, 1902, Plusieurs suppléments sont ensuite édités jusqu'en 1925. Sauf indication contraire La principale édition utilisée est celle de 1902.

POIRMEUR, Yves, MAZET, Pierre (dir.), *Le métier politique en représentations*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 1999, 419 p.

PONS, Noël, *La corruption des élites : expertise, lobbying, conflits d'intérêts*, Paris, Odile Jacob, 2012, 247 p.

PRELOT, Marcel, *Droit parlementaire français* : Institut d'études politiques, Paris, Les Cours de droit, 1953, 276 p.

RANGON, François, (dir.), *Information et transparence administratives*, Paris, P.U.F, 1988, 280 p.

REDOR, Marie-Joëlle, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française (1879-1914)*, P.U.A.M, Droit public positif, 1992.

ROMAN, Bernard, *La fin du cumul des mandats*, Paris, Bruno Leprince, 2000, 253 p.

ROSANVALLON, Pierre,

- *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, Collection Folio Histoire, 2002, 491 p.
- *La démocratie inachevée : histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, , Gallimard, DL, 2003, 591 p.
- *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, Points, Série Essais, 2008, 244 p.
- *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, , Paris, Seuil, Points. Série Essais, 2010, 367 p.
- *Le Parlement des invisibles*, Paris, Raconter, 2014, 68 p.
- *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, DL, 2015, 405 p.

ROUSSEAU, Dominique,

- *Radicaliser la démocratie. : Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, 259 p.
- (dir.), *La démocratie continue: actes du colloque de Montpellier, 2-4 avril 1992*, Paris, L.G.D.J, 1995, 165 p.

ROZENBERG, Olivier, THIERS, Éric, *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 p.

SIMON, Maxime, *Déontologie médicale ou des devoirs et des droits des médecins dans l'état actuel de la civilisation*, Paris, édition J.-B. Baillière, 1845, 567 p.

SIEYES, Joseph-Emmanuel, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* 3^e édition de 1789, éditions du boucher, 2002, 87 p.

SOULIER, Gérard, *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, Paris, L.G.D.J, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1966, 383 p.

TARDIEU, André, *La révolution à refaire*, Tome 2 : *La profession parlementaire*, Paris, Flammarion, 1937, 362 p.

TROPER, Michel, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, L.G.D.J-Lextenso, Anthropologie du droit, 2014, 254 p.

TRUCHET, Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, France, L.G.D.J, 1977, cop. 1977 1977.

TUSSEAU, Guillaume,

- *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë*, Bayonne, Institut Francophone pour la Justice et la démocratie, 2019, 246 p.
- *Jeremy Bentham et le droit constitutionnel : une approche de l'utilitarisme juridique*, Paris, l'Harmattan, Logiques juridiques, 2001, 320 p.

URVOAS, Jean-Jacques, ALEXANDRE, Magalie, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale: L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, 256 p.

VEDEL, Georges., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1949, 616 p.

VIALA, Alexandre, *Démocratie, mais qu'en disent les juristes ?* Paris, L.G.D.J, 2014, 278 p.

VIGOUROUX, Christian, *Déontologie des fonctions publiques 2013/2014 - 2e éd.: Droits . Obligations. Garanties. Discipline*, Paris, Dalloz, 2012.

VINTZEL, Céline, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, 2011, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 836 p.

ZOLLER, Élisabeth., *Introduction au droit public*, Paris, Dalloz, 2013, Précis, 241 p.

ZOLLER, Élisabeth, GUGLIELMI Gilles J., (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris, Éditions Panthéon Assas, , Colloques, 2014, 257 p.

B) Mélanges

AMELLER, Michel, (et al.) (dir.) *la République, Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, DL 2001, 632 p.

CARTIER-BRESSON, Anémone (et al.) (dir.), *L'intérêt général, mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Paris, , Dalloz, 2015, 693 p.

Renouveau du droit constitutionnel : mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Paris, Dalloz, 2007, 1783 p.

PFISTER, Christian, DUQUESNE, Joseph., *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, 536 p.

MIAILLE, Michel (et al.) (dir.), *Indépendance(s): études offertes au professeur Jean-Louis Autin*, 2 tomes, Montpellier, Université de Montpellier I-CREAM, 2012, 1695 p.

C) Articles

ABEL, François., GROSSMAN, Emiliano, « Qui sont les députés français de la Ve République ? », *La Vie des idées*, janvier 2011 (En ligne : <https://laviedesidees.fr/Qui-sont-les-deputes-francais-de.html>.)

ALBERT, Jean-Louis, « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, pp. 221-244.

ANZIANI, Alain, « La déontologie, condition du renouveau du parlement », *Pouvoirs*, 2013, n° 3, pp. 93-105.

AVRIL, Pierre,

- « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus Politicum*, n° 3, 2009.
- « Les origines de la représentation parlementaire », *Commentaire*, 1985, n°2, pp. 622-627.

BACHSCHMIDT, Philippe,

- « Le Conseil constitutionnel consacre le principe de liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat », *Constitutions*, 2018, n°2, p.228-229.
- « À chaque pouvoir sa conception de la séparation des pouvoirs... », *Constitutions*, 2017 n°3, p.399-400.
- « Une réforme du règlement du Sénat au nom de l'exemplarité », *Constitutions*, 2015 n° 3, p. 339- 342.

BADINTER, Robert, « Une si longue défiance », *Pouvoirs*, 1995, n° 74, , p. 7-12

BARTOLI, Noël, « Le député et les intérêts privés », *Après Demain*, 1973, n° 150, p. 21-25

BAUDU, Aurélien, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un « privilège » parlementaire ? », *RFDC*, 2010, n°2, pp. 697-723.

BAUME, Sandrine.,

- « De l'usage des pouvoirs neutres », *Pouvoirs*, 2012, n°4, pp. 17-27.
- « La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence », *Raison publique*, 2011 <https://www.raison-publique.fr/article459.html>

BARANGER, Denis, « La constitution et le statut des députés, que faut-il changer ? », *JP Blog*, 20 octobre 2017

BARANGER, Denis, BEAUD, Olivier, DENQUIN, Jean-Marie, JOUANJAN, Olivier WACHSMANN, Patrick, « L'affaire Fillon n'est pas un "coup d'état institutionnel" », *JP Blog*, 23 février 2017.

BEAUD, Olivier,

- « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la république : une hérésie constitutionnelle (A propos de la décision du 9 août 2012). », *Jus Politicum*, 2013, n° 9,
- « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, 2012, n° 4, pp. 47-59.
- « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire », *Droits*, 2001, n° 1, pp. 73-96

BEAUSSONIE, Guillaume, RASSAFI- GUIBAL, Hicham., « De la possibilité de la répression des malversations commises par les parlementaires », *D.* 2018, n°32, pp.1794-1799.

BECQUART-LECLERCQ, Jeanne, « Réseau relationnel, pouvoir relationnel », *RFSP*, 1979, n° 1, pp. 102-128.

BELORGEY, Jean-Michel., « L'État entre transparence et secret », *Pouvoirs*, 2001, n° 2, pp. 25-32.

BENETTI, Julie,

- « Quel contrôle sur les contrats de collaboration parlementaire ? Retour sur une impasse juridique » *Constitutions*, 2017, pp. 47-
- « Veto sénatorial à une proposition de nomination à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique », *Constitutions*, 2015, pp.338-339.
- « Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique », *AJDA*, 2014, vol. 3, pp. 157-163.

- « Le Parlement et la Commission Jospin : levons les malentendus ! », *Constitutions*, 2012, pp. 564-568.

BERGOUIGNOUS, Georges,

- « La prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées : soft law et droit parlementaire », *Constitutions*, 2011 pp.188-190
- « Le statut de parlementaire. De l'application souveraine à la souveraineté du droit », *RDP*, 2002, n° 1 spécial « la VIe République ? », pp. 340-363.

BEZES, Philippe, LASCOUMES, Pierre, « Percevoir et Juger la « corruption politique » », *RFSP*, 2005, n° 5, pp. 757-786.

BEZZINA, Anne-Charlène, « Les trois ans du parquet financier : économie d'une institution financière », *RFDC*, 2017, n° 4, pp. 795-820.

BIAGINI, Sandrine, « L'usage de la réserve parlementaire en période d'élection », *AJDA*, 2008 pp. 2404-2405

BIDEGARAY, Christian, « Sur une lacune du droit parlementaire : l'affaire Stehlin », *RDP*, 1975 n°1, p. 751-800

BIROSTE, David, « L'interdiction de financer une campagne électorale avec l'IRFM », *LPA*, 2013, n° 139, p. 22-30.

BLACHER, Philippe,

- « Nouvel élan pour la déontologie à l'Assemblée nationale. A propos du rapport 2018 de la déontologie », *JCP, G*, 2019, n° 7, pp. 288-292.
- « Moraliser la politique par la loi ? Observations sur les lois "confiance dans la vie politique" », *RDP*, 2018, vol. 2, pp. 339-371.
- « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, 2013, vol. 23, pp. 189-200.
- « Consolider la déontologie à l'Assemblée nationale », *JCP, G*, 2017, vol. 10, pp. 408-411.
- « Peut-on refaire la démocratie ? Observations sur le rapport du Groupe de travail sur l'avenir des institutions (Rapport Bartolone Winock) », *JCP G*, 2015, vol. 48, pp. 2138-2141

BLONDIAUX, Loïc,

- « Représentation politique », *Encyclopædia Universalis*
- « Quelle crise de la représentation politique ? », *Encyclopædia Universalis*

BLONDIAUX, Luc, SINTOMER, Yves, « L'impératif délibératif », *Politix.*, 2002, n° 57, pp. 17-35.

BOUDON, Julien,

- « Le cumul des mandats, quelle originalité française ? » *RDP*, 2009, n° 6, pp. 1691-1708
- « Le mauvais usage des spectres », *RFDC*, 2009, n° 2, pp. 247-267.

BRIGANT, Jean -Marie,

- « Les parlementaires sont chargés d'une mission de service public », *JCP, G*, n° 29, pp. 1411-
- « Déclaration de patrimoine : la "part substantielle" de la ministre », *JCP, G*, 2018, n° 1, pp. 30-32.

BROUSSOLLE, Yves, « Les principales dispositions du décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts », *LPA*, 2017, vol. 218, pp. 5-9.

BREDIN, Jean-Denis,

- Secret, Transparence et Démocratie », *Pouvoirs*, 2001, n° 97, pp. 5- 15
- Qu'est-ce que l'indépendance du juge », *Justices et pouvoirs*, 1996, n° 3 pp. 161-166.

BOYER, Charles, « Rousseau, penseur de (la crise de) la représentation politique », *Cahiers philosophiques*, 2009, n° 3, pp. 97-107.

BUGE, Eric, « Le recul de la démocratie », *JP Blog*, 13 novembre 2018.

CAMBY, Jean-Pierre,

- « La démission d'office du mandat parlementaire pour motif fiscal et l'inéligibilité », *LPA*, 2018, vol. 235, pp. 6-8
- « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats : interviews », *RDP*, 1997, n° 6, pp. 1545-1600.

CARCASSONNE, Guy,

- « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012, n° 172, pp. 39-41.
- « Introduction sur la réforme constitutionnelle de 2008 », *LPA*, 2008, n°97, pp. 8-10.

- « Penser la loi », *Pouvoirs*, 2005, n° 114, pp. 39-52.
- « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, 2001, n° 97, p. 17-23

CARON, Jean-Claude,

- « Un mal français ? Quelques remarques sur la généalogie de l'antiparlementarisme, A *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2013, n°3, HS 9 pp. 23-34.

« L'antiparlementarisme, une culture politique partagée ? », *Siècles. Cahiers du Centre d'histoire « Espaces et Cultures »*, , n° 32, <https://journals.openedition.org/siecles/916>

CARON, Mathieu,

- « Faire la transparence sur le train de vie des élus : les pistes de réflexion du député Charles de Courson, *RFFP*, n° 138, mai 2017, pp. 199-210.
- « Quatre années d'activité de la haute autorité pour la transparence de la vie publique au service d'une démocratie plus exemplaire, Entretien avec Éric Buge », *RFAP*, 2017, n° 162, pp. 385-398.

CARRE DE MALBERG, Raymond, « considérations théoriques sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *RDP*, 1931, n° spécial, avril- mai- juin, 24 p.

CASSIA, Paul,

- Ethique publique, Faire confiance aux députés ?, *Blog Médiapart*, 21 décembre 2018 <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/201218/ethique-publique-faire-confiance-aux-deputes-0>
- « Tartuffe au Sénat », *Blog Médiapart*, 8 décembre 2017 <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/081217/frais-de-mandat-tartuffe-au-senat>
- « De l'IRFM, à l'IRFM », *Blog Médiapart*, 1^{er} décembre 2017, <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/011217/de-l-irfm-l-irfm>

CHABORD, Olivier, « La représentation du Parlement dans les organismes extra-parlementaires », *Pouvoirs*, 1981, n° 17, pp. 169-188.

COHENDET, Marie-Anne, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, 2004, n° 2, pp. 41-61

CONNIL, Damien,

« Détournement de fonds par des parlementaires ?, Précisions sur l'applicabilité de l'article 432-15 du code pénal », *AJDA*, 2018, n° 38, pp. 2203-2207.

« À propos de l'article 23 de la Constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle », *RFDC*, 2012, n°4, 733-756

COURTY, Guillaume, MILET, Marc, « Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017), », *RFAP*, 2018, n° 1, pp. 17-31.

CREUX-THOMAS, Florence, « Déontologie, c'est un peu comme la présence d'un gendarme au bord de la route, c'est une fonction pédagogique » - Entretien avec Jean Gicquel, *JCP G*, 2011, vol. 39, pp. 1687-1689.

CRIGNON, Philippe, « La critique de la représentation politique chez Rousseau », *Les Études philosophiques*, 2008, n° 4, pp. 481-497

CUTAJAR, Chantal, « La France et la lutte contre les atteintes à la probité. Peut (largement) mieux faire ! », *JCP, G*, 2014, n° 8, pp. 358-361.

DAUGERON, Bruno,

- « Le conseil constitutionnel a-t-il une théorie de la représentation ? », *Jus Politicum*, n° 21, 2018.
- « Les transformations du concept de représentation en droit constitutionnel contemporain : l'expression d'une mutation majeure du constitutionnalisme », *Politeia*, 2010, n°18, pp. 221-258.
- « L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ? », *D.*, 2010, n°39, pp. 2591-2592.

DE BECHILLON, Denys, « Transparence : la double peine des familles », *Pouvoirs*, 2013, n° 4, pp. 45-52.

DE BLIC, Diane, « Moraliser l'argent », *Politix*, 2005, n° 3, pp. 61-82.

DE BLIC, Damien, et LEMIEUX, Cyril, « Le scandale comme épreuve », *Politix*, 2005, n° 3, pp. 9-38.

DE MONTALIVET, Pierre, « Constitution et autorités de régulations », *RDP*, 2014, n°2, p. 316-328.

DEMICHEL, André, « De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire », *RDP*, 1960, pp. 616-628.

DENQUIN, Jean-Marie,

- « Les gilets jaunes sont -ils constitutionnels ? *JP Blog*, 20 décembre 2018.

- « Faut-il réduire le nombre des parlementaires ? représentation et quantification », *JP Blog*, 19 février 2018.
- Volonté générale, opinion publique, représentation », *Jus Politicum*, 2013, n° 10.
- « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, 2010, n°4.
- « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2007, n° 23, pp. 95-98

DESCHAMPS, Emmanuelle, « L'état exemplaire : slogan ou nouveau principe ? », *RFAP*, 2012, n° 143, pp. 829-845.

DERBOULLES, Laurent, « De la libre formation des élus locaux », *AJDA*, 2000, p. 773-783.

DEROSIER, Jean-Philippe,

- « La déontologie politique favorise la confiance, indispensable à la démocratie », *JCP A*, 2019, vol. 26, pp. 31-32.
- « La déontologie politique : base du fonctionnement de la démocratie ; Présentation du 5^e ForInCIP sur la déontologie politique », *JCP A*, 2019, n° 20, p. 314-

DEUMIER, Pascale, « La reconnaissance du lobbying en France, Note sous Article 26, III-B de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale, 2 juillet 2009-chapitre XXII bis de l'Instruction générale du Bureau du Sénat, 7 octobre 2009 », *RTD civ.*, 2010, pp. 62-64.

DORD, Olivier,

- « La rénovation du cadre déontologique de la fonction publique », *RFDA*, 2018, n° 3 , pp. 1411-1418.
- « Les prémices d'une « culture de déontologie », À propos du rapport d'étape du déontologue du 22 février 2012 », *JCP, G*, 2012, n° 13, pp. 585- 589.

DREYER, Éric, « Pantouflage ou service - présidentiel - commandé ? », *D.*, 2012, pp. 2782-2785.

DUBOURG-LAVROFF, Serge, « L'incompatibilité du mandat parlementaire et de la fonction ministérielle doit-elle être supprimée ? », *L.PA*, 1992, n° 54, pp. 19-26

DYENS, Samuel, « Le réfèrent déontologue dans les collectivités territoriales », *AJCT*, 2017, n°7 pp. 379- 388.

EMERI, Claude, GAUTRON, Jean.-Claude, « Vie et droit parlementaires », *RDP*, 1971, n°1 pp. 157-202.

FARGEAUD, Benjamin,

- « Y a-t-il des « documents administratifs » à l'Assemblée nationale, ? », *D.*, 2019, pp. 1819-1923.
- « De l'IRFM à l'avance mensuelle : la réforme inachevée de la prise en charge des frais de mandat des députés, *JP Blog* , 29 décembre 2017.

FORTIER, Jean-Claude, « La cinquième République et le principe de l'autonomie budgétaire des Assemblées », *Revue administrative*, 1980, vol. 33, pp. 585-592.

FOUCAULT, Martial, « How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections », *French Politics*, 2006, n° 3, pp. 292-311.

FRANÇOIS Abel, WEILL, Laurent, « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *Revue économique*, 2014, n° 6, pp. 881-906.

FRANÇOIS, Abel, « Testing the 'Baobab Tree' Hypothesis: The Cumul des Mandats as a Way of Obtaining More Political Resources and Limiting Electoral Competition », *French Politics*, 2006, vol. 4, n° 3, pp. 269-291.

GARRAUD, Philippe, « la sélection du personnel politique local », *RFSP*, 1988, n° 3, pp. 402-432.

GAXIE, Daniel, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvements*, 2001, n° pp. 21-27.

GAZAGNE-JAMMES, Vincent, « Retour sur le dispositif de la loi Sapin 2 visant à encadrer les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics », *RFDC*, 2018, n° 3, pp. 497-511.

GUERINI, Marc, « Le contrôle des sanctions infligés aux membres des assemblées parlementaires », *RFDA*, 2016, n° 2, , pp. 345-354.

GICQUEL, Jean -Éric,

- Obligations déontologiques et prévention des conflits d'intérêts des sénateurs », *JCP,G*, vol. 30, 2018, pp. 1450-1452.
- La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°59, 2018, n° 2, pp. 5-21.
- La suppression de la réserve parlementaire ou la disparition d'une convention de la Constitution », *JCP, G*, 2017, n° 39, p. 1710-
- Le Conseil constitutionnel et le mandat parlementaire, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, n°1 pp. 69-83.

GUERIN- BARGUES, Cécile,

- « Immunités et statut des députés : vers une suppression de l'inviolabilité ? », *JP Blog*, 22 novembre 2017.
- « La déontologie des ministres au prisme de la Charte du 18 mai 2012 », *Politeia* 2014, n° 26, pp. 29-52.

GUILLEMONT, Béatrice, « Députés, sénateurs, prenez garde ! vous pourriez être poursuivis pour détournement de fonds publics ! », *Site de l'Observatoire de l'éthique publique*, 14 juillet 2018. <http://observatoireethiquepublique.com/wpcontent/uploads/2018/07/Laffaire-des-chocolats-du-Se%CC%81nat.pdf>

GUYOMAR, Mattias, « La fonction publique face à la déontologie », *Cahiers Fonction publique*, 2013, n° 331, p. 13- 21

GUILLAUME, Marc, « Parlement et secret(s) », *Pouvoirs*, 2001 n° 97, pp. 67-84.

HAURIOU, André, « Le droit de révocation populaire », *Revue de droit politique et parlementaire*, 1924, n° 120, pp. 16-32.

JAN, Pascal, « Le droit parlementaire à l'épreuve du lobbying », *LPA*, 2013, n° 73, pp. 4-10.

JANUEL, Pierre

- Pour mieux mesurer l'activité des députés, plus de transparence, *Dalloz-actualité*, 5 juillet 2019.
- « Frais de mandat des députés : un encadrement renforcé », *Dalloz-actualité*, 1^{er} décembre 2017.

JEHL, Joseph, « Corruption : l'avancée timide de la France dans l'Europe des 47 », *JCP, G*, 2014, vol. 30, pp. 1485-1485.

JENSEL-MONGE, Priscilla, « L'utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires : un instrument de rénovation du régime représentatif ? » (en ligne : https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/2.3.p_monge_jensel_ccd5_0.pdf

JOUFFIN, Emanuel, « La mise sous surveillance des lobbyistes par la loi Sapin 2 ; Note sous Décret numéro 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, Journal Officiel numéro 0109 du 10 mai 2017, texte numéro 46 », *Banque et Droit*, 2017, vol. 174, pp. 40-43

JOXE, Pierre, « L'irremplaçable représentation », *Après Demain*, 1973, n°150, pp. 3-5

KERLEO, Jean-François,

- « Une première application du registre des déports des députés, *JP Blog*, 19 décembre 2019

- La modification du règlement de l'Assemblée nationale, de petites innovations sur la déontologie », *JCP A*, 2019, vol. 26, pp. 33-37.
- « Le contrôle des frais de mandat par les organes déontologiques des assemblées parlementaires », *Constitutions*, 2019, n° 2, pp.119-128.
- « Le droit gouvernemental à l'épreuve de la déontologie », *AJDA*, 2018, pp.1944-1949.
- « Controverses sur l'exigence d'exemplarité politique », *Constitutions*, 2018, n° 3, pp. 383-388.
- « État des lieux des déclarations déontologiques, *RFDA*, 2018, n°3 pp. 495-508.
- Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement, *AJDA*, 2017, n°39, pp. 2246-2255
- « Le droit parlementaire local : l'impensé juridique de la fonction territoriale du représentant de la Nation », *RFDC* , 2017, n° 1, pp. 103-120.
- - « De quelques implications déontologiques de la nouvelle Assemblée nationale », *Constitutions*, 2017, n° 2, pp. 306-312.
- « La conformité déontologique, critère supplémentaire de sélection des membres du Gouvernement », *JP Blog* ,20 mai 2017.
- « Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie en France », *Revue d'études benthamiennes*, septembre 2014, n° 13, <https://journals.openedition.org/etudes-benthamiennes/774>

KERROUCHE, Éric, « Usages et usagers de la permanence du député », *RFSP*, 2009, n° 3, pp. 429-454.

LAMER, Marc, « Le moment 1789 et la séparation des pouvoirs », *Jus Politicum* 2014, n° 12,

LASCOUMES, Pierre, « Des cris au silence médiatique : les limites de la scandalisation », *Éthique publique*, 2016, n°2, <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2799>

LARTIGUE, Miren, « Moralisation de la vie publique : quel impact pour les députés avocats ? », *La Gazette du Palais*, 2017, n° 30, pp. 8-10.

LAVOINNE, Yves, « Publicité des débats et espace public », *Études de communication. langages, information, médiations*, 1999, n° 22, pp. 115-132.

LAZARDEUX, Serge, « Une Question Ecrite, Pour Quoi Faire ?' The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale », *French Politics*, 2005, n° 3, pp. 258-281.

LEFEBVRE, Rémi, « Rapprocher l'élu et le citoyen. La « proximité » dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages du politique*, 2005, n° 77, pp. 41-57.

LEMAIRE, Élina,

- Les députés doivent-ils être neutres ? Brèves réflexions sur la récente réglementation de la tenue vestimentaire à l'assemblée nationale, *JP Blog*, 12 février 2018.
- « La réserve parlementaire sous l'angle du droit constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 17.

LENOIR, Noëlle,

- « La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, n°1, 2014, p.7-16.
- « Déontologie de l'Assemblée nationale, à quoi ça sert ? », *Ena hors les murs*, 2014, n° 444, pp. 23-24.

LEVADE, Anne, LE POURHIET, Anne-Marie; « Le Référendum d'Initiative Citoyenne », *Constitutions*, n°4, 2018, p. 493-502.

LE LIDEC, Patrick, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique ». *Sociologie du Travail*, , 2008, n°50, pp. 147 - 168.

LUCHAIRE, François, « La loi constitutionnelle du 4 août 1995, un progrès pour la démocratie ? », *RDP*, 1995, n°6, pp.1436- 1448.

MEKKI, Mustapha, « La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ? », *Pouvoirs*, 2013, vol. 147, pp. 17-32.

MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand.,« La déontologie à l'Assemblée nationale entre deux législatures », Entretien, *Constitutions*, n°2, 2017, p. 213-221.

MESA, Rodolphe

- « Caractérisation de la prise illégale d'intérêts à l'encontre de l'élu participant à une délibération à laquelle il est intéressé », *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2012, vol. 82, pp. 28-30.
- « Détournement par un sénateur de fonds publics destinés à rémunérer les collaborateurs de son groupe parlementaire, » *JCP, A*, 2019, n°13, pp. 38-41.

MICHON, Sébastien, OLLION, Etienne, « Retour sur la professionnalisation politique, Revue de littérature critique et perspectives », *Sociologie du travail*, 2018, vol. 60, <https://journals.openedition.org/sdt/1706>

MARCHAND, Nicole., « L'Éthique, la déontologie et la politique dans les réformes éthiques municipales : la concurrence des normativités », *Éthique publique* 2011 n°1, pp. 75-94.
<https://journals.openedition.org/ethiquepublique/387>

MARTINEZ, Gilles, « Joseph Barthélémy et la crise de la démocratie libérale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1998, n° 1, pp. 28-47.

MASSIS, Thierry, « La transparence et le secret. Champ social, débat de conscience », *Études*, 2001, n°6 , p. 751- 761.

MENY, Yves,

- « Corruption, politique et démocratie », *Confluence*, 1995, n°15, pp. 11-21.
- « Des mœurs irréformables ? », *Pouvoirs*, 2008, vol.126, pp. 37-46.
- « De la confusion des intérêts au conflit d'intérêts », *Pouvoirs*, 2013, vol. 147, pp. 5-15.

MICHEL, Hélène, « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *RFAP*, 2018, n° 1, pp. 5-15.

MONNERY, Benjamin, « Collaborateurs, emplois familiaux et niveau d'activité des parlementaires français », *Revue économique*, 2019 n°1, pp. 234-259.

MOREL, Julien, « Nos très chers sénateurs »... devront désormais faire preuve d'assiduité. À propos de la réforme du Sénat annoncée le 11 mars », *JCP, A* 2015, vol. 12, pp. 3-4

MORET- BAILLY, Joël, Définir les conflits d'intérêts », *D.*, 2011, pp. 1100-1107.

NABLI, Béligh,

- « Fondements de la « moralisation-juridicisation » de la vie politique », *Pouvoirs*, 2015, n° 154, pp. 149-161.
- « Valeurs de la république et moralisation de la vie politique », *Ena hors les murs*, n° 444, 2014, pp.5-7.

PETITPREZ, Philippe, « de la possible répression des malversations commises par les parlementaires », *D.*, 2018, n°32 , pp.1791-1794.

PLUEN, Olivier, « Désacraliser le titulaire de la fonction politique, pour réhabiliter le censeur. Le cas français », *Éthique publique*, 2016, n°2.
<https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2820>

PERROUD, Thomas, « La moralisation de la vie politique : on est loin du compte ! », *JP Blog* , 17 juillet 2017.

PEYROUX-SISSOKO, Marie-Odile, HEITZMANN-PATIN, Mathilde, « Moralisation de la vie politique : le Conseil constitutionnel ouvre la voie », *JCP, coll. Ter*, 2013, n° 37, pp. 29-31.

PEYRONNET, Jean-Claude, « Parlementaire, assiduité et mode de scrutin », *AJDA*, n° 40, 2012, p. 2185-2185.

PIMENTEL, Carlos-Miguel, « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, 2002, n° 102, pp. 119-131

PIOT, Philippe, « Les justifications de la protection du secret de l'instruction » Note sous Cour Européenne des Droits de l'Homme, grande Chambre, 29 mars 2016, Bédat contre Suisse, arrêt numéro 56925/08 *Gazette du Palais*, 2016, n° 19, p. 32-

PIROU, Xavier, « L'incompatibilité entre la fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténuée des pouvoirs ? », communication lors du VII^e Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25- 27 septembre 2008.

POTIER, Frédéric, « Brefs retours sur le caractère personnel du vote en droit parlementaire et sur son avenir », *JCP A*, 2014., n° 7, p. 139-

PORTELLI, Hugues, « L'évolution du personnel gouvernemental », *Le Débat*, 1988, n° 52, pp. 24-31.

PRAT, Michel-Pierre, JANVIER, Cyril., « Les conflits d'intérêts chez les élus », *Pouvoirs*, 2013, vol. 147, pp. 53-64.

QAZBIR, Hanan, « Le mandat parlementaire face au nouveau régime du cumul », *RFDC*, 2015, n° 3, pp. 633-656.

QUEMENER, Myriam, « Le Procureur financier, architecte de la lutte contre la corruption et la délinquance économique et financière », *Revue internationale d'intelligence économique*, 2014, n° 1, pp. 27-35.

RAMBAUD, Romain, « Confiance dans la vie politique : La révolution attendra », *AJDA*, 2017, n° 39, pp. 2237-2246.

RENAUDIE, Olivier, « L'injusticiabilité d'une sanction parlementaire à l'épreuve des droits fondamentaux, note sous CE 28 mars 2011 », *D.*, 2011, n° 22, pp. 1540-1543.

ROBLOT-TROIZIER, A., « Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire » Entretien, *JCP A*, 2019, vol. 26, pp. 27-30.

ROUX, Christophe, « Moralisation de la vie politique, morale parlementaire... moralité constitutionnelle », *Droit Administratif*, 2017, n° 10 p. 126-.

SAUVAGEOT, Frédéric, « le serment des hautes autorités étatiques , une institution à développer ? », *RDP*, 2006, n°1, pp. 201- 230.

SAVATIER, René, « déontologie », *Encyclopedia Universalis*, 2011.

SEGONDS, Marc,

- « Les élus de la république sont-ils tous justiciables de l'article 432-15 du Code pénal ? », *JCP, G*, 2018, n°44, pp. 1970-1975.
- « De l'(in)utilité des délits d'emploi familial créés par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, janvier-mars 2018, n° 1, pp. 793-801.

SAUVE, Jean-Marc,

- « Les règles françaises en matière de conflits d'intérêts sont-elles satisfaisantes ? » *ENA hors les murs*, n°444, septembre 2014, pp.8-10.
- « Conflits d'intérêts et déontologie dans le secteur public », *AJDA*, 2012, n°30, p.861-864.
- « La séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice », Entretiens du jeu de Paume, Versailles, 17 juin 2011.

SCHOETTL, Jean -Éric,

- « Moralité, quand tu nous tiens », *LPA*, 2017, vol. 118, pp. 7-13.
- « De la compétence contestable du parquet national financier (en particulier) et de l'autorité judiciaire (en général) pour connaître de l'affaire dite des collaborateurs parlementaires de François Fillon », *LPA*, 2017, vol. 32, pp. 4-6

TABOUI, Mehdi, « Premier contentieux des actes de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », *AJDA*, 2016, pp. 1579-1583.

TAILLEFAIT, Antony, « La déchéance des parlementaires », *RDP*, 2001, pp. 175-188

TELLIER-CAYROL, Vincent, « A propos d'une prétendue atteinte à la séparation des pouvoirs : retour sur l'affaire "Fillon" », *Lexbase Hebdo - Edition Privée Générale*, août 2017, vol. 709,

TERRE, Dominique, « Droit, morale et sociologie », *L'Année sociologique*, 2004, n° 2, p. 483-509

THIERS, Éric, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, pp. 61-72.

TÜRK, Pauline,

- Les parlementaires et le cumul des mandats : le nombre des mandats successifs doit-il être limité ? *LPA*, 2018, n°136, pp. 104-109.
- « La citoyenneté à l'ère numérique », *RDP*, 2018, n°3, pp. 623-640

- « Reddition de comptes et Parlement », *RFAP*, 2016, n° 4, pp. 1257-1270.

« Le cumul des mandats dans le temps : quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants ? », *LPA*, 2014, vol. 152, pp. 32-42.

TURPIN, Dominique,

- « La notion de représentation politique », *Politeia*, 2010, n° 18, pp. 209-220
- « Représentation et Démocratie », *Droits*, 1987, n° 6, pp. 79-90
- « Crise de la démocratie représentative », *Revue administrative*, 1985, n° 226, pp. 330-337.
- « Critiques de la représentation, *Pouvoirs*, 1978, n°7, pp. 7-16

UNTERMAIER-KERLEO, Elise,

- « Les députés protecteurs de la déontologie. A propos de la loi Sapin II », *Droit administratif*, 2017, vol. 3, pp. 15-22.
- « Les lois pour la confiance dans la vie politique : toujours plus de déontologie mais pas de “choc de confiance” », *Droit administratif*, 2018, vol. 1, pp. 17-24.

VEDEL, Georges, « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif », Congrès de l'association internationale de science politique, *RFSP*, 1958, n° 4, pp. 757. 781.

VERPEAUX, Michel, « La loi du 31 mars 2015 ne constitue pas un nouveau statut pour les élus locaux », *JCP* 2015, n° 27, p. 30-34.

VILLENEUVE, Pierre, « Le référent déontologue, une nouvelle figure pour la fonction publique », *JCP A.*19 juin 2017, n° 2155.

ZARKA, Jean -Claude, « La réforme visant à rétablir la confiance dans la vie politique », *LPA*, 2017, vol. 249, pp. 7-12.

D) Thèses et mémoires dactylographiés.

Thèses

ANDRE, Stanislas, *L'harmonisation de la représentation d'intérêts au parlement*, thèse de doctorat en droit public, Université Cote d'azur, 2017, 340 p.

BONNOTTE, Christophe., *Recherche sur la notion d'immunité en droit constitutionnel français*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Limoges. Faculté de droit et des sciences économiques, 2002, 574 p.

CABROL, Valérie, *Déontologie et Droit. Contribution à l'étude des rapports entre ordres normatifs*, Thèse De Doctorat en droit public, Université Toulouse I, 2000, 558 p.

CLAVREUL, Colette, *L'influence de la théorie d'Emmanuel Sieyès sur les origines de la représentation en droit public*, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Sorbonne 1982, 665 p.

ESTEVE, Alexandre, *Le député français*, thèse de doctorat en droit public, Université de Limoges, 2018, 443 p.

FRAISSEIX, Patrick, *Le Député français : élu local ou législateur ?*, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon Assas Paris II, 1991, 923 p.

GALVEZ, J., *Les inéligibilités « sanctions » comme élément de moralisation de la vie politique*, Thèse de doctorat en droit public, Université Aix Marseille III, 1999, 444 p.

MAREL, Guillaume, *L'élu et son double cumul des mandats et construction de l'État républicain en France du milieu du XIX^e au milieu du XX^e siècle*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès France, Grenoble II ; Institut d'études politiques de Grenoble, 2003, 776 p.

MATHIEU, Chloé., *La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse de doctorat en droit public, Montpellier, 2015, 551 p.

MICHEL, Yves., « les incompatibilités parlementaires en droit positif français », Thèse de doctorat en droit public, Université Paris 2, 1975, 367 p.

OGIER, Claire, *Le conflit d'intérêts*, Thèse de doctorat en droit privé, Saint-Étienne, Université Jean Monnet, 2008, 678 p.

PEUCHOT, Eric, *L'obligation de désintéressement des agents publics*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris 2, 1987, 675 p.

PRIOU, Xavier, *L'évolution des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sous la Ve République*, Thèse de doctorat en droit public, Université Rennes I, 2007, 751 p.

REGNIER, Dorothée, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*. Thèse de doctorat en droit public, Université Lille II, 2011,

TURPIN, Dominique., *De la démocratie représentative*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris Nord, 1978, 781 p.

Mémoires

CALANDRI, Charli., *Éthique des gouvernants et lois de déontologie*, Université Lyon 3, 2017, 112 p.

GALLOIS, Bérénice, *La déontologie chez les membres des chambres basses du Parlement, étude comparée entre l'Italie, l'Angleterre et la France*, Université Champagne Ardenne, 2017, 128 p.

LE GOFF, Samuel, *La prévention et le traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire français*, Université Paris I, 2012, 205 p.

LESEUL, François Nathan, *Le cumul des mandats sous la Ve République ou le dévoiement des principes du régime représentatif*, Université Panthéon Sorbonne Paris 1, 2012, 302 p.

E) Rapports et documents

ASSEMBLEE NATIONALE

Pour une nouvelle assemblée nationale, Les rendez-vous des réformes 2017-2022, Rapports des groupes de travail devant le Bureau (1^{ère} conférence des réformes, Décembre 2017, 2^e conférence juin 2018.). Les travaux des groupes de travail sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022> (consulté en juin 2019)

- *Quelle administration parlementaire pour 2022 ?*, Rapport au Président de l'Assemblée nationale rédigé par le secrétariat général de l'Assemblée nationale, 16 mai 2018 <https://fr.irefeurope.org/SITES/fr.irefeurope.org/IMG/pdf/rapport-au-president-de-l-assemblee-nationale-quelle-administration-parlementaire-en-2022.pdf>

COUDERC, Michel., *L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires* », rapport définitif de M., Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale, France, adopté lors de la session de Moscou, septembre 1998

BARTELONE, Claude, WINOCK, Michel., *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Assemblée nationale, La documentation française, octobre 2015.

FLOCH, Jacques, Rapport d'information n° 1594 sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes, 12 mai 2004,

GICQUEL, Jean, *Rapport du déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale*, 2012, (cité « Rapport déontologue 2012 »)

LENOIR, Noëlle, *Rapport public annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale*, novembre 2013 (cité « Rapport déontologue 2013 »)

MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand,

- *Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, Rapport public annuel sur la mise en œuvre du Code de déontologie remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale, juin 2015, (cité « Rapport déontologue 2015 »)
http://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologue/deontologue_rapport_2015.pdf
-
- *La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale*, Rapport public annuel sur la mise en œuvre du Code de déontologie remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale, novembre 2016 (cité « Rapport déontologue 2016 »)
http://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologue/deontologue_rapport_2016.pdf

ROBLOT-TROIZIER, Agnès, *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire*, Rapport public annuel de la déontologue de l'Assemblée nationale, janvier 2019 (Cité « Rapport déontologue 2019 »)
http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologue/rapport_activite_300119.pdf

SEGUIN, Philippe, (dir.), *Groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent*, Assemblée nationale, Les documents d'information, 1994.

SIRUGUE, Christophe, *Rapport sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, Rapport présenté au nom de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, 27 février 2013.

BALLADUR, Édouard,(dir.) *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, La documentation française, 2007.

CEVIPOF

- CHEURFA, Madani., CHANVRIL, Flora., *2009-2019, La crise de la confiance politique*, Sciences Po, Janvier 2019,
- CHEURFA, Madani., *Avoir confiance, mais en qui ? Baromètre de la confiance politique*, vague 6, Sciences Po, 2015
- ROZENBERG, Olivier., VIKTOROVITCH, Clément., (dir.), *Le Parlement et les citoyens*, Cahiers du CEVIPOF, n°58, Octobre 2014

CONSEIL D'ÉTAT,

- *Le numérique et les droits fondamentaux*, Rapport public annuel 2014, La documentation française, 2014
- *Le droit souple*, Rapport public annuel 2013 , Documentation française, juillet 2013

- *Perspectives pour la fonction publique*, Rapport public annuel 2003, La documentation française, 2003
- *L'intérêt général*, Rapport public annuel 1999, La documentation Française, 1999

GRECO,

Prévention de la corruption des parlementaires, des procureurs et des juges, Ve cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation pour la France : GRECO 62, 27 janvier 2014, Rapports de conformité pour la France : 1^{er} rapport, GRECO 71, 6 juin 2016 ; 2^e rapport, GRECO 80, 18 septembre 2018.

HAUTE AUTORITE POUR LA TRANSPARENCE DANS LA VIE PUBLIQUE (HATVP)

- *Guide déontologique*, Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues, avril 2019.
- *Les clubs parlementaires*, Rapport au Président de l'Assemblée nationale, 2016.
- Les rapports thématiques, les rapports d'activités annuels de 2015 à 2018 ainsi que la veille doctrinale et jurisprudentielle sont disponibles sur le site de la HATVP, sous l'onglet « publications » <https://www.hatvp.fr/nos-publications/>.
- NADAL, J.L, *Renouer la confiance publique* - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, La documentation française, 2015 (cité, « Rapport Nadal »).

JOSPIN, Lionel. (dir.), *Pour un renouveau démocratique: Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, La documentation Française, 2012 (cité Rapport Jospin).

SAUVE, Jean-Marc,(dir.) *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, La documentation française, janvier 2011.

SENAT

- *Guide déontologique du sénateur*, Décembre 2018.
- *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information n°518 (2010-2011) de M. Jean-Jacques HYEST (et al.), fait au nom de la commission des lois, 2011,(cité « Rapport Hyest »)
- MEZARD, Jacques., « *Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler* », rapport fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur les autorités administratives indépendantes, 28 octobre 2015.

- BUFFET, François-Noël, LABAZEE, Georges, *Le cumul des mandats: moins cumuler pour plus d'efficacité*, Rapport d'information n° 365 (2011-2012) de fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 14 février 2012
- PEYRONNET, J-C., rapport d'information n° 238 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur la place des parlementaires dans les instances locales après l'adoption des nouvelles règles de non-cumul, décembre 2013 (cité « Rapport Peyronnet »)

Les avis publiés et les rapports d'activités annuels du comité de déontologie du Sénat sont disponibles sur le site du Sénat, à la page dédiée au comité http://www.senat.fr/role/comite_deontologie.html

F) Articles et tribunes de presse

AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean « Collaborateurs parlementaires : respectons le droit », *le Figaro*, 8 février 2017.

BLACHER, Philippe, « La déontologie de la vie politique, grande absente de la réforme constitutionnelle », *Le Monde*, 16 mars 2018.

DAILLY, Etienne, « Un suppléant pour quoi faire ? » *Le Monde*, 4 novembre 1969.

LAURENT, Corinne, Quatre universitaires se prononcent pour le cumul des mandats » *La Croix*, 25 mars 2013.

LE GOFF, Samuel,

- « Agnès Roblot-Troizier : « Je ne cherche pas particulièrement à être populaire » , Entretien, *Contexte*, 31 janvier 2019.
- « François Pillot : « L'indépendance n'est pas une question de structure mais d'éthique personnelle » , Entretien, *Contexte*, 7 décembre 2017 .
- « La déontologie prend ses quartiers au bureau de l'Assemblée », *Contexte*, 10 novembre 2017 .

MATON, Philippe, DEPIERRE, Stéphanie, « Les doutes de la déontologue sur le contrôle des frais de mandat », *LCP*, 4 décembre 2017

MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdiand, « Je peux témoigner des progrès éthiques de l'Assemblée nationale mais ils sont insuffisants », *Le Huffington Post*, 24 juin 2017

NADAL, Jean-Louis, « Non au tous pourris », *Le Parisien*, 7 avril 2019

ROGER, Patrick, « La fonction de conseil n'est pas incompatible avec la fonction de député », *Le Monde*, 11 février 2017.

VIGNAL, François,

- « Moralisation : la fiscalisation de l'IRFM et ses effets sur le salaire des parlementaires », *Public Sénat*, 24 mai 2017.
- « Sénat : 14 sénateurs trop absents seront sanctionnés de 21.000 € » *Public Sénat*, 13 janvier 2016.
- « Quand les députés se reversaient une partie de leur crédit collaborateur », *Public Sénat*, 3 février 2017.

II) Bibliographie générale relative au droit allemand

A) Ouvrages

AUTEXIER, Christian, *Introduction au droit public allemand*, Paris, P.U.F, . Droit fondamental, 1997, 379 p.

DREIER, Horst, (dir.). *Grundgesetz : Kommentar*, Munich, Allemagne, C. H. Beck, 2011.

BRAUN, Werner, JANTSCH, Monika, KLANTE, Elisabeth, *Abgeordnetengesetz: des Bundes : unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder : Kommentar*, Berlin, Walter de Gruyter, 2002. 616 p.

FROMONT, Michel, *Introduction au droit allemand*, Paris, Cujas, 1984, 430 p.

LE DIVELLEC, Armel., *Le gouvernement parlementaire en Allemagne : contribution à une théorie générale*, Paris , L.G.D.J, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2004, 628 p.

MANGOLDT, Hermann. von, KLEIN, Friedrich., *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Band 2, Artikel 20 bis 78*, Munich, F. Vahlen, 2000, 391 p.

PATZELT, Werner J. (dir.), *Parlamente und ihre Funktionen : institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden, Westdeutscher Verl, 2003, 473 p.

VON BEYME, Klaus, *The Legislator: German Parliament as a Centre of Political Decision-making*, Londres, Ashgate, 1998, 207 p.

B) Articles et rapports

JEFFERY, Charlie, GREEN, Simon., « Sleaze and the Sense of Malaise in Germany », *Parliamentary Aff.*, 1995, n° 4, pp. 677-687.

Bundestag, Amtsausstattung der Bundestagsabgeordneten (Commission sur le statut du député) *Verfassungsrechtliche Aspekte der Kostenpauschale*, (aspects constitutionnels de l'indemnité de frais de mandat) WD 3 - 3000 - 290/14 21 janvier 2015

GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, des procureurs et des juges*, IV^e cycle d'évaluation,

Rapport d'évaluation pour L'Allemagne : GRECO 65, 28 janvier 2015,

Rapports de conformité, GRECO 75, 6 juillet 2017, GRECO RC4, 12 août 2019.

III) Bibliographie générale relative au droit américain

A) Ouvrages

JENNINGS, Bruce, CALLAHAN, Daniel (dir.), *Representation and responsibility: exploring legislative ethics*, Hastings Center series in ethics, New York, Plenum Press, 1985, 332 p.

MADISON, James, *Le fédéraliste*, Paris, Classiques Garnier, « politiqueS », 2012, 648 p.

MOUNK, Yascha, *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2018, 517 p.

PELIZZO, Riccardo, STAPENHURST, Frederick, *Corruption and Legislatures*, New York, Routledge, 2014, 121

ROSENTHAL, Alan, *Drawing the line: legislative ethics in the states*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1996, 268 p.

THOMPSON, Dennis.F.,

- *Ethics in Congress from individual to institutional corruption*, Washington DC, Brookings Institutions, 1995, 267 p.
- *Political ethics and public office*, Harvard University Press, 1987.

B) Articles.

ACKERMAN, Bruce, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, 2000 , n° 3, pp. 633-729.

HERRICK, Rebekah, « Who Will Survive? An Exploration of Factors Contributing to the Removal of Unethical House Members », *American Politics Research* 2000, n° 1, pp. 96-109.

POLSBY, Nelson.W, « The Institutionalization of the U.S. House of Representatives », *American Political Science Review*, 1968, n° 1, pp. 144-168.

REINSTEIN, Robert J, SILVERGLATE, Harvey A., « Legislative Privilege and the Separation of Powers », *Harvard Law Review*, 1973, n° 7, pp. 1113-1182.

C) Rapports et documents

GRECO, Rapport d'évaluation pour les États unis, GRECO 74, 17 janvier 2017.

Congressional Research Service, *House Office of Congressional Ethics: History, Authority, and Procedures*, 6 juin 2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40760.pdf>

House of Ethics Manual, 2008, 456 p.

IV) Bibliographie générale relative au droit britannique

A) Ouvrages,

ALLEN, Nicolas, BIRCH, Sarah, *Ethics and Integrity in British Politics: How Citizens Judge their Politicians' Conduct and Why it Matters*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 255

ANTOINE, Aurélien, *Droit constitutionnel britannique*, Paris, LGDJ, 2018, 208 p.

AYDELOTTE, William O. (dir.), *The history of parliamentary behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1977, p. 321

BAGEHOT, Walter., *The English constitution*, 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1873, 292 p.

BARANGER, Denis., *Parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre des années 1740 au début de l'âge victorien*, Paris, P.U.F, Léviathan, 1999 , 408 p.

BARNETT, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Routledge, 2014, 797 p.

BESLY, Nicolas, GOLDSMITH, Tom, ROGERS, Robert, WALTERS, Rhodri, *How Parliament Works*, 8e édition, Londres, Routledge, 2018, 458 p.

BLACKBURN, Robert, *The electoral system in Britain*, Royaume-Uni, Basingstoke , Macmillan, 1995, 487 p.

- CHARLOT, Monica, *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, P.U.F, 1998, 361 p.
- COKE, Edward, *The Fourth Part of of the Institutes of the law of England*, Londres, The Lawbook Exchange, Ltd., 1817
- COXALL, Bill, *Pressure groups in British politics*, Londres, Harlow, 2001, 205 p.
- COXALL, Bill, ROBINS, Lynton J., LEACH, Robert.E., *Contemporary British politics*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003, 480 p.
- DE CHAMPS, Emmanuelle, *La déontologie politique ou La pensée constitutionnelle de Jeremy Bentham*, Travaux de sciences sociales, Genève, Suisse, Droz, 2008, 387 p.
- DICEY, Albert, *Introduction to the study of the law of the constitution*, Londres, Macmillan, 1959, 535 p.
- DOGAN, Mattei (dir.), *Political mistrust and the discrediting of politicians*, Brill, International studies in sociology and social anthropology, Leiden, Pays-Bas, 2005, 264 p.
- DOIG, Alan, *Corruption and misconduct in contemporary British politics*, Londres, Penguin Books, 1984, 448 p.
- ERSKINE MAY, Thomas, *Parliamentary Practice*, Londres, Butterworths Law, 23^e édition, 2004, 24^e édition, 2011, 25^e édition, 2019.
- FEE, David, SERGEANT, Jean-Claude, *Éthique, politique et corruption au Royaume-Uni*, Aix-en-Provence, Presses universitaires de Provence, Sociétés contemporaines, 2013, 213 p.
- GAUDEMET, Pierre-Marie, *Le civil service britannique : essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne*, Paris, A. Colin, 1952, 173 p.
- GAY, Onagh, LEOPOLD, Patricia (dir.), *Conduct unbecoming: the regulation of parliamentary behaviour*, Londres, Politico's, 2004, 378 p.
- GRIFFITH, J.A.G. BLACKBURN, Robert, KENNON, A, *Griffith and Ryle on Parliament: functions, practice and procedures*. Londres, Sweet and Maxwell, 2003, 805 p
- HARDT, Sasha, *Parliamentary immunity: a comprehensive study of the systems of parliamentary immunity of the United Kingdom, France and the Netherlands in a European context*, Cambridge, Intersentia Ltd, 2013, 323 p.
- HARRIS, Nigel G. E. *Professional codes of conduct in the United Kingdom: a directory*, Londres, Mansell, 1996, 438 p.
- HINE, David, PEELE, Gillian, *The regulation of standards in British public life: doing the right thing ?*, Royaume-Uni , Manchester University Press, 2016, 312 p.
- HORNE, Alexander, DREWRY, Gavin. (dir.), *Parliament and the law*, Oxford, Hart Publishing, 2018, 389 p.

JOWELL, Jeffrey, OLIVIER, Dawn O'Kinneide COLME, *The Changing Constitution*, Oxford University Press, 2015, 456 p.

JUDGE, David, *Representation: theory and practice in Britain*, Londres, Routledge, 1999, 244 p.

LAUNDY, Philip, *Parliament and the people: the reality and the public perception*, Londres, Aldershot, Hants, 1997, 236 p.

LEIGH, David, VULLIAMY, Ed, *Sleaze: the corruption of Parliament*, Londres, Fourth Estate, 1997, 256 p.

LERUEZ, Jacques, *Le système politique britannique : de Winston Churchill à Tony Blair*, Paris, Armand Colin, Compact. Science politique, 2001, 331 p.

LLOYD, John, *What the media are doing to our politics*, Royaume-Uni, Constable, 2004, 218 p.

LOVELAND, Ian, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 744 p.

MANCUSO, Maureen, *The Ethical World of British MPs*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995, 238 p.

MARSHALL, Georges, *Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability*, Royaume-Uni, Oxford Clarendon Press, 1984, 259 p.

NEALE, John E., *Queen Elizabeth I*, Londres, Pimlico, 1998, 414 p.

NORTON, Phillip., *Parliament in British politics*, Londres, Palgrave, 2013, 352 p.

O'NEILL, Onora, *A question of trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 110 p.

PARRIS, Matthew, *Great Parliamentary Scandals: Five Centuries of Calumny, Smear and Innuendo*, Londres, Robson, 2004, 458 p.

PRESTON, Noel, SAMPFORD, Charles, *Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics*, Londres, Federation Press, 2012, 232 p.

RIDLEY, Frederick F., DOIG, Alan., *Sleaze: politics, private interests and public reaction*, Hansard society series in politics and government, Oxford University Press, 1995, 216 p ;

ROSE, Jonathan, *The Public Understanding of Political Integrity: The Case for Probity Perceptions*, , Londres, Springer, 2014, 113 p.

RUSH, Michael, *The Role of the Member of Parliament Since 1868: From Gentlemen to Players*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 249 p.

WILLIAMS, Sandra, *Conflict of interest: the ethical dilemma in politics*, Londres, Aldershot, Gower, 1985, 188 p.

WILLEY, Fred, The Honourable Member, Londres, Sheldon Press, 1974, 183 p.

WITTKE, Carl. Frederick, *The history of English parliamentary privilege*, The Ohio state university, 1921, 212,p.

B) Articles

ALLEN, Nicolas,

- « Dishonourable members? Exploring patterns of misconduct in the contemporary House of Commons », *British Politics*, 2011, n° 2, pp. 210-240.
- « Voices from the Shop Floor: MPs and the Domestic Effects of Ethics Reforms », *Parliam. Aff.*, octobre 2008, vol. 62, n° 1, pp. 88-107.
- « A New Ethical World of British MPs? », *The Journal of Legislative Studies*, 2008, n° 3, pp. 297-314.

ALLEN, Nicolas, BIRCH, Sarah., « Political Conduct and Misconduct: Probing Public Opinion », *ParliamL Aff.* 2011, n° 1, pp. 61-81.

ATKINSON, Michael, BIERLING, Georges, « Politicians, the Public and Political Ethics: Worlds Apart », *Canadian Journal of Political Science*, 2005, n° 4, pp. 1003-1028.

CAMPBELL, Enid, « Expulsion of Members of Parliament », *The University of Toronto Law Journal*, 1971, n° 1, pp. 15-43

DÁVID-BARRETT, E., « Nolan's Legacy: Regulating Parliamentary Conduct in Democratising Europe », *Parliam. Aff.*, 2015, n° 3, pp. 514-532.

DOIG, Alan,

- « Sleaze and Trust: Labour Trades Mistrust for Sleaze », *Parliam Aff.*, 2005, n° 2, pp. 394-407.
- « Sleaze, Ethics and Codes: the Politics of Trust », *Parliam. Aff.*, 2004, n° 2, pp. 435-452.
- « Politics and Sleaze: Conservative Ghosts and Labour's Own Brand », *Parliam. Aff.* 2003, n° 2, pp. 322-333.
- « Sleaze Fatigue in 'The House of Ill-Repute' », *Parliam. Aff.*, 2002, n° 2, pp. 389-399.
- « Sleaze: Picking Up the Threads or 'Back to Basics' Scandals? », *Parliamentary Aff.* n° 2, pp. 360-375.
- « Cash for Questions': Parliament's Response to the Offence that Dare Not Speak its Name », *Parliam. Aff.*, 1998, n° 1, pp. 36-50.

- « From Lynskey to Nolan: The Corruption of British Politics and Public Service », *Journal of Law and Society*, 1996, vol. 23, pp. 36-56
- « Watergate, Poulson and the Reform of Standards of Conduct », *Parliamentary Aff.*, 1983, n° 1, pp. 316-333.
- « Self-Discipline and the House of Commons: The Poulson Affair in a Parliamentary Perspective », *Parliam. Aff.*, 1979, n° 1, pp. 248-267.

DOIG, Alan, WILSON, John,

- « The Effectiveness Of Codes Of Conduct », *Business Ethics: A European Review*, 1998 , n° 3, pp. 140-149.
- « Untangling the Threads of Sleaze: The Slide Into Nolan », *Parliam. Aff.*, n° 4, pp. 562-578.

GAY, Onagh, « Parliamentary Standards: A Developing Issue », *The Political Quarterly*, 2003, n° 1, pp. 83-90.

GINSBERG, Benjamin, SHEFTER, Martin, « Ehtics Probes as Political Weapons », *Journal of Law and Politics*, 1995, vol. 11, pp. 497-513.

GUERIN- BARGUES, Cécile, « Brexit : au mépris du parlement ? Theresa May, entre « contempt of parliament » et fragile soutien de sa majorité, *JP Blog*, 18 décembre 2018.

HAZELL, Robert, BOURKE, Gabrielle, WORTHY, Benjamin., « Open House? Freedom of Information and Its Impact on the UK Parliament », *Public Administration*, n° 4, 2012 , pp. 901-921.

HEYWOOD, Paul, « Political Corruption: Problems and Perspectives », *Political Studies*, 1997, n° 3, pp. 417-435.

JOHNSTON, Michael, « Right and Wrong in British Politics: “Fits of Morality” in Comparative Perspective », *Polity*, 1991 , n° 1, pp. 1-25.

JUDGE, David,

- « Recall of MPs in the UK: “If I Were You I Wouldn’t Start from Here” », *Parliamentary Aff.*, 2013, n° 4, pp. 732-751.
- « Representation in Westminster in the 1990s: The ghost of Edmund Burke », *The Journal of Legislative Studies*, 1999, n° 1, pp. 12-34.

KELSO, Alexandra., « Parliament on its Knees: MPs’ Expenses and the Crisis of Transparency at Westminster », *The Political Quarterly*, 2009, n° 3, pp. 329-338.

KING, Anthony, « The Rise of the Career Politician in Britain — And its Consequences », *British Journal of Political Science*, 1981,n° 3, pp. 249-285.

LITTLE, Gavin, STOPFORTH, David., « The Legislative Origins of the MPs' Expenses Scandal », *The Modern Law Review*, janvier 2013, n° 1, pp. 83-108.

MACAULAY, Michael., « Measuring the Impact of the Committee for Standards in Public Life », *Public Policy and Administration*, 2005, n° 11, pp. 34- 47.

MACAULAY, Michael, LAWTON, Alan, « Changing the Standards? Assessing the Impact of the Committee for Standards in Public Life on Local Government in England », *Parliam. Aff.*, janvier 2006, n° 3, pp. 474-490.

MANCUSO, Maureen, « The Ethical Attitudes of British MPs: A Typology », *Parliamentary Affairs*, 1993, vol. 46, n° 2, pp. 179-191.

OLIVER, Dawn,

- « Regulating the Conduct of Mps. the British Experience of Combating Corruption », *Political Studies*, 1997, n° 3, pp. 539-558
- The Committee on Standards in Public Life: Regulating the Conduct of Members of Parliament », *Parliam. Aff.*, 1995, n° 4, pp. 590-601.

PARPWORTH, Neil, « The Parliamentary Standards Act 2009: A Constitutional Dangerous Dogs Measure? », *Modern Law Review*, 2010, n° 2, pp. 262-281.

ROYNIER, Céline, « La résolution du scandale des notes de frais ou les bienfaits de la morale constitutionnelle » *JP Blog*, 20 mars 2017

SEAWARD, Paul, « Sleaze, Old Corruption and Parliamentary Reform: An Historical Perspective on the Current Crisis », *The Political Quarterly*, 2010, n° 1, pp. 39-48.

SKELCHER Chris, SNAPE, Stéphanie « Ethics and Local Councilors: Modernising Standards of Conduct » *Parliam. Aff.*, 2001, pp. 72-78.

SMITH, Trevor, « Political Sleaze in Britain: Causes, Concerns and Cures », *Parliam. Aff.*, 1995, n° 4, pp. 551-561.

WOODHOUSE, Diana., « The Parliamentary Commissioner for Standards: Lessons from the 'Cash for Questions' Inquiry », *Parliam. Aff.*, 1998, n° 1, pp. 51-61.

B) Rapports et documents

CHAMBRE DES COMMUNES

Cross-Party Working Group on an Independent Complaints and Grievance Policy, HCWS460, 8 février 2018

MPs and Peers with Dual Mandates Parliamentary Information List Standard Note: SN/PC/04101, septembre 2017 (En ligne)

Joint committee on parliamentary privileges, HC 100, 2013

Joint committee on parliamentary privileges, HC 214-1, 1999

GAY, Onagh.,

- *MPs' Allowances and FOI Requests*, Standard Note SN/PC/04732, 22 juin 2009
- *Disqualification for membership of the House of Commons*, Standard Note : SN/PC/3221 13, 13 octobre 2004.

Members' pay, pensions and allowances , Factsheet M5, Members Series, juillet 2011

House of Commons, *Guide to the Rules on All-Party Groups*, 2011

House of Commons Committee on Members' Expenses, « *The Operation of the Parliamentary Standards Act 2009* », First Report of Session 2010–12, HC 1484.

Les notes de recherche éditées par le Parlement sont disponibles sur : <https://researchbriefings.parliament.uk>

COMMISSAIRE A L'ETHIQUE ET COMMITTEE AND STANDARDS

Les rapports d'activités annuels et les rapports individuels du commissaire à l'éthique sont consultables sur le site du commissaire à l'éthique :

<https://www.parliament.uk/pcs>

Les rapports du Committee on Standards sont publiés sur le site du comité :

<https://www.parliament.uk/standards>

Committee on Standards, *Final Reflections of the first lay members at the end of their appointment period December 2012 - March 2017* .

Committee on standards, *The standards system in the House of Commons, sixth report 2014-2015*, HC 383, février 2015

Committee on Standards and Privileges, *Proposed Revisions to the Guide to the Rules relating to the conduct of Members* Third Report of Session 2012–13 , EV 10.

Committee on Standards and Privileges, 9th report, *A New Code of Conduct and Guide to the Rules Report together with the Proceedings of the Committee* HC 763, Session 2001-2002.

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE (CSPL)

MPs' Outside Interests, 19th report, juillet 2018 (Cité "Rapport CSPL 2018")

Public perceptions of standards in public life in the UK and Europe, mars 2014.

MPs' expenses and allowances, Supporting Parliament, safeguarding the taxpayer, Twelfth Report, Cm 7724, novembre 2009 (cité Rapport CSPL 2009)

NOLAN, M.P.,(Lord), *Standards in Public Life*, First Report of the Committee on Standards in Public Life, Cm. 2850, mai 1995 (cité Rapport Nolan)

Report on Standards of Conduct in the House of Commons, Eighth Report, Cm 5663, 2002 (cité Rapport CSPL 2002)

Reinforcing Standards, Sixth report, Cm 45, janvier 2000,

Ces rapports sont consultables sur le site du CSPL, <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>

SALMON, Cyril.Baron (Lord) , *Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life, 1974-1976: report*,H.M. Stationery Off., juillet 1976.

GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, des procureurs et des juges*, IV^e cycle d'évaluation,

Rapport d'évaluation pour le Royaume-Uni : GRECO 57, 6 mars 2013,

Rapports de conformité pour le Royaume-Uni : 1^{er} rapport, GRECO 66, 19 janvier 2015 ; 2^e rapport, GRECO 75, 10 novembre 2017

INDEPENDENT PARLIAMENTARY STANDARDS AUTHORITY (IPSA)

Les documents cités relatifs à l'IPSA (schéma des dépenses, consultations publiques, rapports annuels) sont consultables sur le site de l'autorité : <http://www.theipsa.org.uk/>

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO)

Independent Parliamentary Standards Authority The payment of MPs' expenses, HC 1273 session 2010-2012, 7 juillet 2011

C) Articles de presse

« MPs' expenses: the timeline », *Daily Telegraph*, 3 octobre 2010

TEMPEST, Michael., « Common Watchdog resign », *The Guardian*, 4 décembre, 2001

V) Bibliographie générale relative au droit canadien et au droit québécois

A) Ouvrages

Assemblée nationale, La procédure parlementaire au Québec,
<http://www.assnat.qc.ca/fr/publications/fiche-procedure-parlementaire.html>

B) Articles

AERNOUDT, Rudy, « Éthique et politique : un couple infernal », *Pyramides*, 2008, n°1 pp. 169-190.

BEGIN, Luc, « Légiférer en matière d'éthique : le difficile équilibre entre éthique et déontologie », *Éthique publique*, 2011, n°1, pp. 39-61.
<https://journals.openedition.org/ethiquepublique/361>

BISSON, Claude, « Pourquoi légiférer l'éthique ? Pour apaiser le public ou pour soutenir l'exercice d'une charge publique ? », *Éthique publique*, 2011, n°1,
<https://journals.openedition.org/ethiquepublique/345>

BOISVERT, Yves, « Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », *Éthique publique*. 2002, n°4,
<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2478>

FOURNIER, Jean, T., « Évolution récente de la déontologie parlementaire au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, 2009, n°2, Toronto, pp. 8-13

FRANKS, C.E.S., « Les parlementaires et le nouveau code de déontologie », *Revue parlementaire canadienne*, 2005, no 1, p. 11-16

LOISON, Manon, « Redonner la confiance au peuple », *Éthique publique*, 2011, n°2.
<https://journals.openedition.org/ethiquepublique/892>

NYOUNG-ROGER, Alexia (et al.), « Les immunités parlementaires québécoises », *JP Blog*, 17 septembre 2018

THERIAULT, Joseph-Yvon, « Revaloriser l'élite politique , c'est revaloriser la représentation », *Éthique publique*, n°2, 2011, <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/807>

YATES, Stéphanie, La transparence des activités de lobbyisme au Québec : la grande illusion ? *RFAP*, 2018, n°1, pp. 33-47.

C) Rapports et documents

CANADA

YOUNG, Margareth, « Les codes régissant les conflits d'intérêts pour les parlementaires : un long cheminement, *Bibliothèque du Parlement*, 2006

QUEBEC

Comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale, *Le député au cœur de notre démocratie : pour une rémunération juste et équitable*, novembre 2013.

COMMISSAIRE A L'ETHIQUE ET A LA DEONTOLOGIE

Les rapports d'enquêtes individuels, les rapports d'activités annuels, les rapports sur l'application du code d'éthique et de déontologie et les sommaires des déclarations d'intérêts des députés sont consultables sur le site dédiée du commissaire <https://www.ced-qc.ca/fr/>

Rapport sur la mise en œuvre du code de d'éthique et de déontologie des députés 2011-2014, février 2015. Le prochain rapport doit être publié au plus tard le 1 janvier 2020.

VI) Bibliographie générale relative au droit européen

A) Articles

ANDREONE, Fabrice, « Le nouveau statut des assistants parlementaires dans l'Union européenne », *Études européennes*, 2010

LETTERON, Roseline, « La Cour européenne face aux parlementaires corrompus », *Blog Liberté, Libertés chéries*, 9 décembre 2014. <http://libertescherries.blogspot.com/2014/12/la-cour-europeenne-face-aux.html>

MAXIMIN, Nathalie., « Données personnelles : les dépenses des parlementaires sont protégées », *Dalloz actualité*, 17 octobre 2018.

MICHON, Sébastien, « Assistant parlementaire au Parlement européen : un tremplin pour une carrière européenne », *Sociologie du travail*, 2008, n°2 pp. 169-183.

B) Rapports et documents

COMMISSION DE VENISE

Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques, étude n° 646, adopté par la Commission de Venise lors de sa 93^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012)

PARLEMENT EUROPEEN

Les rapports annuels du comité consultatif sur la conduite des députés, les documents concernant la déontologie, les registres d'intérêts et des cadeaux et invitations reçus sont consultables sur le site du parlement européen à la page « à propos des députés » <http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/about>

Bureau de promotion de la démocratie parlementaire, *L'éthique parlementaire : une question de confiance*, 2011.

GRECO

Rapport d'évaluation pour le Danemark : GRECO 63, 16 avril 2016
Rapport d'évaluation pour la Suède : GRECO 61, 2 novembre 2013

VII) Bibliographie générale relative au droit comparé

A) Ouvrages

BALMELLI, Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg, Éditions Universitaires, 2001, 412 p.

CHEVALIER, Jean-Jacques, *Droit constitutionnel comparé, histoire constitutionnelle comparée de la France et de l'Angleterre à partir de 1789*, IEP Paris, année 1945-1946, Les cours de droit, Dalloz, 1952, 628 p.

CEOARA, Michel, *Les Incompatibilités parlementaires en France et à l'étranger* Notes et études documentaires, Paris, la Documentation française, 1974, 79 p.

DE NANTOIS, Christophe, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Paris, L.G.D.J., 2010, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 650 p.

ESMEIN, Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, éditions Panthéon-Assas, 2001, 1296 p.

FROMONT, Michel, *Grands systèmes de droit étrangers*, Paris, Dalloz, Mémentos, Série Droit privé, 2009, 256 p.

GUERIN- BARGUES, Cécile, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Paris, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2011, 457 p.

GUGLIELMI, Gilles J.(dir), *L'intérêt général dans les pays de Common law et de droit écrit*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, Colloques, 2017, 228 p.

GUIZOT, François, *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe*, tome I, 1880, Hachette Livres, BnF, 2017, 438 p.

HOULLON, Grégory, *Le lobbying en droit public*, Bruxelles, Bruylant, Droit administratif, 2012, 1123 p.

LAUVAUX, Philippe, LE DIVELLEC, Armel, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, P.U.F, 2015, 1064 p.

LEGRAND, Pierre, *Le droit comparé*, Paris, P.U.F, Que sais-je ? 2011, 127 p

MAUGUIN-HELGESON, Murielle, *L'élaboration parlementaire de la loi : étude comparative : Allemagne, France, Royaume-Uni*, Paris, France, Dalloz, , Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006, 528 p.

MENY, Yves, SUREL, Yves, *Politique comparée : les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, Domat, 2006, 488 p.

MONTAGNE, Camille, BOURGUES, Paul, *La circulation des modèles normatifs*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble, Droit et action publique, 2017, 171 p.

PONTHOREAU, Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, Corpus, 2010, 400 p.

SAINT-MARTIN, Denis, THOMPSON, Fred (dir.) *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective*, Oxford, Elsevier, 2006, 288 p.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, *Politique comparée, les grands systèmes politiques contemporains*, Paris, IEP Paris, Les cours de droit , 1980, 795 p.

TROPER, Michel, CHAGNOLLAUD, Dominique, (dir.), *Traité international de droit constitutionnel.*, 3 tomes,, Paris, Dalloz, 2012.

TROST, Christine, GASH, Alison L. (dir.), *Conflict of interest and public life: cross-national perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 276 p.

B) Articles

BRACK, Nathalie (et al.), « MPs between territories, assembly and party – Investigating parliamentary behaviour at the local level in France, Belgium and Germany », *French Politics*, 2016, n° 4, pp. 395-405.

BRIEN, Andrew, « A code of conduct for parliamentarians ? », *Politics and Public Administration Group*, Parliament of Australia, 14 septembre 1998, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9899/99rp02

DOGAN, Mattei., « Méfiance et corruption : discrédit des élites politiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 3, pp. 415-432.

HOLMAN, Craig, LUNEBURG, Wiliam, « Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform », *Interest Groups and Advocacy*, 2012, n° 1, pp. 75-104.

LE DIVELLEC, Armel, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, pp. 123-140.

LENOIR, Noëlle, « Déontologues en Europe : confronter le modèle français au modèle britannique », *Revue de l'Union européenne*, 2014, n° 574, pp. 4-12

MATTARELLA, Bernardo-Giorgio, « Le régime juridique du conflit d'intérêts éléments comparés », *RFAP*, 2011, n° 3, pp. 643-654.

PICARD, Etienne, « l'état du droit comparé en France », *Revue internationale de droit comparé*, 1999, n°4, pp. 885-915.

PONTHOREAU, Marie -Claire, « Les études constitutionnelles comparatives en France après Louis Favoreu », *RFDC*, 2014, n° 4, pp. 1037-1049.

SEASSAUD, Eric., « La lutte contre la corruption en droit anglais, américain et français : une approche comparée », *RJEP*, n°710, 2013, étude 10.

SAINT-MARTIN, Denis, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *Cahiers internationaux de sociologie*, mai 2009, n° 1, pp. 21- 37.

BALME, Rodolf, MARIE, Jean-Louis, ROZENBERG, Olivier, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, n° 3, pp. 433-461.

ZOLLER, Élisabeth., « Qu'est-ce que le droit constitutionnel comparé », *Droits*, 2001, n° 32, pp. 121-134.

C) Rapports et documents

GOPAC, POWER, Greg, *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct, A guide for parliamentarians*, 2011. http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf

INDI, *Éthique parlementaire, étude comparée*, série Recherches Parlementaires, dossier n°4, 1999, 53 p. https://www.ndi.org/sites/default/files/026_ww_legethics_fre_0.pdf

OCDE,

Gérer les conflits d'intérêts dans le service public, lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales, 25 août 2005, <http://www.oecd.org/mena/governance/50347884.pdf>

Lobbying, pouvoirs publics et confiance, volume 1, Quel cadre législatif pour plus de transparence ? publications de l'OCDE, 25 janvier 2011, <https://www.oecd.org/fr/publications/lobbying-pouvoirs-publics-et-confiance-volume-1-9789264073395-fr.htm>

Restoring trust in government, Gouvernement at a glance éditions 2013,2017 et 2019 <https://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>

OSCE/ ODIHR , *Étude d'ensemble sur les normes professionnelles et éthiques applicables aux parlementaires (Professional and Ethical Standards for Parliamentarians)*,Varsovie, 2012, <https://www.osce.org/odihr/98924?download=true>

ROUSSELLE, J. *Les déontologies et les codes d'éthique des parlements dans l'espace francophone*, Rapport de la Commission des Affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, mars 2017 , http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/5.3._cap-hcmv_2017-pr-deontologies.pdf

LEONE, Jacopo, *Code of conduct for national parliament and their role in promoting integrity*, OECD Global anticorruption & integrity forum, 2017 <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Leone-conduct-parliaments.pdf>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE,

- *Pour un Parlement exemplaire*, Rapport et recommandations 2017, <https://transparency-france.org/actu/communiquer-parlement-exemplaire/>
- *Pour un meilleur encadrement du lobbying*, Rapport et recommandations, 2019 <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2019/05/Rapport-Lobbying-2019.pdf>

STAPENHURST, Frederick, PELIZZO, Riccardo., *Legislative Ethics and Code of conduct*, World Bank Institute, 2004,18 p., <http://documents.worldbank.org/curated/en/894431468323056040/pdf/33034a10ParliamentaryEthics1final.pdf>

UIP (Union Interparlementaire), *Parlement et démocratie au XXI^e siècle* , Guide de bonnes pratiques, rédigé et édité par David BEETHAM, 2006, 225 p., http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_fr.pdf

VIII) Bibliographie générale relative à la théorie et à la philosophie du droit

A) Ouvrages

BENTHAM, Jeremy,

- *Déontologie ou Science de la morale*, Paris, La Versanne, 2006, Encre marine, 443 p.
- *Garanties contre l'abus de pouvoir et autres écrits sur la liberté politique*, Paris, éditions Rue d'Ulm, Collection Versions françaises, 2001, 285 p.
- *Chrestomathia, Essai sur la nomenclature et la classification des principales branches d'Art et de Science*, Paris, Bossange frères Librairies, 1825, 272 p.
- *The collected works of Jeremy Bentham. vol 1 , Constitutional code, edition et présentation par Frederick. ROSEN et J.H. Burns, Oxford, , Clarendon press, 1984, 612 p.*
- *First Principles Preparatory to Constitutional Code*, Edition et présentation par P.. SCHOFIELD, Oxford, Clarendon Press, 1989, 432 p
- *The Collected Works of Jeremy Bentham: Political Tactics*, edition et présentation par BLAMIRE, C., PEASE-WATKIN, C. (dir.), T, Oxford, New York, Oxford University Press, 1999, 308 p.

HABERMAS, Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978, 324 p.

HANICOTTE, Robert, *Devoirs de l'homme et constitutions : contribution à une théorie générale du devoir*, Paris, l'Harmattan, Logiques juridiques, 2007, 389 p.

KELSEN, Hans

- *La démocratie : sa nature, sa valeur*, Paris, Economica, 1988, 98 p. ; rééd. Dalloz, 2004, 121 p.
- *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, L.G.D.J, 1997, La pensée juridique, 517 p.
- *Théorie générale des normes*, Paris, P.U.F, Léviathan, 1996, 604 p.

LALANDE, André (dir.), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, P.U.F, 1993, 2 tomes, 1323 p.

LUHMANN, Niklas, *La confiance : un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006, 123 p.

LOCKE, John, *Traité du gouvernement civil*, Paris Éditions Bréal, La Philothèque, 1999, 125 p.

MANIN, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2012, Champs, 347 p.

MILL, John Stuart, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de philosophie, 2009, 311 p.

PITKIN, Hanna F., *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1984, 323 p.

PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Suzan, MANIN, Bernard, (dir.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 364 p.

RAYNAUD, Pascal, RIALS, Stéphane (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, P.U.F, 1996, 776 p.

ROMANO, Santi, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, Bibliothèque Dalloz, 2002, 174 p.

ROSEN, Frederick, *Jeremy Bentham and representative democracy: a study of the Constitutional code*, Oxford, Clarendon press, 1983, 255 p.

SCHMITT, Carl,

- *Théorie de la constitution*, Paris, P.U.F, Léviathan, 1993, 576 p.
- *Parlementarisme et démocratie Suivi d'une étude sur « La notion de politique »* Paris, Seuil, 1988, 214 p.

TERRAILLON, Eugène, *L'honneur : sentiment et principe moral*, Paris, F. Alcan, 1912, 310 p.

VAUVILLIERS, Jean, *Théorie générale des devoirs d'État*, Paris, Economica, 1995. 78 p.

B) Articles

CLERO, Jean-Pierre, « Bentham ou les paradoxes de la transparence », *Cités*, 2006, n° 26, pp. 101-114.

JOBART, Jean-charles, « La notion de Constitution chez Aristote », *RFDC*, 2006, n° 1, pp. 97-143.

MANIN, Bernard, « Volonté générale ou délibération ? », *Le Débat*, 1985, n° 33, pp. 72-94.

NAURIN, Daniel, « Transparency, Publicity, Accountability- the missing links », *Swiss Political Science Review*, 2006, n°3, p. 90-98

PITKIN, Hanna F., « La représentation politique », *Raisons politiques*, 2013, n° 2, pp. 35-51, trad. Samuel. HAYAT.

RABAULT, Hugues, « Droit et axiologie, la question des valeurs dans le système juridique », Communication lors du 8^e Congrès de l'AFDC, Nancy, 2011.

ROSENSON, Beth A., « The Costs and Benefits of Ethics Laws », *Research in Public Policy Analysis and Management*, 2006, vol. 14, pp. 135-154.

TUSSEAU, Guillaume, « Sur le panoptisme de Jeremy Bentham,», *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2004, n° 19, pp. 3-38.

C) Thèse

LEROY, Marie-Laure, *Félicité publique et droits de l'individu dans l'utilitarisme de Jeremy Bentham*, Thèse de doctorat en Philosophie, Université de Franche-Comté. UFR des Sciences du langage, de l'homme et de la société, 2003, 793 p

INDEX THEMATIQUE

(les numéros renvoient aux paragraphes)

A

Aide au retour à l'emploi des députés (ARE)
465-470

Autorité judiciaire et déontologie **157-167**

Avance de Frais de Mandat (AFM) **169**
dépenses éligibles **485-496, 502, 507, 650** contrôle
829-835, 982, 925

Assistants parlementaires- statut **506-523**,
déontologie **743-758, 818**

Assiduité- et cumul des mandats **317-322; 457,**
662-673, 896

Autonomie budgétaire des assemblées **168-175**

Avocat (cumul) **378, 384-388, 398-400, 871**

B

Bureau des assemblées (rôle en matière de
déontologie) **220, 314, 869-875**

C

Commission d'accès aux documents
administratifs (CADA) **202, 647, 994-996**

Cadeaux **271, 625, 696, 733-742, 748, 809**

CEDH **203,220-223,933-934**

Clubs parlementaires **420-428**

Collaborateur parlementaire- v. assistants
parlementaires

Comité de déontologie (Sénat) statut et missions
844-854

Committee on Standards rôle et fonctionnement
855-861

Commissaire à l'éthique (Canada et
Royaume-Uni)**116-117, 216,370,381, 397-**
398,434,591,664,688,710,717,729,738, 783-
841,860,910,911,919,933,939,981,998

Confiance :**2,3,12,29,51,74,77,79,82,87,88,91,**
110,120,127,130,133,163,227,283,312,318,
334,335,461,504,555,556,557,558,559-569,
575,587,603,629,636,639,648,654,674,683,
750,777,808,811,851,901,919

Conflit d'intérêts définition **66-79; 103,113,**
183,187,192,255,276,288-291,341,352,367,
381-383,393,400,417,421,436,438,494,615,
618, 722,724,726,744,798,817,877,972,975

Conflit entre deux intérêts publics **614-620.**

Congrès (Etats-Unis) **843, 362, 96-97, 113,**
120,140,326,362

Conseil constitutionnel (rôle en matière de
déontologie) **869-873**

Conseil (activités de) **383-401**

Contempt **885-886**

Corruption (liens avec la déontologie) **9,75-**
79, 103,109-112,288-289,325,354,393,396,
449, 591, 621,686,866,885,913,930

Crise de la démocratie **9,51,59-60,82,181-182,564-569,653**

Cumul -des mandats **61,83,103, 104-105, 115, 278-333,360,449,454,614-617** des mandats dans le temps **325-333**-Cumul des indemnités autre mandat **317**, avec autre fonction (OEP) **366**

Committee on Standards in Public Life (CSPL) **167,370,398,440,576,752,755,794,837,840-841,855,979-980,989,997-998**

D

Déclaration d'intérêts du déontologue **799-800-372,375,695**, historique **686-695** champ **705-719** contrôle **968-975**

Déclaration de patrimoine champ **693-701** publicité **702** contrôle **963-967**

Déclaration orale d'intérêts **719-728**

Délibération **6-7,58-59,66,79,136,169,180-186-191,221,228,232,236,335-337,370,551, 608-609,621-625,635,646,653,720,725,775-776,878,884,991**

Délégation de vote **658,665,669,693,713,719**, Déontologie (définitions) personnelle **15-19** professionnelle **27-36** publique, **41-53** parlementaire **53-91** Déontologie et droit **25-26, 31-36** Déontologie et droit pénal **75-78, 924**

Démocratie représentative **1,3,6-12,54,86-87-110,133,136,166,180-181,550,555,557-579, 589,629-630, 711-714.**

Déontologue (France) **108,115,119,356-357, 362,364,367-375-410-420,422-433-454,693-734-735** statut et missions **781-842 ; 847,849,**

Cour constitutionnelle (Allemagne)**156,374, 476,721,865**

Cour des comptes **170,176, 546,947,1001,**

Déport **23,274,276,719-736,875,951,**

Détournement de fond publics. **166,544, 596,752,758,835,994,**

Devoir (notion) **2,15,17-18,28,44,47,62,65,67-68,70-73,80,86,88,89,92,101,103,133,135**

Discipline parlementaire **192,876-941**

Discipline partisane **156,244,606-613,864,**

E

Emplois familiaux **77,750-759** contrôle du déontologue **818; 841,853,874,928,**

Éthique notion **22-25**

Exemplarité notion **23,65,74,88-89,120,136, 442,552,573-574,581,634,639,664,674,722, 775, 894,895,901**, dans la sphère privée **902-905**

Expulsion **197, 201, 590,753, 912-918**

F

Fiscale déduction et IRFM **829,1341 ;** rôle de l'administration **700-702, 947,956-957-959 ;**

Obligations déclaratives (décisions OF) **852,871-872**

Fiscalisation de l' IRFM **485**

Fonctionnaires (statut des parlementaires-) **265-277**

Fonctionnaires parlementaires **168,505,810,** déontologie **819-823 ; 990 ;**

G

Gouvernement représentatif, **3-7, 63, 181,188,231,552,562**

852,861,863,869,904,924-925,927,936-937,941,968,971,975,976-977,990,1014,1024.

H

Harcèlement (lutte contre le) 820-823

Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) fonctionnement et missions 944-983

I

Indépendance de la justice 157-167

IRFM 169,474,479-494,647,815,829,838,848-849, 966,994-996

Incompatibilités avec une fonction publique, 256-262 professionnelles 340-361

Indemnités parlementaires 444-472

Injonction 152,718,758,818,954,961,969-970

Intérêt général notion 43-47 ; 53,58, 62,65-72,103,113,136,186-193,228,250,288,290,336-338,405-407,412,441,551-552,615,619,621-626,683,712,720,735, 891, 893-895

IPSA fonctionnement et missions 984-1014

Irresponsabilité 7,79,185,192,195-211,222, 270,720,878,879,997

Inviolabilité 79,148,164,194,212-227

Inéligibilité 201,211,263,275,330, 595,872, peine complémentaire 923,928

L

Laïcité (devoir de) 896-898

Lobbying v. représentants d'intérêts.

Groupes d'étude 402,410,417-427

GRECO 110-111,162,547

M

Mandat impératif : 3,6,63,228-235,407,559, 720-721

Mesure de l'activité parlementaire 292-295, 309-310

Ministre (cumul) 239-255,386,437

Morale (définition) 20-24

N

Neutralité (notion) 337,720,819,896-897

Name and Shame 818,938,924

O

Organismes extra-parlementaire (OEP) 363-368,375,619,671,712,817

Objectivité 65,842,80,191, définition 337,421, 435,442,551,719,724,784,842,845,855,859,86 6,893,895,942

Open data 60,647-650,982,1014

Omissions substantielles 870,928,968-975

P

Pantouflage 436-437,444,261

Parlement (rôle du) 54-65

Parlement européen 13, 71, 111, 121, 301, 332, 451 475, 478, 507-508 516-519, 669, 754, 765, 781, 821,834,843, 867, 869,962 ,1024

Perception des comportements parlementaires 89,100,110-112,120,261,447,452,562-563,572-587,606

Publicité des actes parlementaires **647-650**
Publicité des votes **651-673**
Pétition révocatoire v. recall
Presse (rôle de la)**116, 223,270, 332,439,**
presse et scandales **579-588,636,641-644,679,752**
,807 ,813-814,826,834,925,970- 971-974,
986,992-993,1021
Présence v. assiduité
Présidium (Allemagne) rôle **863-865**

Q

Questeurs **169-174,465-467,492,535,538, 648,**
667,850-852,869

R

Représentants d'intérêts. Définition **404**
encadrement **402-416**, historique **620-629**,
obligations de transparence **760-774**
Régime de retraite des députés **534-544**
Registre des représentants d'intérêts **402,760-**
774
Registre des déports v. déport
Réserve parlementaire **544-549**
Responsabilité (devoir de) notion
18,64,66,76,82,86-88,95,104,133,236,552,
554-556,579-580,778
Responsabilité (du gouvernement) **56, 154,**
156,251
Représentation notion **4-10,55-64,66,86-**
87,136,180-182,186,215 ,234
Recall **50,327,913,917-922**

Probité **23,65,77,89,104,157,166,187,221,**
234, 408,553,622,634,638,680,775,812,883,
895-896,922,928,951,967,1009
Prise illégale d'intérêts **76,437-438,440**
Publicité des débats **5,88,91,564,633, 636-**
650,77

S

Sanction (et déontologie) **25**
Séparation des pouvoirs **78-79, 134-137-138,**
notion **140- 169,171,175,179,184,204,236-237-**
238,341,245,248-250,256,261,344-
345,364,485,
Scandales **353-356,397,456,497,532,580-585,**
588-599,752,842,856,875,917, 943-944
Serment **163,386,511,798,901**

T

Transparence notion **675-684.**

V

Valeurs(notion) **20-23**
Voyages **740-742,809,825,**
Vote de groupe **658-659**
Vote personnel **292,656-658**

INDEX DES FIGURES

(les numéros renvoient aux pages)

Fig. 1 : Régimes d'encadrement du cumul des mandats dans les parlements étudiés.....	205
Fig. 2 : Montant de l'indemnité parlementaire dans les parlements étudiés.....	299
Fig. 3 : Enveloppe des crédits alloués aux députés québécois.....	329
Fig.4 : Montant des crédits collaborateurs dans les parlements étudiés.....	336
Fig. 5 . Grille des salaires annuels des collaborateurs parlementaires à la Chambre des Communes en 2017.....	344

TABLE DES MATIERES

Remerciements	- 3 -
Principaux sigles et abréviations	- 9 -
Introduction	- 11 -
Section 1 : Précisions autour de la notion de déontologie	- 19 -
§ 1/Le sens originel : la déontologie personnelle	- 19 -
A. Un système de régulation utilitariste des conduites humaines	- 20 -
B. Distinction de la déontologie personnelle avec des notions connexes : morale, éthique et droit	- 22 -
§ 2/La déontologie professionnelle, une morale corporatiste « juridicisée »	- 26 -
A. Un outil de régulation professionnelle	- 26 -
B. Un objet pleinement juridique	- 28 -
C. Des points de rapprochement possibles avec la déontologie parlementaire du fait de la professionnalisation des mandats électifs	- 31 -
§ 3/La déontologie publique, une exigence liée au service de l'intérêt général	- 34 -
A. Une exigence liée au caractère d'intérêt général des activités concernées	- 34 -
B. Une déontologie pleinement intégrée au droit positif	- 37 -
Section 2 : Essai de définition de la déontologie parlementaire	- 41 -
§ 1/Un ensemble de règles de conduite particulières qui s'applique aux membres des assemblées parlementaires en raison des spécificités de leurs fonctions	- 41 -
A. Une fonction délibérative de représentation de la Nation	- 42 -
B. L'exercice d'une fonction individuelle de représentation des citoyens	- 44 -
§ 2/Identification du champ de la déontologie parlementaire	- 48 -
A. La prévention des conflits avec les intérêts personnels des parlementaires	- 48 -
B. L'encadrement des relations institutionnelles des parlementaires	- 57 -
C. L'encadrement des relations des parlementaires avec les citoyens	- 60 -
Section 3 : Méthode de recherche et intérêt du recours à la comparaison	- 65 -
§ 1/État des lieux comparé de la recherche sur la déontologie parlementaire	- 66 -
A. La nécessaire mobilisation de sources étrangères en raison des différents degrés d'institutionnalisation de la déontologie parlementaire	- 66 -
B. Pallier la rareté des études françaises	- 70 -
§ 2/Le recours à la comparaison met en évidence la variété des solutions déontologiques disponibles	- 77 -

A. Délimitation du champ de la comparaison : une étude du cas français à la lumière des systèmes déontologiques en voie d'institutionnalisation _____	- 78 -
B. Une étude consacrée au droit de la déontologie parlementaire _____	- 86 -
§ 3/Problématique et plan de la recherche _____	- 91 -

Première partie : L'actualisation des composantes traditionnelles de la déontologie parlementaire _____ - 93 -

Titre 1 : La réduction progressive du devoir d'indépendance à sa stricte nécessité ____ - 98 -

Chapitre 1 : La nécessaire protection du caractère représentatif du mandat _____	- 98 -
Section 1 : Les justifications fonctionnelles de l'indépendance _____	- 99 -
§ 1/l'indépendance organique, corollaire de la séparation des pouvoirs _____	- 99 -
A. L'origine circonstancielle de la protection accordée _____	- 101 -
1) L'émancipation progressive du Parlement britannique _____	- 101 -
2) L'origine soudaine de la protection accordée aux députés français et allemands _	104 -
B. L'actualisation de la conception de la séparation des pouvoirs sous l'effet de la déontologie _____	- 108 -
1) Une collaboration étroite entre les pouvoirs législatifs et exécutifs au sein des régimes parlementaires. _____	- 108 -
2) Le développement de nouveaux contre-pouvoirs _____	- 111 -
C. L'indépendance administrative et financière, garantie de l'autonomie fonctionnelle des assemblées _____	- 118 -
§ 2/Une protection individuelle essentielle à la sincérité de la délibération _____	- 124 -
A. La nécessaire protection de l'autonomie délibérative des assemblées _____	- 125 -
B. La nécessité d'assurer une représentation authentique de l'intérêt général ____	- 127 -
Section 2 : L'étendue variable de l'indépendance accordée _____	- 133 -
§ 1/Une irresponsabilité nécessaire et justifiée _____	- 134 -
A. La relative uniformité théorique de la protection accordée _____	- 134 -
1) Une stricte protection de la liberté de parole et de débat dans les parlements issus du modèle de Westminster _____	- 134 -
2) Une large protection des actes rattachés à l'exercice du mandat en France et en Allemagne _____	- 139 -
B. Une protection essentielle, mais qui sert peu en pratique _____	- 144 -
§ 2/ L'inviolabilité, un régime de protection discutable _____	- 145 -
A. Une association fragile avec le caractère représentatif du mandat _____	- 145 -
B. Une conséquence néfaste : la surprotection du mandat _____	- 148 -
§ 3/La prohibition unanime du mandat impératif _____	- 153 -
Conclusion du Chapitre 1 _____	159

Chapitre 2 : La nécessaire préservation de l'indépendance des parlementaires vis-à-vis de leurs attaches institutionnelles et locales _____	160
Section 1 : Les incompatibilités avec une fonction publique non élective, garantie de l'autonomie des parlementaires vis-à-vis du pouvoir exécutif _____	160
§1/La compatibilité du mandat avec la fonction de ministre, des différences considérables _____	161
A. Un principe de cumul au cœur des « authentiques » régimes parlementaires ____	161
B. Une incompatibilité de principe en France _____	165
1) Une volonté d'assurer une séparation organique du pouvoir _____	165
2) Une volonté d'assurer l'entière consécration du ministre à sa tâche _____	166
3) Une incompatibilité assouplie par la possibilité de retour au Parlement ____	169
§ 2/La prohibition unanime du cumul avec des fonctions publiques non électives _____	172
A. La prohibition unanime du cumul avec un emploi public rémunéré _____	173
B. Un système d'inéligibilité strict au Royaume-Uni _____	176
§ 3/ Les conséquences de l'élection sur la situation du fonctionnaire _____	177
A. France et Allemagne : un emploi protégé par la mise en disponibilité _____	178
B. Le cas spécifique du Royaume-Uni : la démission obligatoire du fonctionnaire élu au Parlement _____	183
Section 2 Le cumul des mandats, source potentielle de conflits d'intérêts ? _____	187
§ 1/Le cumul des mandats, une spécialité française _____	188
A. Des justifications qui peinent à convaincre _____	188
1) Un avantage électoral certain, mais pas systématique _____	188
2) L'argument problématique de la valorisation de la fonction parlementaire ____	190
B. Des risques de conflits d'intérêts bien réels _____	194
§ 2 : Une pratique désormais mieux encadrée _____	198
A. Un cumul heureusement rationalisé en France _____	198
B. Une pratique résiduelle et encadrée dans les autres pays _____	202
§ 3/Les bénéfices (attendus) du non-cumul sur la pratique parlementaire _____	206
A. Un effet bénéfique attendu sur la disponibilité et l'implication des parlementaires _____	206
B. La réduction du cumul favorise la distinction entre les mandats locaux et nationaux _____	211
C. Un atout certain pour le renouvellement et la diversification du personnel parlementaire _____	215
Conclusion du Chapitre 2 _____	221
Conclusion du Titre 1 : _____	223
Titre 2 : La consécration d'un devoir d'objectivité vis-à-vis des intérêts particuliers. ____	225

Chapitre 1 : Le nécessaire encadrement des intérêts particuliers susceptibles de nuire à l'authenticité de la délibération _____	227
Section 1 : Deux visions opposées du cumul d'activités _____	227
§ 1/Une exception française, les incompatibilités professionnelles _____	228
A. La prohibition de certaines fonctions de direction dans les entreprises nationales ou les établissements publics nationaux _____	229
B. Les incompatibilités avec les fonctions économiques privées _____	231
1) La prohibition cohérente du cumul du mandat avec des fonctions privées en lien avec l'État _____	232
2) Une extension discriminante à certaines fonctions économiques privées _____	236
3) Un système d'incompatibilités à bout de souffle _____	238
C. Le cumul avec les fonctions dans les organismes extra-parlementaires _____	243
§ 2/Un cumul avec les activités professionnelles largement autorisé dans les autres pays _____	248
A. Un cumul justifié par la prévalence de la liberté parlementaire _____	248
B. Un cumul largement pratiqué _____	252
Section 2 : Les interdictions spécifiques à la lutte contre les conflits d'intérêts en cours de mandat _____	257
§1/Une attention particulière portée aux activités de défense d'intérêts _____	257
A. Certaines interdictions spécifiques pour les parlementaires avocats et les activités de conseil _____	258
1) Un strict encadrement du cumul avec les activités de conseil en France _____	258
2) Des régimes d'encadrement plus concret au Royaume-Uni et au Canada _____	262
B. Les règles déontologiques applicables à l'activité des représentants d'intérêts _____	266
1) Les interdictions prévues en interne à l'égard des représentants d'intérêts. _____	267
2) L'encadrement souhaitable de l'activité des clubs et groupes d'étude parlementaires _____	275
§ 2/Les autres prohibitions spécifiques au mandat _____	281
A. Les restrictions liées à la mention de la qualité de parlementaire et à l'utilisation des moyens des assemblées dans le cadre d'une activité privée _____	282
B. Le traitement différencié des risques de conflit d'intérêts post- mandat. _____	286
Conclusion du Chapitre 1 _____	293
Chapitre 2 : Les moyens financiers, matériels et humains, garanties de l'autonomie fonctionnelle et de la dignité des parlementaires _____	296
Section 1 : Les garanties de l'indépendance financière _____	296
§ 1/Le versement d'une indemnité, conséquence de la professionnalisation du mandat _____	297
A. Les justifications unanimes de l'indemnité : assurer l'indépendance fonctionnelle et la dignité du mandat _____	297
B. Des montants et un mode de calcul divergents _____	299

C. Les indemnités de fin de mandat _____	309
1) La fin du système d'allocation exceptionnelle d'aide au retour à l'emploi pour les députés français _____	310
2) Le principe d'une indemnité transitoire au Québec et en Allemagne _____	313
§2 /Les indemnités de représentation, un principe légitime, une gestion controversée __	315
A. Le maintien du versement d'une enveloppe globale au Bundestag et au Parlement européen. _____	316
B. Une réforme de l'IRFM inachevée en France _____	318
1) La réforme d'un système décrié _____	318
2) L'impression d'une réforme à minima _____	323
C. L'ancien système de note de frais britannique toujours appliqué au Québec ____	329
Section 2 : L'équivalence globale des moyens matériels et humains _____	335
§ 1/Le statut et la rémunération des assistants parlementaires _____	335
A. Le député bénéficie en principe d'une grande liberté de gestion de ses collaborateurs _____	336
B. La plus grande rigidité du statut dans les autres parlements : un modèle ? ____	342
§ 2/Un équipement matériel et des avantages globalement équivalents _____	348
A. Les prestations et avantages matériels _____	348
B. Des avantages financiers en voie de rationalisation _____	353
1) Régime de retraite et de sécurité sociale _____	353
2) La fin d'une spécificité française contestable, la réserve parlementaire ____	358
Conclusion du Chapitre 2 _____	365
Conclusion du Titre 2 _____	367
<i>Conclusion de la Partie 1 _____ - 369 -</i>	
<i>Deuxième partie : L'institutionnalisation d'une exigence déontologique de responsabilité des parlementaires _____ - 371 -</i>	
Titre 1 : Un devoir de responsabilité, condition juridique nouvelle de la légitimité des parlementaires _____ - 375 -	
Chapitre 1 : Un processus d'institutionnalisation commun à l'ensemble des parlements étudiés __	377 -
Section 1 : Une réaction circonstancielle à la crise de confiance présumée entre les citoyens et les élus _____	379 -
§ 1/Un diagnostic de crise à mesurer _____	379 -
A. érosion manifeste de la confiance des citoyens dans l'institution parlementaire -	380
B. Une nécessaire revalorisation du mandat parlementaire aux yeux du citoyen _	387 -

1) La désacralisation contemporaine du mandat parlementaire _____	- 388 -
2) Une perception relativement négative de la fonction _____	- 390 -
§ 2/Une adaptation circonstancielle du cadre déontologique _____	- 397 -
A. Les scandales, catalyseurs des réformes en matière de déontologie _____	- 397 -
B. Une réponse politique circonstancielle _____	- 403 -
Section 2 : Une institutionnalisation nécessaire face à la multiplication des risques déontologiques _____	- 409 -
§ 1/La persistance d'un risque de conflit avec des intérêts locaux et partisans ____	- 410 -
A. La discipline partisane : une forte dépendance politique _____	- 410 -
B. La persistance des risques de conflit avec des intérêts locaux _____	- 413 -
§ 2/Des interactions plus prégnantes avec les intérêts privés _____	- 417 -
Conclusion du Chapitre 1 _____	- 423 -
Chapitre 2 : Une responsabilité impliquant un devoir de publicité et de transparence à l'égard des citoyens. _____	- 425 -
Section 1 : La publicité des débats, garantie originelle de l'intégrité de la délibération ____	- 427 -
§ 1/La publicité des débats participe à l'information des citoyens sur la conduite et les choix de leurs représentants _____	- 429 -
A. Un gage de vertu des représentants _____	- 429 -
B. Une composante essentielle de la déontologie parlementaire, aujourd'hui largement appliquée. _____	- 430 -
1) Une large publicité des débats en séance et en commission _____	- 431 -
2) La publication discrétionnaire des actes réglementaires des assemblées et des données en open data _____	- 434 -
§ 2/La publicité des présences et des votes _____	- 437 -
A. La publicité des votes _____	- 437 -
1) Les procédures allemandes et britanniques favorisent la publicité et le caractère personnel du vote _____	- 438 -
2) Une application incomplète en France _____	- 440 -
B. Le contrôle de l'assiduité, une exigence à mesurer _____	- 443 -
Section 2 : La transparence des intérêts, vecteur d'intégrité et d'objectivité _____	- 451 -
§ 1/La transparence, nouvel impératif démocratique _____	- 452 -
A. Origine et sens d'une exigence _____	- 452 -
B. Une exigence lentement consacrée en droit positif _____	- 456 -
§ 2/L'étendue variable des intérêts à déclarer _____	- 462 -
A. Une focalisation française : le contrôle de la variation du patrimoine en cours de mandat _____	- 463 -
B. La transparence des activités et des revenus annexes, cœur de la prévention des conflits d'intérêts _____	- 468 -

C.	La divulgation d'intérêts en cours de débat _____	- 477 -
§ 3/	La divulgation des intérêts spécifiques au mandat _____	- 487 -
A.	Les dons, cadeaux, avantages ou voyages _____	- 487 -
1)	Une transparence incomplète sur les dons et cadeaux _____	- 488 -
2)	Les voyages effectués à l'invitation d'un tiers _____	- 492 -
B.	La transparence des noms et des activités annexes des collaborateurs _____	- 495 -
1)	La transparence du cumul d'activités des collaborateurs _____	- 495 -
2)	La transparence et l'encadrement des emplois familiaux _____	- 499 -
C.	La transparence des liens avec les représentants d'intérêts _____	- 506 -
1)	Les obligations de transparence des représentants d'intérêts _____	- 507 -
2)	Une incitation grandissante à la transparence pour les parlementaires _____	- 517 -
	Conclusion du Chapitre 2 _____	- 519 -
	Conclusion du Titre 1 _____	- 521 -
	Titre 2 : Les modalités du contrôle déontologique de la responsabilité des parlementaires -	523 -
	Chapitre 1 : Les systèmes de régulation et de corégulation internes _____	- 525 -
	Section 1 : La nomination d'une personnalité extérieure : le cas des déontologues et des commissaires à l'éthique _____	- 525 -
	§ 1/Un statut fortement encadré par les Chambres _____	- 526 -
	A. Une indépendance de principe à géométrie variable _____	- 527 -
	1) Modalités de nomination _____	- 529 -
	2) Durée du mandat et renouvellement _____	- 531 -
	3) La soumission à des obligations déontologiques particulières _____	- 534 -
	B. Une autonomie administrative et financière variable _____	- 536 -
	1) L'autonomie en cours de consolidation du déontologue français _____	- 537 -
	2) L'autonomie renforcée des commissaires à l'éthique _____	- 538 -
	§ 2/Des modes d'action qui diffèrent en fonction de la configuration du système déontologique _____	- 540 -
	A. Un rôle de conseil et de prévention essentiel, notamment en France. _____	- 541 -
	1) La nécessité d'un dialogue de confiance avec les députés _____	- 542 -
	2) Un rôle historique de conseil en mutation _____	- 544 -
	3) L'extension des compétences à l'égard des collaborateurs et des fonctionnaires parlementaires _____	- 548 -
	B. Les compétences d'investigation et de contrôle du respect des règles déontologiques _____	- 553 -
	1) Le contrôle de l'application du code de conduite et le suivi des obligations déclaratives _____	- 553 -

2) Une spécificité française, le contrôle des frais de mandat par le déontologue	- 557
-	
C. Un rôle de proposition et d'impulsion	_____ - 562 -
Section 2 : Le rôle décisif des organes internes	_____ - 567 -
§ 1/Le développement des comités internes spécialisés	_____ - 567 -
A. Le rôle de conseil et de contrôle du comité de déontologie du Sénat français	_ - 568 -
B. Le rôle de supervision clé du Committee on Standards britannique	_____ - 576 -
§ 2/La prépondérance des organes de direction internes	_____ - 581 -
A. Un contrôle minimal exercé par la présidence au Bundestag et au Parlement européen	_____ - 582 -
B. Les bureaux des assemblées, toujours au cœur du système français	_____ - 584 -
1) Une fonction de contrôle des incompatibilités et de saisine du Conseil constitutionnel en cas de doute	_____ - 585 -
2) Un rôle d'impulsion et de sanction sous-employé en matière de déontologie	- 588
-	
Section 3 : La sanction disciplinaire des manquements à la déontologie	_____ - 591 -
§ 1/Une solution disciplinaire adaptée aux manquements à la déontologie	_____ - 591 -
A. Un droit essentiellement moral traditionnellement utilisé pour assurer le bon déroulement des débats	_____ - 592 -
B. L'extension de l'application du droit disciplinaire à des comportements extérieurs à la séance	- 597 -
1) La codification bienvenue des devoirs inhérents à l'exercice de la fonction parlementaire	_____ - 597 -
2) Une codification qui fournit un nouveau fondement à l'application du droit disciplinaire	_____ - 599 -
§2/ Une échelle de sanctions relativement similaire qui vise à protéger la dignité et la réputation de l'institution	_____ - 606 -
A. L'application des sanctions traditionnelles aux manquements à la déontologie	- 607 -
B. L'hypothèse particulière de l'expulsion et de la révocation	_____ - 609 -
§ 3/Une application différenciée du droit disciplinaire aux manquements déontologiques	___ - 617 -
A. L'usage mesuré du droit disciplinaire en France et en Allemagne, conséquence de la pénalisation croissante des comportements parlementaires	_____ - 618 -
B. Le recours privilégié aux sanctions disciplinaires au Royaume-Uni et au Canada	- 623
-	
Conclusion du Chapitre 1	_____ - 629 -
Chapitre 2 : L'externalisation ciblée du contrôle déontologique	_____ - 631 -
Section 1 : Le contrôle des obligations déclaratives par la Haute Autorité en France	_____ - 633 -

§ 1/Une autorité disposant de ressources renforcées qui lui assurent une réelle indépendance _____	- 633 -
A. L'échec des dispositifs préexistants _____	- 634 -
B. Une autorité qui dispose d'une véritable crédibilité _____	- 636 -
§ 2/Un contrôle essentiellement concentré sur les obligations déclaratives prévues par la loi. _____	- 638 -
A. Un contrôle étendu de la sincérité des déclarations et des variations de patrimoine _____	638 -
B. Un contrôle des déclarations d'intérêts restreint aux omissions substantielles _____	- 647 -
C. Un rôle de conseil déontologique en développement _____	- 652 -
Section 2 : L'externalisation du contrôle des frais de mandat au Royaume-Uni _____	- 657 -
§ 1/Une structure singulière dans le champ de la déontologie parlementaire _____	- 657 -
A. Une réponse radicale au scandale des notes de frais _____	- 658 -
B. Une refonte complète du système _____	- 665 -
§ 2/Un contrôle indépendant et transparent, mais relativement complexe _____	- 670 -
A. Un contrôle strict et transparent _____	- 670 -
B. Une efficience à mesurer _____	- 672 -
Conclusion du chapitre 2 _____	- 677 -
Conclusion du titre 2 _____	- 679 -
Conclusion de la partie 2 _____	681
Conclusion générale _____	685
Bibliographie _____	693
I) Bibliographie relative au droit français _____	693
II) Bibliographie générale relative au droit allemand _____	723
III) Bibliographie générale relative au droit américain _____	724
IV) Bibliographie générale relative au droit britannique _____	725
V) Bibliographie générale relative au droit canadien et au droit québécois _____	733
VI) Bibliographie générale relative au droit européen _____	734
VII) Bibliographie générale relative au droit comparé _____	735
VIII) Bibliographie générale relative à la théorie et à la philosophie du droit _____	739
Index thématique _____	743
Index des figures _____	747
Table des matières _____	749