



**LUNDI 13 NOVEMBRE 2017**

**SÉANCE DE DIX-SEPT HEURES**

**COMPTE RENDU N° 5**

**PRÉSIDENCE DE MME VIRGINIE DUBY-MULLER, PRÉSIDENTE**

*Auditions de :*

- *M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, ancien déontologue de l'Assemblée nationale, professeur de droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV ;*
- *M. Marc-André Feffer, président du conseil d'administration de Transparency International France, et Mme Elsa Foucraut, responsable du « Plaidoyer vie publique » au sein de Transparency International France ;*
- *Mme Agnès Maîtrepierre, vice-présidente du groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe ;*
- *M. Bernard Accoyer, ancien Président de l'Assemblée nationale.*

*La réunion commence à dix-sept heures cinq.*

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Mesdames et messieurs, avec mon collègue Yves Blein, je vous souhaite la bienvenue pour la quatrième réunion de ce groupe de travail consacré au statut des députés et à leurs moyens de travail, la dernière au cours de laquelle nous auditionnerons des personnalités extérieures.

Nous entendrons aujourd'hui cinq personnalités, qui s'exprimeront plus spécifiquement sur question des conflits d'intérêts. La dernière de ces personnalités sera M. Bernard Accoyer, qui a été député pendant plus de vingt-quatre ans, et président de l'Assemblée nationale.



*Audition de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, ancien déontologue de l'Assemblée nationale, professeur de droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV.*

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Notre premier intervenant est M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, qui a exercé la fonction de déontologue à l'Assemblée nationale d'avril 2014 à juin 2017, et qui, en sa qualité de professeur de droit public à l'Université de Bordeaux, fut membre de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, dite commission Jospin, en 2012, et du Groupe de travail sur l'avenir des institutions, ou groupe de travail Bartolone-Winock, en 2015.

Monsieur le professeur, nous vous remercions d'avoir bien voulu faire le déplacement depuis Bordeaux pour nous apporter votre éclairage sur la question de la prévention des conflits d'intérêts au travers du régime des incompatibilités professionnelles et du contrôle déontologique, comme sur les autres thématiques dont nous avons préalablement débattu.

Je vous laisse la parole pour dix minutes, avant de la passer à notre rapporteur qui vous posera quelques questions, puis aux autres collègues qui souhaiteront intervenir.

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** Madame la présidente, monsieur le rapporteur, je serai très bref, tout en m'efforçant de répondre aux questions qui m'ont été adressées, et particulièrement sur celles qui portent effectivement sur les incompatibilités professionnelles et les conflits d'intérêts. Je répondrai plus rapidement sur les autres questions.

S'agissant des incompatibilités professionnelles et des conflits d'intérêts, j'interviendrai de manière un peu générale, mais aussi au titre de l'expérience que j'ai acquise en tant que déontologue de l'Assemblée pendant trois ans et demi.

Vous avez raison de vous saisir de ces questions, qui posent un certain nombre de difficultés sur le plan pratique. Comme je l'ai écrit dans deux rapports successifs, il y a souvent des points de frottement entre la question des incompatibilités et celle des conflits d'intérêts. Si les résultats de vos travaux permettaient, à droit constant, de clarifier le sujet, ce serait déjà positif.

Le régime des incompatibilités est guidé par un principe général d'incompatibilité avec les fonctions publiques – à l'exception de certaines d'entre elles, notamment celle de professeur d'université – et par un principe général de compatibilité avec les

fonctions privées, à quelques exceptions près.

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 activités privées est devenue à 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'ordres, en commençant pour le moins à clarifier le régime des incompatibilités, peut-être à le réécrire. Certains proposent d'aller plus loin encore en posant pour les activités privées le même principe que pour les activités publiques, autrement dit un principe général d'incompatibilité du mandat de député avec les activités privées, hormis quelques exceptions.

Encore faudrait-il trouver un principe directeur pour ces exceptions : certains ont suggéré de mettre de côté les activités comme l'activité médicale qui supposerait une pratique continue. Un tel régime est envisageable : à titre d'exemple, la commission Jospin, en 2012, avait imaginé ce renversement du principe général de compatibilité du mandat parlementaire avec les activités privées.

Pour ma part, je considère que c'est une question d'opportunité ; mais, sur le fond, je ne suis pas favorable à ce renversement de principe. Je serais plutôt favorable à ce que l'on réécrive plus clairement la loi organique sur ce point, de manière à offrir un guide un peu cohérent à ceux qui sont en charge d'examiner concrètement les incompatibilités. Pour l'instant, le principal problème est de savoir quel principe guidera la liste des interdictions accrochées au principe général de compatibilité avec les activités privées ; car il semble bien que le législateur organique, au fil du temps, ait fini par perdre le fil directeur. Si vous le souhaitez, j'y reviendrai à l'occasion des questions.

Quoi qu'il en soit, mon avis est que le député n'a pas à être, du point de vue de ses activités privées, confiné en chambre stérile. Quand bien même l'idée peut de prime abord séduire l'esprit, je ne pense pas qu'il faille couper le député de tout lien avec son activité privée. Mais évidemment, tout dépend du modèle de société dans lequel on veut s'engager.

D'autres questions plus concrètes m'ont été posées : le recours au déport est-il adapté pour résoudre les conflits d'intérêts ? Dans quelles situations faudrait-il l'envisager ?

Je me suis déjà exprimé publiquement et dans les rapports que j'ai rédigés sur cette



question : pour des raisons tout à la fois théoriques et pratiques, je considère que la règle du déport ne doit pas être suivie s'agissant de représentants de la nation, du moins lorsqu'il s'agit de voter une loi ou un amendement – en séance ou en commission. Le député représente la nation, et il doit la représenter jusqu'au bout. Cela n'empêche pas qu'en commission, un député amené à devoir statuer sur un cas personnel puisse considérer, pour des raisons qui lui sont propres, qu'il est de son honneur de se déporter. Bien sûr, comme la loi le lui impose, il doit avoir déclaré ses activités et ses intérêts.

J'ai repris dans mes deux rapports successifs une proposition de la première déontologue, Mme Noëlle Lenoir, qui pourrait tout à fait se retrouver dans le code de déontologie – j'ai d'ailleurs prévu une rédaction possible. Nonobstant sa déclaration écrite d'intérêts et d'activités auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, le député qui l'estime nécessaire peut rappeler oralement, par exemple, qu'il a exercé la profession de pharmacien, avant de voter tel amendement dans telle loi sur le médicament. Pourquoi pas ? Cela peut paraître un peu curieux, puisqu'il l'aura déjà fait par écrit, mais je pense que cela pourrait tout à fait entrer dans les mœurs. En tout cas, à la Chambre des communes, ce système fonctionne très bien.

Toujours dans le registre des conflits d'intérêts, il m'a été demandé si j'avais fait des propositions qui méritaient d'être rappelées ici.

Je citerai tout d'abord celle qui consiste à rajouter une déclaration orale facultative, venant s'ajouter à la déclaration écrite. Cette proposition serait de nature à renforcer l'impartialité.

Ensuite, j'avais fait deux propositions dans mes précédents rapports, qui n'ont pas encore été suivies d'effet, mais qui pourraient renforcer le contrôle déontologique sur les conflits d'intérêts : la première consisterait à rappeler dans le code de déontologie l'existence d'un devoir de vigilance qui permettrait de reprendre noir sur blanc, sous forme d'une déclaration de principe, la définition la plus complète de ce qu'est un conflit d'intérêts ; la deuxième, qui relève davantage de la mesurette, mais que l'on retrouve très couramment dans les codes de déontologie parlementaire, consisterait à prévoir la transparence sur les déclarations de dons et d'avantages, ainsi que sur les voyages à l'invitation des tiers.

Comme vous le savez, les députés sont dans l'obligation de déclarer au déontologue les dons et avantages dont ils bénéficient dès lors qu'ils sont d'un montant supérieur à 150 euros, ainsi que les voyages et invitations émanant de tiers – ce que les Québécois appellent des « voyages parrainés », mais l'expression n'a pas été reprise en France, pour les raisons que l'on imagine...

Cette déclaration est extrêmement utile en ce qu'elle permet de créer une sorte de vigilance déontologique en amenant le député à se demander pourquoi Total ou telle



autre société s'intéresse à lui au point de l'inviter et de lui faire un cadeau : cela peut être utile à ceux qui n'ont pas la conscience déontologique en éveil. Reste que la transparence sur les cadeaux qui sont faits aux députés n'est pas organisée : au Parlement européen par exemple, les cadeaux reçus sont photographiés et visibles en deux clics sur le site. Je ne vois pas quels problèmes cela pourrait poser ; au contraire, cela permettrait sans doute de tordre le cou à certains fantasmes. Certains s'imaginent que les députés reçoivent tous les jours des cadeaux somptuaires... Ils peuvent recevoir des cadeaux ; il n'est pas difficile de les déclarer et la transparence sera complète.

Je signale que sur les « voyages parrainés », au Québec, la transparence est telle que des rendez-vous avec la presse sont organisés par le commissaire à l'éthique, qui remplit les fonctions dévolues ici au déontologue : on explique que tel député s'est rendu dans tel pays à l'invitation de telle puissance pour faire ceci et cela. Ces rendez-vous sont organisés de façon régulière et proactive sur ces sujets sur lesquels, à mon avis, il n'y a rien – ou il ne devrait rien y avoir – à cacher.

Ces propositions sont écrites, elles sont déjà formulées. À mon avis, elles peuvent être reprises. Et puisque je ne suis plus déontologue, je peux même ajouter qu'elles « devraient » être reprises.

Enfin, on m'a également posé trois questions très importantes : faut-il limiter le cumul des mandats dans le temps ? Êtes-vous favorable à la réduction du nombre des parlementaires ? Pensez-vous nécessaire de modifier le régime de l'immunité parlementaire ?

Les deux premières ayant été traitées dans le cadre d'une commission à laquelle j'ai appartenu, le groupe de travail Bartolone-Winock, j'y répondrai assez rapidement.

Le groupe de travail s'est montré favorable à la limitation du cumul des mandats dans le temps, ce qui nécessiterait une révision constitutionnelle. Moi-même, j'avais soutenu sa proposition, qui fut adoptée contre l'avis de Claude Bartolone et de Bernard Accoyer : pas plus de trois mandats successifs. J'y étais favorable et je le reste, même si je vois bien ce que cela sous-entend : je ne suis pas persuadé que cela concourt à rehausser le statut de l'élu et j'entends assez bien les arguments avancés à l'époque par Claude Bartolone ou Bernard Accoyer qui, tous deux, craignaient que cette limitation du cumul des mandats parlementaires dans le temps n'en vienne à renforcer la prééminence de l'administration sur le politique. Ma conviction n'est donc pas si solide que cela...

En revanche, je n'ai pas changé de position sur la réduction du nombre des parlementaires, même si je vois bien que celle-ci peut être alimentée par une forme de populisme et d'antiparlementarisme. J'y suis très favorable pour peu qu'elle s'accompagne d'un accroissement des moyens des parlementaires – tous les





moyens, s'entend, y compris leur rémunération toujours un peu absente du débat, ou abordée de manière plus ou moins biaisée. Si cela peut contribuer à rehausser le prestige de l'élu, à améliorer la visibilité et à accroître la cohérence de la vie politique, pourquoi pas ? Là encore, nul besoin de réviser la Constitution dans la mesure où l'article 24 ne fixe qu'un plafond.

Enfin, je ne suis pas favorable à une modification du régime de l'immunité parlementaire – en particulier sur la question de l'inviolabilité. Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, ce régime me paraît satisfaisant dans la mesure où il assure une forme d'équilibre entre la protection du mandat parlementaire et la nécessité de ne pas trop entraver le cours de la justice, malgré les critiques régulièrement formulées à propos de l'inviolabilité. Il ne faut pas oublier qu'il est nécessaire de protéger, non pas la personne, mais le mandat parlementaire. La plupart des réflexions que j'ai faites ici l'ont été à cette aune, et il en sera de même des réponses que j'apporterai aux questions que vous voudrez bien me poser : il est indispensable de protéger le mandat parlementaire parce qu'on n'a pas trouvé beaucoup mieux que la démocratie représentative pour faire fonctionner notre République.

**M. Yves Blein, rapporteur.** En quoi la liste des incompatibilités, en s'allongeant au fil du temps, a-t-elle dévié du principe général ? Quelles seraient, selon vous, les incompatibilités qu'il faudrait retenir et celles qu'il ne faudrait pas retenir ?

Quel est le lien entre incompatibilités et conflits d'intérêts ? Vous avez cité l'exemple de la déclaration préalable que pourrait faire un député, ancien pharmacien, au moment de défendre un texte susceptible de profiter à un laboratoire pharmaceutique. J'observe tout de même que chaque député reste marqué par l'expérience qu'il a acquise dans le domaine professionnel ou la vie civile, lorsqu'il travaille sur les lois qui lui sont soumises. On ne peut pas suspecter en permanence des conflits d'intérêts. Car le risque serait grand de tomber dans l'excès inverse.

Par ailleurs, je ne vois pas ce qui justifierait qu'un député se voie interdire une activité, sinon pour éviter que son mandat de député ne profite à cette activité. Ne faut-il pas envisager la question de cette manière, plutôt que de postuler, par principe, que certaines professions seraient permises et d'autres pas ?

On parlait de la profession de médecin. S'arrêter pendant une période de cinq ans pourrait mettre la personne en difficulté d'exercer, dit-on. Mais alors, que dirait-on d'un informaticien qui, au bout de cinq ans, peut être complètement dépassé par les avancées de la technologie ? On est sensible aux aspects de sciences humaines, mais le progrès technologique s'impose aujourd'hui à toute une série de professions. Plutôt que de chercher à les lister, ne vaudrait-il pas mieux cerner ce qui est constitutif du conflit d'intérêts, plutôt que de s'engager dans une liste à la Prévert qui sera forcément incomplète, forcément mauvaise et qui, somme toute, ne servira pas

forcément le sujet ?

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** En réalité, la question des incompatibilités devrait être objective ; celle des conflits d'intérêts relève davantage du subjectif. Selon moi, le but du jeu est de trouver une définition des incompatibilités aussi objective et aussi claire que possible.

Je laisse de côté l'incompatibilité entre mandat national et mandats locaux. Mais pour la fonction publique, le principe est simple : incompatibilité de toutes les fonctions, en dehors de celle de professeur d'université. Pour les activités privées, le principe est inverse : toutes compatibles, sauf exceptions. Mais au fil du temps, la liste des exceptions s'est allongée sans que l'on comprenne bien quel est le fil directeur.

Pour la fonction publique, le fil directeur est simple : il s'agit d'assurer l'indépendance du député par rapport à l'exécutif. On considère que le fonctionnaire dépend de l'exécutif mais que, par exception, le professeur d'université, qui présente des garanties d'indépendance particulières, n'en dépendrait pas. Cela peut d'ailleurs se discuter : en tant que professeur d'université, je peux en parler en toute décontraction.

Pour les activités privées, il est vrai que le fil directeur est difficile à cerner. Que veut-on garantir ? Pour essayer de les regrouper et trouver un principe directeur, je me suis amusé à relire les articles de la loi organique, tels qu'ils figurent dans le code électoral ; ce pourrait être, en gros, l'indépendance par rapport aux « puissances de l'argent ». Est-ce ce principe directeur qui vous guidera lorsque, éventuellement, vous allongerez la liste des interdictions ? Ce n'est pas évident.

Mais il ne serait pas plus évident de poser, non pas un principe de compatibilité assorti d'exceptions, mais un principe d'incompatibilité assorti de quelques exceptions. Après les médecins ou l'informaticien, certains ont pensé aux professions réglementées. À ceci près que personne n'est capable de les définir... On ne sait même pas combien il y en a exactement en France.

Ce sont des sujets d'opportunité politique qui appartiennent à la décision de la représentation nationale. Je m'avancerai toutefois en disant qu'il serait sans doute préférable, pour des raisons pratiques et peut-être aussi politiques, de conserver un principe de compatibilité avec les activités privées, et de mettre au moins au clair le fil directeur qui guidera les exceptions à ce principe. On peut s'accorder sur le principe de l'indépendance à l'égard des puissances de l'argent, ce qui exclurait la présidence de sociétés cotées en bourse, etc. Pourquoi pas ? L'important est qu'il y ait un principe directeur, afin d'objectiver, en quelque sorte, ces notions de compatibilité ou d'incompatibilité. Cela simplifierait la vie de tous, et en particulier celle des députés.



Reste une question de pure pratique. Le député confronté à des questions de ce type ne sait pas à quel guichet s'adresser : est-ce la délégation chargée de se prononcer sur les incompatibilités ou le déontologue ? La frontière est souvent ténue entre les deux.

Pour ce qui me concerne, j'avais adopté la pratique suivante : je répondais au député qui s'interrogeait de vérifier au préalable qu'il n'était pas dans un cas d'incompatibilité ; et si son activité était jugée compatible, je lui proposais d'en discuter ensemble de manière plus approfondie, pour vérifier qu'il n'était pas dans une situation de conflit d'intérêts. C'était toujours une démarche en deux temps, sachant que le conflit d'intérêts est encore plus difficile à appréhender : non seulement elle est presque totalement subjective, mais l'apparence a une grande importance : est-on réellement en conflit d'intérêts, ou l'est-on simplement de manière apparente aux yeux de la presse ?

Voilà pourquoi je pense que s'il ressortait de vos travaux au moins une clarification du principe directeur des incompatibilités et du cumul avec l'activité privée, ce serait déjà très positif. D'autant qu'il n'est pas besoin de réviser la Constitution : on peut se contenter de modifier la loi organique pour satisfaire à cet objectif d'intelligibilité.

J'ajoute que les députés que j'ai reçus avaient le plus souvent du mal à savoir dans quelle situation exacte ils se trouvaient au regard de ce régime d'incompatibilités. Ce n'est pas extrêmement satisfaisant. Si la loi crée des chausse-trappes, c'est un peu gênant...

**M. Maurice Leroy.** Merci, monsieur le professeur et ancien déontologue.

J'avoue que je suis resté un peu sur ma faim en vous écoutant. J'ai à peu près compris quelle était la position de Claude Bartolone et de Bernard Accoyer, nos deux anciens présidents, sur le cumul des mandats dans le temps, mais je n'ai pas entendu la vôtre. Même si je suis plutôt favorable à la ligne Bartolone-Accoyer, intellectuellement, j'aimerais en savoir davantage sur les arguments que vous pouvez avancer à titre personnel...

J'aimerais d'autant plus l'entendre que celles et ceux nous expliquent qu'il faudrait limiter le nombre des mandats sont en général les mêmes qui défendent les incompatibilités. Si on veut se faire des nœuds au cerveau, c'est formidable ! Par définition, celui qui a quatre, cinq ou six mandats est à l'abri des incompatibilités... D'ailleurs, peu de collègues exercent une profession en plus de leur mandat, quelle que soit celle-ci, réglementée ou non, universitaire ou non. Du reste, je ne vois pas en quoi un universitaire aurait moins de chances qu'un autre d'être invité à Roland-Garros ou ailleurs... Quoi qu'il en soit, et même si cela va sans doute se faire, je trouve intellectuellement curieux de réduire le nombre de mandats.





J'ai été deux fois vice-président de l'Assemblée nationale et j'ai eu la chance de suivre, à une époque où il n'y avait pas de déontologue, le régime des incompatibilités. Sincèrement, cela s'est toujours bien passé. Je reconnais que les affaires que j'ai eues à traiter n'étaient pas très nombreuses : il s'agissait le plus souvent de députés qui exerçaient un mandat local ou qui siégeaient dans une société d'économie mixte. J'ajoute que nous sommes parfaitement assistés par l'administration de l'Assemblée, qu'il n'est donc pas difficile de répondre aux questions posées, et que celles-ci se règlent assez facilement. Encore une fois, j'ai l'impression que l'on est en train de se faire des nœuds au cerveau...

Maintenant, je ne saurais résister au plaisir de vous parler des cadeaux faits aux députés, notamment à ceux qui sont membres de délégations étrangères. Si nos concitoyens savaient comme la plupart de ces cadeaux sont d'une horreur absolue ! Combien de fois me suis-je promis de donner mon cadeau au déontologue de l'Assemblée nationale ! Franchement, je vous rejoins à 100 %, monsieur Mélin-Soucramanien : on peut filmer ces cadeaux, et on peut en faire une vitrine à l'Assemblée nationale ! Et même ceux que nous offrons nous-mêmes ne sont pas toujours terribles... Dans le meilleur des cas, il s'agit de médailles. Parfois, on vous offre des livres très volumineux que vous ne pouvez ni fourrer dans votre valise ni laisser dans votre chambre d'hôtel sous peine de provoquer un incident diplomatique... Alors vous les emportez parce que vous ne pouvez pas faire autrement ! On peut donc lever tous les fantasmes à propos des cadeaux... Ou alors, en cinq mandats, je n'ai pas réussi à avoir les bons !

Au demeurant, le problème est ailleurs. Je pense à des gens comme M. Cahuzac ou M. Thévenoud, qui tenaient à la tribune de l'Assemblée nationale de grands discours moralisateurs que j'ai encore en mémoire – et en travers de la gorge, car c'est tout de même grâce à eux que nous sommes réunis ce soir. Par définition, je vois mal ces Rapetou aller voir le déontologue ou je ne sais quelle commission Tartemolle... J'ai vraiment l'impression que nous sommes nous-mêmes en train d'alimenter l'antiparlementarisme et tous les populismes que l'on connaît.

Je le répète, on peut faire la totale transparence sur les cadeaux en les exposant dans une pièce ou dans plusieurs. Peut-être même faudrait-il acquérir des locaux pour mettre tous les cadeaux que les députés ont reçus dans les délégations ? Ce serait assez plaisant ! Mais les contribuables associés ne manqueraient pas de nous envoyer les belles lettres que l'on connaît, pour s'indigner de ces acquisitions immobilières ! Franchement, mon sentiment est que vous pourrez faire tout ce que vous voulez, ce ne sera jamais assez ! J'en suis à mon cinquième mandat : je sais que jamais nous ne parviendrons à lever toute suspicion. C'est comme ça... De toute façon, à un moment donné, ce sont les électeurs qui finissent par trancher dans ces affaires.

Quoi qu'il en soit, j'aimerais savoir ce qui justifierait la limitation à trois mandats

parlementaires. Pourquoi pas deux, pourquoi pas quatre ?

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** Je constate que vous êtes favorable à la publication des cadeaux : c'est parfait... C'est la pratique commune au Parlement européen, au Canada, etc. Si cela permet de tordre le cou à certains fantasmes, pourquoi pas ? Il est utile de s'aligner sur les meilleures pratiques.

Quant à la limitation du nombre de mandats dans le temps, elle s'applique déjà au Président de la République.

**M. Maurice Leroy.** En France, comme aux États-Unis, le Président ne peut pas faire plus de deux mandats successifs, mais rien ne l'empêche de se représenter plus tard...

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** En tout cas, en France, la limitation du nombre de mandats dans le temps est souvent évoquée. C'était la position majoritaire au sein du groupe de travail Bartolone-Winock, malgré l'opposition des présidents Claude Bartolone et Bernard Accoyer. Comme je vous l'ai dit, peut-être sans suffisamment de nuances, j'ai un avis plutôt partagé.

J'y étais d'abord favorable, à la fois pour des raisons théoriques mais aussi pratiques : je pensais très sincèrement – comme sur d'autres sujets, notamment celui de la parité – que faute de changement des pratiques, la modification de la Constitution était le seul levier possible. Ainsi, sur la parité entre les femmes et les hommes, j'aurais préféré qu'on ne révisât pas la Constitution, mais que le mouvement fût naturel. Cela n'a pas été le cas, et il a fallu en passer par une révision constitutionnelle. Il en est de même de la limitation du nombre de mandats dans le temps. J'aurais préféré que la pratique fût différente...

**M. Maurice Leroy.** Par rapport au renouvellement ?

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** À ceci près qu'entre-temps, il s'est passé un fait politique que vous n'ignorez pas : l'Assemblée nationale a été profondément renouvelée sans qu'il ait été nécessaire de réviser la Constitution. Cela m'a conduit à porter un jugement un peu plus nuancé : je ne suis pas responsable politique et je n'ai pas vocation à l'être, mais l'expérience récente montre que qu'il n'est pas indispensable de changer la Constitution pour qu'un profond renouvellement politique ait lieu. Néanmoins, s'il fallait en passer par là et donner un signe clair, je pense que, dans un objectif de renouvellement de la vie politique, cette règle ne poserait pas réellement de difficultés. Mais pour le coup, elle supposerait une révision de la Constitution.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Le déontologue doit-il exercer à plein temps ? Aujourd'hui ce n'est pas le cas. Le sujet a été évoqué lors des précédentes



auditions ; j'aimerais avoir votre avis.

Vous êtes passé assez rapidement sur l'immunité, et plus particulièrement sur l'irresponsabilité. Or, lors des auditions précédentes, on a évoqué la limitation de l'irresponsabilité par rapport à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, dans le cas notamment d'un appel direct à la violence. On pourrait ainsi imaginer limiter l'irresponsabilité des parlementaires qui appelleraient directement à la violence. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, le renouvellement auquel vous venez de faire allusion s'explique aussi par le renouvellement des partis politiques. Mon point de vue est que le sujet est extrêmement complexe et que nous devrions nous garder de modifier la Constitution de façon hâtive sans avoir mesuré toutes les conséquences d'une telle décision. On a vu ce qu'ont donné les précédentes modifications constitutionnelles...

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** J'aimerais revenir sur votre expérience en tant que déontologue de l'Assemblée nationale : avez-vous trouvé que les députés avaient joué le jeu ? Ceux qui ont contrevenu aux règles imposées dans son code de déontologie ont-ils été nombreux ? Quelles ont été, le cas échéant, vos réactions, voire les sanctions prononcées à l'encontre de ceux qui n'avaient pas respecté la charte qu'ils avaient signée ?

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** Personnellement, je ne suis pas favorable à ce que l'on touche au principe de l'inviolabilité ni à celui de l'irresponsabilité. Encore une fois, je m'exprime à l'aune de la protection du mandat parlementaire. Je crois qu'il ne faut pas s'avancer sur ce terrain. Le Conseil constitutionnel est d'ailleurs vigilant sitôt qu'il s'agit de la liberté de l'élu. Toucher aux propos tenus par l'élu – car c'est à cela que vous faisiez référence – dans l'hémicycle ou en commission serait s'aventurer sur un terrain glissant. Selon moi, il y a danger à vouloir ligoter complètement le député. Mais c'est mon opinion personnelle...

Dans mes deux rapports, j'ai réclamé que les déontologues soient employés à temps plein. Pour ma part, je l'ai été quelques jours par semaine, selon une cote mal taillée, y compris sur le plan statutaire ; et soit dit en passant, cela ne m'a pas été très favorable non plus sur le plan personnel.

J'ai réclamé, et je le réclame encore pour ceux qui me suivront, que cette fonction soit prise au sérieux, non seulement pour celui ou celle qui assume cette fonction, mais aussi pour l'équipe qui l'assiste, et qui est singulièrement réduite par rapport à ce qui se fait dans les pays où existe ce type d'institution. C'est Bernard Accoyer, que vous entendrez tout à l'heure, qui a pris l'initiative, le 6 avril 2011, de créer cette fonction. Après être partie petitement et avoir fait ses premiers pas, elle atteint désormais la maturité. Je sais que les demandes sont maintenant très nombreuses : c'est le signe que le processus d'acculturation a pris. Il faut maintenant donner au



déontologue les moyens de sa fonction, préciser son statut. Ce doit être une fonction assumée à plein temps, avec une équipe très étoffée : à mon avis, en deçà de cinq ou six personnes travaillant à plein temps, il est difficile d'être efficace – sauf à se démultiplier, comme le font actuellement celle qui occupe cette fonction de déontologue et ceux qui l'assistent.

J'en viens à ma propre expérience de déontologue. Les députés venaient-ils me consulter ou pas ? J'ai vécu pour ma part une période de transition ; aujourd'hui, le cabinet ne désemplit pas, et c'est très bien. D'après mon expérience, pour que le déontologue remplisse son office, il faut qu'un lien de confiance soit établi, que la fonction soit rendue plus visible et qu'on lui donne les moyens d'agir.

Reste un certain nombre de difficultés pratiques. En particulier, le déontologue est soumis à un devoir de confidentialité pendant et après l'exercice de ses fonctions, ce qui est très bien. Mais pour certaines affaires très médiatisées, cela peut poser problème. Dans mon dernier rapport, j'ai proposé que, pour les affaires qui suscitent un émoi important au sein de l'Assemblée mais aussi dans l'opinion publique, que l'on imagine une « deuxième vitesse » : au Canada, par exemple, le Bureau de l'Assemblée peut décider que, pour certaines affaires, le déontologue soit affranchi de son devoir de confidentialité et que la procédure se déroule de manière un peu plus transparente, avec désignation d'un enquêteur, moyens d'investigation, etc. Sinon, on bute sur un obstacle que vous connaissez bien, qui êtes soumis à une pression médiatique constante : la presse se dit que rien n'est fait, que rien ne ressort, et donc que l'on enterre ces affaires, alors que ce n'est pas le cas. Le travail est fait, mais dans les limites des compétences et des moyens du déontologue. Il me semble donc que cette procédure à deux vitesses serait utile.

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Certains députés n'ont-ils pas respecté les règles ? Avez-vous évalué le phénomène ? Y en a-t-il eu beaucoup ? Des députés se sont-ils dispensés de faire une déclaration ?

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** Oui, mais je suis tenu à la confidentialité. Malgré tout, je peux parler de manière assez générale : si les pouvoirs de contrôle existent, les pouvoirs d'investigation du déontologue n'existent pas. Face à un député qui dit qu'il ne veut rien déclarer, ni même venir le voir, le déontologue ne peut rien faire, puisqu'il n'a aucun moyen d'investigation. Il serait donc sans doute préférable que l'on conforte l'action du déontologue en le dotant, pour certains cas particuliers, de moyens d'investigation et de contrôle. Sans pouvoir d'injonction ni d'investigation, face à la réticence d'un député, il ne peut que dire bonsoir et s'en aller...

Enfin, je peux témoigner que la fréquence des consultations s'est considérablement accrue – j'ai publié une série de statistiques dans mes rapports ; et visiblement, elle augmente encore plus aujourd'hui sous la nouvelle législature. Cette tendance sera



sans doute confirmée dans le prochain rapport de la déontologue. J'ajoute que cette croissance exponentielle est également liée au fait que l'institution est plus visible, donc plus connue. De nouveaux députés se posent des questions et c'est bien légitime.

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Merci pour vos réponses.

*Audition de M. Marc-André Feffer, président du conseil d'administration de Transparency International France et Elsa Foucraut, responsable du « Plaidoyer vie publique » au sein de Transparency International France.*

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Nous accueillons à présent M. Marc-André Feffer, président du conseil d'administration de *Transparency International France* et Elsa Foucraut, responsable du « Plaidoyer vie publique » au sein de *Transparency International France*.

Vous souhaitez, à travers votre action, « contribuer à sortir par le haut de la crise de confiance qui mine aujourd'hui la démocratie française et le vivre-ensemble. » Nous sommes donc intéressés par les mesures que vous préconisez pour ce qui concerne les parlementaires.

**Marc-André Feffer, président du conseil d'administration de *Transparency International France*.** Je voulais d'abord vous remercier de nous recevoir en ce jour anniversaire, qui est un jour de tristesse, pour évoquer des sujets auxquels nous nous intéressons depuis longtemps.

Cette audition intervient après que *Transparency International* a fait un certain nombre de propositions en matière de transparence et de déontologie de la vie publique aux différents candidats à la présidence de la République. Le Président de la République lui-même avait d'ailleurs, à l'époque, donné son assentiment à la quasi-totalité de nos propositions. Nous avons également publié, avant les élections législatives un rapport intitulé « Pour un Parlement exemplaire » qui reprenaient certaines d'entre elles, sur lesquelles nous allons revenir devant vous.

En préambule, il me semble utile de préciser que les propositions que nous faisons s'inscrivent dans un profond respect de l'autonomie du Parlement. Elles ne nécessitent pas toutes une modification de la Constitution ou de la loi, mais relèvent de mécanismes d'autorégulation dans lesquels les parlementaires eux-mêmes et les déontologues sont amenés à jouer un rôle actif.





Je tiens également à souligner que *Transparency International* est très attachée au parlementarisme et défend depuis longtemps l'idée que le meilleur moyen de lutter contre ce qui apparaît, au vu des sondages, comme une réelle crise de confiance est de renforcer la transparence de l'institution.

Mon prédécesseur, Daniel Lebègue, était très attaché à la notion de « redevabilité », traduction, qui vaut ce qu'elle vaut, du terme anglais *accountability*, qui signifie que, lorsque l'on a une forme de dette vis-à-vis du peuple ou de la nation, on a également l'obligation de rendre compte – et cela vaut pour les institutions publiques comme pour les entreprises.

En outre, la transparence et la redevabilité sont aussi un moyen de lutter contre des fantasmes. Nous le savons, l'immense majorité des élus est honnête et intègre ; malheureusement, à cause de quelques cas malheureux mais aussi d'une forme d'opacité, l'opinion publique a tendance à avoir des élus une image faussée, qui n'est pas conforme à la réalité.

Pour toutes ces raisons, il faut donc accroître la transparence. Beaucoup a été fait en ce sens, au fil des différentes lois visant à améliorer la transparence et à lutter contre les conflits d'intérêts : la loi de 2013 consécutive à l'affaire Cahuzac a notamment mis en place les déclarations d'intérêts et de patrimoine ; la loi Sapin 2 a établi le registre des représentants d'intérêts ; récemment enfin, la loi sur la confiance dans la vie politique a également instauré plusieurs dispositions relatives à la transparence.

Pour notre part, nous avons fait au sujet du statut des parlementaires quelques recommandations qui nous semblent prioritaires. La première concerne la limitation du cumul des mandats dans le temps. C'est une idée que nous défendons depuis plusieurs années, et qui figurait déjà dans un rapport sur la transparence de la vie publique rendu par *Transparency* en 2013. Nous l'avons proposée aux candidats à la présidence de la République : Emmanuel Macron nous avait donné son accord de principe, comme sept des dix candidats sollicités, certains proposant même de réduire le nombre de mandats dans le temps à deux.

Reste que cette question, qui pour le coût nécessiterait une révision constitutionnelle, ne fait pas nécessairement l'unanimité. Deux constats pourtant me semblent la rendre nécessaire : d'une part, le fait qu'aux dernières élections municipales, plus de la moitié des candidats qui briguaient la mairie de communes de plus de 20 000 habitants en étaient au moins à leur cinquième mandat ; d'autre part, le fait qu'en 2014, plus de cinquante parlementaires entamaient au moins leur septième mandat – et je me garderai de citer en exemple certains personnages éminents qui en sont à un nombre de mandats qui défient l'entendement...

Il ne nous paraît donc pas souhaitable d'enchaîner ainsi les mandats, non que nous remettions en cause l'intégrité ou la probité de tel ou tel, mais par souci de

renouvellement du personnel politique, encore que cette décision appartienne *in fine* aux électeurs. Mais, au-delà, on risque avec le temps de voir se développer des réseaux d'intérêts croisés, voire des pratiques clientélistes, notamment dans les collectivités locales.

Là encore, je pense que l'immense majorité des élus sont intègres, mais le Service central de prévention de la corruption, prédécesseur de l'Agence française anti-corruption, avait constaté, en analysant les différentes condamnations pour corruption ou manquement à la probité, que le nombre d'affaires s'accroissait considérablement au fil des mandats : quasiment nul lors du premier mandat il ne cessait d'augmenter au cours des suivants. Aussi nous a-t-il semblé de bonnes politiques de proposer de limiter à trois, et non à deux, le nombre de mandats identiques et successifs – j'insiste sur ces deux qualificatifs –, cette règle s'appliquant à mandat national ou local.

Nous avançons également plusieurs propositions visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts. Là encore, je salue les progrès déjà accomplis en la matière, mais nous devons aller plus loin encore. En premier lieu, nous recommandons de plafonner les rémunérations que peuvent tirer les parlementaires de leurs activités annexes. Il n'est pas question dans l'esprit de *Transparency* d'interdire aux parlementaires d'exercer une autre activité professionnelle : nous comprenons bien qu'il soit indispensable pour un agriculteur de faire vivre son exploitation, ou pour un médecin ou un chirurgien d'entretenir leur pratique ou encore pour un professeur de continuer à enseigner ; l'idée est de circonscrire, au-delà des incompatibilités qui peuvent exister, les activités annexes afin qu'elles restent précisément secondaires par rapport à la fonction principale du parlementaire, mais également pour limiter d'éventuels conflits d'intérêts.

Plutôt que de nous engager dans un inventaire à la Prévert des activités licites ou illicites, il nous a semblé que le système américain, qui plafonne le montant des rémunérations issues des activités annexes en pourcentage de l'indemnité principale du parlementaire, était une façon tout à la fois élégante et efficace de résoudre la question.

Se pose ensuite le problème du quantum. Les États-Unis ont fixé le seuil assez bas puisque le montant des rémunérations issues des activités annexes au mandat principal ne peut pas représenter plus de 15 % de la rémunération du parlementaire. *Transparency* ne s'est pas prononcé pour sa part sur une limite ferme ; c'est au Parlement qu'il incombera, le cas échéant, de le faire. Il nous semble néanmoins que ce montant pourrait se situer entre 15 et 50 %, l'idée étant que le parlementaire se concentre sur son mandat et qu'il évite d'éventuels conflits d'intérêts.

Le deuxième domaine dans lequel il est encore possible de progresser en matière de prévention des conflits d'intérêts a trait à tout ce qui concerne le registre des déports



et les déclarations d'intérêts.

Un pas important a été franchi avec la loi votée cet été, qui a prévu un registre des déports. Nous veillerons à sa bonne mise en œuvre dans chaque assemblée, mais le déport n'est pas une obligation, ce qui poserait du reste un problème de constitutionnalité ; le député ou le sénateur resteront donc seuls juges de la nécessité de se déporter. Dont acte. Nous considérons néanmoins que, pour accroître la transparence et éviter les fantasmes, il serait souhaitable qu'avant de débattre sur un projet de loi, un parlementaire craignant de se trouver en position de conflit d'intérêts soit soumis à l'obligation de faire une déclaration orale. Cela permettrait sinon de prévenir les conflits d'intérêts, du moins de les déclarer : un conflit d'intérêts n'est pas nécessairement choquant en lui-même, le problème, c'est de le cacher. Cette procédure de déclaration existe au Royaume-Uni et en Allemagne ; le Canada va même plus loin puisque le déport y est une obligation pour les parlementaires – ce qui, je l'ai dit, ne serait pas constitutionnel en France.

Le troisième domaine dans lequel il est encore possible d'agir est la régulation du lobbying. L'instauration d'un registre des représentants d'intérêts constitue déjà une avancée, mais elle ne concerne qu'une des parties, à savoir les entreprises ou les associations qui présentent leurs intérêts aux parlementaires. Or il serait bon aussi que la transparence règne de l'autre côté, c'est-à-dire du côté parlementaire. Nous suggérons donc, d'une part, que les commissions publient systématiquement en annexe de leurs rapports les contributions qu'elles ont reçues des différentes parties qu'elles ont auditionnées ; d'autre part, que soit publié l'agenda des rendez-vous que les parlementaires ont avec les représentants d'intérêts – mais je sais qu'il s'agit là d'un sujet sensible et complexe. Nous militons d'ailleurs pour que soit instauré un système identique au niveau gouvernemental.

Enfin, vous avez une institution très intéressante et appelée à se développer : le déontologue, pièce essentielle dans le processus d'autorégulation des parlementaires, tout comme dans la prévention et la régulation des conflits d'intérêts. Sans doute pourrait-il être impliqué de manière plus systématique, notamment pour rendre un avis – public – sur la nomination de tel ou tel rapporteur, de tel ou tel président de commission, où encore dans le cas des groupes d'amitié qui organisent des voyages à l'étranger.

J'achève ici la présentation des quelques recommandations que nous pouvons faire, sachant qu'évidemment la plus importante pour nous reste la limitation du cumul dans le temps, via la révision constitutionnelle.

**M. Yves Blein, rapporteur.** J'aimerais avoir des détails sur le système américain que vous avez évoqué au sujet du plafonnement des rémunérations annexes. De quel type de rémunérations s'agit-il ? Cela inclut-il des actions détenues dans une entreprise, et dans ce cas, que se passe-t-il si le montant des dividendes dépasse le

plafond ?

La limitation des mandats dans le temps devrait-elle dans votre esprit s'appliquer aux sénateurs comme aux députés, ainsi qu'aux membres du Conseil économique, social et environnemental ?

**Mme Elsa Foucraut, responsable du « Plaidoyer vie publique » au sein de *Transparency International France*.** Votre question sur les rémunérations annexes nous a déjà été posée au moment de l'examen de la loi pour la confiance dans la vie politique. Elle exigerait des éléments de réponse assez techniques mais, globalement, il s'agit, sans se perdre dans un inventaire à la Prévert, de limiter les activités professionnelles annexes de sorte que le parlementaire puisse consacrer l'essentiel de son temps à son mandat. Dans cette optique, les revenus concernés sont donc essentiellement les revenus du travail ou de toute activité exigeant du temps.

Pour ce qui concerne ensuite les dividendes et les revenus du patrimoine, des dispositions ont déjà été prises, qui encadrent les conditions dans lesquels un parlementaire peut détenir des parts dans une société.

**M. Marc-André Feffer.** Dans notre esprit, la limitation des mandats concerne aussi bien les sénateurs que les députés. Nous n'avons pas spécifiquement réfléchi au cas du CESE ; pour nous, cette disposition doit surtout s'appliquer aux mandats politiques nationaux et locaux.

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** L'interdiction du cumul des mandats dans le temps que vous préconisez aurait-elle un effet rétroactif ?

Considérez-vous que la réduction du nombre de parlementaires soit une bonne chose ?

**M. Marc-André Feffer.** Votre seconde question n'entre pas dans le champ du mandat de *Transparency International*. En tant que citoyen, j'aurais néanmoins tendance à vous répondre que c'est moins la question en tant que telle qui importe que l'objectif qui la sous-tend : moins de députés, pour quoi faire ? S'il s'agit d'améliorer la qualité du travail parlementaire, on peut en débattre, mais nous n'avons pas de position arrêtée dans l'absolu.

En ce qui concerne l'interdiction du cumul des mandats, si vous signifiez par rétroactif qu'il s'applique au mandat en cours, la réponse est oui ; faute de quoi il faudrait attendre que le député ait effectué trois mandats à compter d'aujourd'hui, ce qui voudrait dire que la réforme ne produirait ses effets que d'ici à quinze ou dix-huit ans... Cela ne me paraît pas très raisonnable. Je n'ai pas fait d'analyse juridique des problèmes de constitutionnalité que cela pourrait poser, mais la limitation devrait



inclure le mandat en cours. S'il fallait attendre une quinzaine ou une vingtaine d'années, nous serions très déçus...

**Mme Elsa Foucraut.** On ne peut pas parler de rétroactivité au sens strict : il s'agirait en fait de poser comme condition le fait de n'avoir pas déjà effectué trois mandats pour avoir la possibilité de se présenter à une élection.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Si un parlementaire qui effectue actuellement son troisième mandat ne peut se représenter aux prochaines élections, la mesure sera donc bien rétroactive puisqu'elle tiendra compte des mandats passés.

**Mme Elsa Foucraut.** Pas d'un point de vue juridique.

**M. Marc-André Feffer.** Je comprends vos difficultés et votre souci de ne pas porter atteinte aux situations acquises, mais on ne peut pas demander aux citoyens d'attendre dix-huit ans... Ou il vaut mieux ne pas le faire... L'idée, c'est de prendre des mesures qui soient efficaces le plus vite possible, tout en tenant compte des contraintes que vous relevez.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Le plafonnement des rémunérations annexes a-t-il vocation à s'appliquer également aux élus locaux ?

Pour ce qui concerne la régulation du lobbying, je m'étonne de ce que vous avez dit sur la publication des auditions : je pensais qu'elle était systématique. Cela peut en tout cas être fait très facilement.

Quant à la publication de nos rendez-vous avec les représentants d'intérêts, la difficulté tient au fait qu'il ne s'agit pas toujours de rendez-vous physiques. Les échanges peuvent avoir lieu par téléphone ou par mail – avez-vous seulement idée du nombre de mails que nous recevons chaque jour ? Je comprends bien le but recherché, mais, très concrètement, tout cela me paraît difficile à mettre en œuvre. D'autant qu'en effet, lorsque les représentants d'intérêts nous envoient leurs publications, il nous arrive de nous en inspirer car, s'ils représentent des intérêts particuliers, ils possèdent également une expertise et sont force de proposition sur les sujets qui les concernent, ce qui contribue à enrichir le débat parlementaire.

**M. Marc-André Feffer.** Dans notre esprit, l'implication du député signifie qu'il y a eu un échange. L'envoi d'un simple mail relève du registre des représentants d'intérêts et des actions entreprises par les lobbyistes. Quant aux rendez-vous, ils peuvent effectivement être téléphoniques, mais il s'agit bel et bien d'un échange. J'ai parfaitement conscience, quoi qu'il en soit, que cette veille n'est pas simple à mettre en place, mais certains élus sont prêts à tenter l'expérience : la ville de Paris notamment s'apprête à installer un logiciel dédié, Lobbycal.





**Mme Elsa Foucraut.** Ce logiciel conçu par *Transparency International* se connecte sur vos logiciels de messagerie ou votre calendrier et vous permet en fait de générer vos agendas publics – je précise bien qu’il ne s’agit pas de vos rendez-vous privés – en open data.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** L’agenda est-il publié en temps réel, en amont ou en aval ?

**Mme Elsa Foucraut.** LobbyCal est un logiciel qui se paramètre, mais l’idée est d’être le plus proche possible de la décision publique, de ce que l’on appelle dans notre jargon « l’empreinte normative », c’est-à-dire ce qui permet de comprendre l’influence de tel ou tel acteur d’influence, tel ou tel représentant d’intérêts sur la norme publique. L’enjeu n’est pas, comme vous l’avez fort bien dit, d’interdire les interactions entre la société et les acteurs publics, mais de les réguler autour des principes de transparence, d’intégrité et d’équité d’accès des différents acteurs, qui sont les trois principes que *Transparency International* a coutume de mettre en exergue de son action.

J’ai d’ailleurs été auditionnée par le groupe de travail consacré à l’ouverture de l’Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel, où une députée a abordé cette question des agendas, mais en la prenant par un autre bout : l’enjeu pour elle était de faire apparaître au public toute la part invisible de son travail, lorsqu’elle n’est pas dans l’hémicycle, tous ces rendez-vous et ces tâches diverses que le site NosDéputés.fr ne comptabilise évidemment pas. Selon l’une ou l’autre approche, la publication de l’agenda apparaît ainsi soit comme une contrainte soit comme un outil de valorisation.

Ce qui motive à nos yeux la publication des agendas parlementaires, c’est que le registre des représentants d’intérêts ne prend pas en compte les actions qui ne sont pas à l’initiative des représentants d’intérêts. Par exemple, la participation de *Transparency* à cette audition n’apparaîtrait pas dans le registre sauf si c’était nous qui avons demandé à être auditionnés. D’où la nécessité, si l’on veut mettre au jour l’empreinte normative, que les acteurs publics soient contraints eux aussi à une certaine transparence – cela étant, nous reconnaissons bien volontiers que le Parlement n’est pas la plus opaque des instances de décision.

Je précise enfin que ce que les rapports parlementaires ne mentionnent pas, ce sont les contributions écrites qu’ont reçues les rapporteurs, et non la liste des personnes auditionnées qui, en application d’une instruction générale du Bureau de 2012 ou 2013, figure désormais obligatoirement dans le rapport. Un exemple de ce qu’il vous serait possible de faire est donné par le rapport de Jean-Louis Nadal, « Renouer la confiance », qui liste non seulement les personnes auditionnées, mais aussi les contributions écrites qui lui ont été remises.



**M. Marc-André Feffer.** Nous souhaitons proposer à des parlementaires et à des élus municipaux volontaires de tester le logiciel LobbyCal pour voir comment se gère cet outil, et notamment les difficultés que vous évoquez, qui sont réelles mais ne doivent pas nécessairement remettre en question le principe.

J'ai bien entendu la nécessité d'avoir un dispositif qui ne soit ni invasif ni proliférant et qui ne soumette pas les parlementaires à des procédures de *reporting* bureaucratiques ; mais je répète qu'il est essentiel que le citoyen sache quels sont les liens qui existent entre un élu et des lobbies, qui s'est prononcé et pourquoi, dans le cadre de telle ou telle procédure.

**Mme Elsa Foucraut.** On peut se poser la question de la faisabilité d'un dispositif de plafonnement des revenus annexes dans le cas des élus locaux, sachant que le montant de leurs indemnités peut parfois être inférieur à 1 000 euros pour des conseillers municipaux ou des adjoints au maire de petites communes. Ces élus conservent en général une activité professionnelle à plein temps, et il est sans doute prématuré de vouloir d'emblée étendre la règle du plafonnement aux élus locaux.

S'agissant en revanche de la prévention des conflits d'intérêts, la règle du déport s'applique de manière assez généralisée et tout à fait satisfaisante dans les conseils municipaux et les assemblées générales de la plupart des collectivités.

**M. Marc-André Feffer.** Il est clair que si on veut lutter contre les conflits d'intérêts, cela doit pouvoir s'appliquer à termes aux collectivités locales. Comme il faut un début à tout, nous proposons de commencer par les parlementaires, sachant que, sous la précédente législature, une vingtaine de députés touchaient plus de 100 000 euros par an de revenus complémentaires...

**Mme Elsa Foucraut.** Dans la mesure où nous nous exprimons devant le groupe de travail sur le statut des députés, nous avons insisté sur le cas Parlement mais, parmi la dizaine de recommandations prioritaires que nous avons émises, figure une recommandation sur la prévention des conflits d'intérêts au sein des collectivités territoriales.

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Madame, monsieur, il me reste à vous remercier pour vos éclairages et pour ces échanges.

*Audition de Mme Agnès Maîtrepierre, vice-présidente du groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.*



**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Mes chers collègues, nous accueillons maintenant Mme Agnès Maîtrepierre, chargée de mission auprès du directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Madame, vous avez été élue en 2016 vice-présidente du groupe d'États contre la corruption (GRECO) qui rassemble quarante-neuf États et qui constitue, en quelque sorte, l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe. C'est à ce titre que nous vous recevons aujourd'hui. Vous pourrez nous dire si, dans le domaine des règles applicables aux parlementaires, la France se situe dans la moyenne des standards approuvés par nos voisins.

**Mme Agnès Maîtrepierre, vice-présidente du groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.** Merci de m'avoir conviée à vos travaux. Votre réflexion sur les conflits d'intérêts en particulier est très attendue par le GRECO.

Nous fêtons le vingtième anniversaire de cet organe spécialisé du Conseil de l'Europe en 2019. Sa principale activité consiste à évaluer les dispositifs de lutte contre la corruption, mis en place par ses États membres. À ce jour, le GRECO compte quarante-neuf États membres : les quarante-sept États du Conseil de l'Europe et les deux États tiers – un État européen et les États-Unis –, ce qui colore le débat de manière intéressante.

Chaque État est à la fois évalué et évaluateur. Cette méthode assez originale associe l'intervention d'experts sur des thématiques identifiées et une évaluation entre pairs lors de réunions plénières de l'ensemble des délégations des États membres à Strasbourg. L'objectif de l'exercice est de créer un jeu d'incitations mutuelles, une dynamique commune de progression dans la lutte contre la corruption.

Dans un premier temps, l'évaluation entre pairs donne lieu à des recommandations, adressées individuellement à chaque État, sur une thématique donnée. Elles sont réalisées au cas par cas et assurent une égalité de traitement, tout en s'adaptant à la spécificité de chaque contexte national. Même si les recommandations sont individuelles, des tendances générales peuvent se dessiner. Dans un deuxième temps, le GRECO suit la mise en œuvre de ces recommandations de manière régulière, durant un an ou un an et demi.

Depuis 2013, autrement dit depuis près de quatre ans, la France fait l'objet d'une procédure d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires et aussi des magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet. Je vous ai adressé un exemplaire du rapport d'évaluation adopté fin 2013 et publié en janvier 2014. S'agissant des parlementaires, le GRECO a adressé six recommandations à la France. Je vous ai également communiqué le rapport de conformité du GRECO,

publié en mars 2016, qui examine le suivi de ses recommandations par la France.

Sachez que tous les rapports, classés par thème et par pays, se trouvent sur le site internet du GRECO. Vous y aurez accès à une foultitude d'informations intéressantes en termes de droit comparé. La recherche est un peu fastidieuse – il faut éplucher chaque rapport, pays par pays –, mais elle est riche d'enseignements sur le positionnement des uns et des autres.

Le GRECO a aussi mis en ligne une autre publication, toute récente, qui peut vous intéresser : une synthèse des nombreuses évaluations déjà réalisées sur le thème de la prévention de la corruption des parlementaires et des magistrats – les États étant déjà quasiment tous passés par ce processus. Ce document a été présenté la semaine dernière lors d'une conférence co-organisée à Prague par le GRECO et la présidence tchèque du Conseil de l'Europe. Vous pourrez également visionner la vidéo de tous les débats qui se sont déroulés pendant un jour et demi dans le cadre de cette conférence. L'une des tables rondes avait pour thème la corruption des parlementaires.

En mars dernier, le GRECO a lancé un cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des services de police et des hautes personnalités de l'exécutif : chefs d'État, chefs de gouvernement, ministres et membres de cabinets ministériels. Le Royaume-Uni et la Slovaquie seront évalués début décembre. En ce qui concerne la France, la procédure ne devrait pas commencer avant septembre prochain, mais il faut s'y préparer.

En janvier 2018, la France devra rendre compte, dans un rapport écrit, de la manière dont elle a tenu compte des recommandations qui lui ont été adressées il y a quatre ans concernant les parlementaires et les magistrats. Ce rapport pourra être actualisé en fonction des mesures législatives qui pourraient être adoptées. La situation de la France devrait être examinée en réunion plénière en juin 2018. Comme vous pourrez le constater à la lecture du rapport de conformité de mars 2016, cinq des six recommandations du volet parlementaire émises en 2013 restaient en suspens. Une seule n'a pas du tout été mise en œuvre, les quatre autres l'ont été partiellement.

Des avancées importantes, allant dans le sens des préconisations du GRECO, ont été réalisées grâce aux récentes lois organique et ordinaire sur la confiance dans la vie publique : la suppression de la réserve parlementaire ; l'interdiction des emplois dits familiaux ; l'encadrement de l'emploi de proche en tant que collaborateur parlementaire. Elles seront valorisées dans le prochain rapport mais le GRECO attend des mesures complémentaires pour que la France satisfasse pleinement aux recommandations qui restent en suspens.

De prime abord, ces nouvelles mesures ne nécessiteraient pas de réforme d'ordre constitutionnel, ce qui peut paraître en décalage par rapport au calendrier de votre



groupe de travail. Ces nouvelles avancées recommandées par le GRECO relèveraient de simples mesures internes aux assemblées, à l'exception de la publication des déclarations de patrimoine des parlementaires. Dans ce dernier cas, il s'agirait d'appliquer aux parlementaires le système prévu pour les membres du Gouvernement : les déclarations de patrimoine seraient publiées et non plus simplement consultables en préfecture. Vivement recommandé par le GRECO, ce système est déjà en vigueur pour les parlementaires de nombreux États membres, que ceux-ci l'aient adopté à leur propre initiative ou à la suite de recommandations. Cette mesure nécessiterait une réforme législative.

Pour le reste, je vous rappelle que le GRECO a recommandé de réformer en profondeur le dispositif de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), afin de garantir la transparence, la responsabilité et le contrôle de son usage. Des améliorations ont été apportées au dispositif depuis 2013, en particulier quant au périmètre des dépenses et des frais éligibles à une prise en charge au titre de l'IRFM. Des avancées supplémentaires sont attendues du GRECO sur deux points : le contrôle et la transparence.

Le GRECO laisse évidemment aux assemblées parlementaires le soin de déterminer le système de contrôle le plus approprié dans le contexte national et dans le respect de l'autonomie des assemblées, à l'exemple de ce qui s'est fait à l'occasion de la récente loi sur la confiance dans l'action publique. Il restera néanmoins vigilant sur l'efficacité de l'option de contrôle qui sera finalement retenue, et sur la combinaison du contrôle et de la transparence.

Les trois autres recommandations sont relatives aux conflits d'intérêts. La prévention, la détection et la sanction des conflits d'intérêts revêtent une place centrale dans l'évaluation de la situation des parlementaires quels que soient les États membres évalués. Dans ce domaine, la France a reçu trois recommandations qui restent d'actualité. Je vais les examiner par ordre d'importance croissante.

La première recommandation traite du sort à réserver aux cadeaux et aux autres avantages accordés aux parlementaires. Pour anecdotique qu'elle puisse vous paraître, cette question est systématiquement examinée par le GRECO. La pratique des cadeaux et avantages, assez répandue, est susceptible de placer les parlementaires dans les situations de conflit d'intérêts qui ne sont pas toujours évidentes à résoudre.

La France est invitée à renforcer le système existant sur trois points : en posant une interdiction de principe concernant l'acceptation des cadeaux et d'avantages, sauf si la valeur unitaire ou cumulée sur une certaine période – une année, par exemple – est peu importante ; en clarifiant le périmètre de l'obligation de déclaration des cadeaux et avantages reçus ; en publiant les déclarations des parlementaires concernant les cadeaux et avantages reçus. Cette publication est déjà prévue au



Sénat. En ce qui concerne l'Assemblée nationale, elle a été suggérée dans le rapport du déontologue, publié en novembre 2016. J'appelle donc votre attention sur ce point.

Dans sa deuxième recommandation, le GRECO pointe des difficultés d'accès aux informations sur les autres fonctions éventuelles exercées par les collaborateurs parlementaires. Il recommande d'actualiser, régulièrement et à bref délai, les données concernant l'identité des collaborateurs parlementaires et les autres fonctions qu'ils pourraient exercer. Il insiste aussi sur l'importance d'une publication centralisée de ces informations, selon un format en open data. En la matière, le GRECO attend une plus grande transparence, en vue d'améliorer la prévention, la détection et la sanction de conflits d'intérêts dans lesquels pourraient se trouver les collaborateurs parlementaires.

La troisième recommandation concerne la gestion de la situation des conflits d'intérêts dans lesquels les parlementaires pourraient se trouver au cours de leur mandat. Cette recommandation poursuit en fait deux objectifs : faire œuvre de pédagogie et renforcer les dispositifs de gestion des conflits d'intérêts.

Pour ce qui est de l'objectif pédagogique, le GRECO veut faciliter l'identification et l'appropriation par les parlementaires eux-mêmes d'une situation caractérisée de conflits d'intérêts qui pourrait poser des difficultés. Il s'agit de définir la situation de conflit d'intérêts qui nécessite un comportement adapté du parlementaire. Pour le GRECO, le conflit d'intérêts doit être direct et immédiat. Cette conception ne recouvre pas toutes les situations de conflits d'intérêts ; du fait même de son caractère restreint, elle a le mérite d'être assez opérationnelle.

Dans les rapports sur les pays, vous trouverez les travaux menés notamment en Finlande et au Luxembourg. La Finlande a établi, en lien avec des constitutionnalistes, une intéressante typologie de situations de conflits d'intérêts directs et immédiats. Cette réflexion a donné naissance à un document d'une dizaine de pages, rendu public, que le GRECO estime de nature à éclairer utilement les parlementaires, en leur permettant à la fois d'identifier et de résoudre la difficulté.

Le Luxembourg s'est livré plus récemment au même exercice. Dans sa définition du conflit d'intérêts, il a pris le soin d'écarter les cas où le parlementaire se trouverait dans une situation qui concerne aussi un groupe important de personnes, voire l'ensemble de la population. Cette précision a été approuvée par le GRECO ; je la soumets à votre réflexion.

La consultation des rapports permet d'identifier les bonnes pratiques qui émergent dans certains États et de s'en s'inspirer. Vous pourriez ainsi trouver utile d'enrichir le code de déontologie par une définition du conflit d'intérêts direct et immédiat. C'est une simple suggestion : le GRECO ne fait pas de recommandation sur ce point, mais



il pourrait être utile d'y réfléchir dans le cadre de vos travaux.

Cette réflexion serait d'autant plus utile que le GRECO préconise le renforcement des dispositifs de gestion des conflits d'intérêts des parlementaires. Dans ces cas de conflits d'intérêts directs et immédiats, le GRECO recommande en effet à la France d'instaurer une obligation de signalement *ad hoc* ou d'abstention de participation à des travaux parlementaires. Cette obligation pourrait être insérée dans un code de déontologie.

Le GRECO a adressé ce type de recommandation à de nombreux pays : l'Autriche, le Danemark, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, Monaco, le Monténégro, les États-Unis. Le but est d'appeler l'attention sur la cohérence du parlementaire. Sitôt qu'il a identifié une situation caractérisée de conflit d'intérêts direct et immédiat, le parlementaire doit en tirer les conséquences. D'où cette obligation de signalement *ad hoc* ou d'abstention de participation à des travaux parlementaires.

Cette recommandation peut être mise en perspective avec la question de la protection du mandat du parlementaire et de son titulaire, au besoin contre lui-même. Vous avez auditionné de grands constitutionnalistes dont certains ont évoqué ces cas où la liberté parlementaire peut aller jusqu'à protéger le parlementaire contre lui-même et contre une situation caractérisée de conflit d'intérêts direct et immédiat. Cette obligation peut être vue comme une façon de tirer les conséquences de la liberté parlementaire et de renforcer le lien de confiance qui existe entre l'élu et le citoyen en démocratie représentative. Ces questions délicates méritent réflexion.

En se livrant à la lecture un peu fastidieuse des rapports, pays par pays, on constate que cette obligation de signalement *ad hoc* ou de déport est déjà prévue dans plusieurs États. Chypre prévoit les deux mesures. En Finlande, le déport est même inscrit dans la Constitution. L'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni ont opté pour un signalement *ad hoc*, alors que l'Italie et Malte prévoient une obligation de déport.

Partant de ces éléments de droit comparé, il vous appartient de réfléchir aux dispositions à introduire dans le code de déontologie, compte tenu de la spécificité du travail parlementaire. Il faut avoir à l'esprit la mission du parlementaire mais aussi l'intérêt du Parlement lui-même, à un moment où il est plus que jamais nécessaire de nourrir le lien de confiance qui doit exister entre les citoyens et ceux qui les représentent.

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Merci, madame Maîtrepierre, de votre participation à nos travaux.

*Audition de M. Bernard Accoyer, ancien président de l'Assemblée nationale.*



**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Nous accueillons maintenant M. Bernard Accoyer, ancien président de l'Assemblée nationale.

Monsieur le président, nous évoquions tout à l'heure, avec M. Mélin-Soucramanien, la création, par vous, de la fonction de déontologue. Nous sommes très heureux de vous recevoir, en votre qualité de « grand témoin » pour entendre vos réflexions sur l'éventuelle nécessité d'une évolution du statut constitutionnel des parlementaires. Nous aimerions donc votre point de vue sur la réduction du nombre de parlementaires, la limitation du cumul des mandats dans le temps et l'opportunité de modifier le régime de l'immunité parlementaire ou de revoir le régime des incompatibilités. Je vous cède donc la parole, avant une série d'échanges.

**M. Bernard Accoyer, ancien président de l'Assemblée nationale.** Madame la présidente, monsieur le rapporteur, c'est probablement parce que j'ai participé à la dernière réforme constitutionnelle en 2008, accompagnée et suivie, en 2009, d'une réforme du règlement que vous m'avez convié, entre autres, à venir m'exprimer devant vous. Il s'agissait de la vingt-cinquième révision constitutionnelle depuis le début de la V<sup>e</sup> République : ce qui laisse à penser, par comparaison avec les autres démocraties, que nous manifestons une certaine fébrilité à l'égard de nos institutions, comme d'ailleurs de nos modes de scrutin. Ce n'est certes pas l'objet du débat, mais, la Constitution étant le texte central de notre démocratie, il convient d'aborder ces projets de réforme avec beaucoup de prudence.

La grande majorité des réformes constitutionnelles ont visé à accroître les droits du Parlement et des parlementaires. C'est un mouvement constant dans les démocraties et l'on peut s'en féliciter.

Au cœur de tout régime démocratique, il y a la séparation des pouvoirs : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire. Cette séparation exige l'autonomie des assemblées, qui est donc un autre principe de base des démocraties parlementaires. Enfin, la liberté de parole et la liberté d'action des parlementaires exigent que ceux-ci soient protégés dans l'exercice de leur mandat et disposent des moyens nécessaires pour l'exercer.

Votre groupe de travail s'interroge sur l'évolution du statut constitutionnel des députés et l'encadrement de l'exercice du mandat parlementaire. Vous avez bien voulu me transmettre la liste des questions que vous soulevez ; je vais tenter de répondre à chacune d'entre elles, en suivant le plan qui est le vôtre.

Tout d'abord, faut-il compléter la Constitution pour encadrer davantage l'exercice du mandat parlementaire ? Pour un ancien président de l'Assemblée et même pour un constitutionnaliste, encadrer l'exercice d'un parlementaire pose un certain nombre de

questions de fond.

Commençons par rappeler les chiffres. Nous avons 999 parlementaires : 577 députés, 348 sénateurs et 74 députés européens. Ces chiffres ont augmenté au fil du temps, tant en ce qui concerne le nombre de parlementaires nationaux qu'en ce qui concerne le nombre de membres du Parlement européen. Ainsi, le nombre des députés est passé de 491 au début de la V<sup>e</sup> République, en 1958, à 577 aujourd'hui, en raison de la création, en 1986, de 86 sièges pour « faire passer la pilule » de la proportionnelle, parce que c'est bien de cela qu'il s'agit – j'y reviendrai. Quant aux sénateurs, le nombre de leurs sièges a progressivement augmenté, passant de 283 à 348.

Bien entendu, un nombre excessif de parlementaires complexifie et alourdit le travail parlementaire et l'activité législative. Il contribue à l'augmentation du nombre de normes, qui constitue un problème en France. Chacun des parlementaires veut légitimement participer à l'élaboration de la loi par ses amendements ou bien par ses propres propositions de loi ; il est donc logique, face à ce nombre de normes excessif, de vouloir diminuer le nombre de parlementaires. Soulignons toutefois que la représentation actuelle offre l'avantage d'une représentation territoriale somme toute, équitable de la population : toute réduction du nombre de parlementaires affectera cette qualité de représentation. Dès lors, à titre personnel, je considère qu'une réduction de plus d'un tiers de l'effectif actuel, ce qui est déjà beaucoup, doit être écartée.

Deuxième question, subsidiaire, faut-il fixer le nombre de parlementaires dans la Constitution ? Lors de la révision de 2008, le constituant a fixé un plafond. On peut s'interroger sur cette initiative : en fait, le but du constituant – dont j'étais à l'époque – était de mettre un terme à cette inflation constante du nombre de parlementaires qui accompagnait certaines intentions de l'exécutif. En 1986, je l'ai dit tout à l'heure, il s'agissait de faire passer la décision de la proportionnelle intégrale ; en 2008, c'était la volonté de créer des sièges pour des députés représentant les Français expatriés. C'est cependant un plafond qui a été constitutionnalisé. Dans l'hypothèse où serait décidée une baisse du nombre des parlementaires, il apparaîtrait curieux de l'inscrire dans la Constitution : cela priverait le constituant à venir de toute marge de manœuvre. Une loi simple permet de diminuer le nombre des parlementaires et de rester en dessous du plafond. Je ne suis donc pas favorable à la constitutionnalisation du nombre de parlementaires.

Quant au redécoupage des circonscriptions électorales, il est encadré par la commission indépendante instituée à l'article 25 de la Constitution, qui doit rendre un avis public sur tout projet en la matière. En outre, le juge constitutionnel est attentif aux écarts en termes de nombre d'habitants par circonscription – pas de nombre de citoyens, ce qui pose un problème politique qu'il ne faut pas méconnaître quant à l'égalité entre ceux qui sont citoyens français et les autres.



Le redécoupage est une question hautement politique, à commencer par celle de la prise en compte du nombre d'habitants. Traditionnellement, les parlementaires sont consultés. Avec le non-cumul, la consultation des élus locaux paraît désormais nécessaire mais, *a priori*, la constitutionnalisation du mode de scrutin n'apporterait aucun avantage ; ce serait surtout une singularité lourde dans l'histoire de la République, puisque, depuis le début de la III<sup>e</sup> République, il y a près de cent cinquante ans, les modes de scrutin n'ont jamais été constitutionnalisés. Quand une disposition a duré aussi longtemps, il faut s'interroger sur l'opportunité de la modifier.

Il est actuellement envisagé d'introduire une dose de proportionnelle dans le mode d'élection des députés. Il est clair que, du point de vue de la représentativité territoriale des habitants, cette évolution aggraverait encore la situation que j'évoquais tout à l'heure : si le nombre de députés élus au scrutin de circonscription diminue d'un tiers et qu'il faut ensuite en retrancher un tiers ou même simplement 10 % des députés pour les élire à la représentation proportionnelle, les départements et territoires ruraux sous-représentés, voire pas représentés du tout, seront encore plus nombreux ; il convient de souligner ce problème. C'est la raison pour laquelle, si je suis favorable à la diminution du nombre de parlementaires, celle-ci ne peut pas être couplée à l'introduction d'une dose de proportionnelle, car les députés élus directement au scrutin majoritaire uninominal deviendraient trop peu nombreux pour assurer une représentation satisfaisante des citoyens.

Rappelons, même si c'est un débat récurrent, que le scrutin majoritaire permet tout à fait aux formations politiques ayant obtenu des résultats électoraux significatifs d'être représentées à l'Assemblée. Celle-ci compte aujourd'hui sept groupes politiques ; c'est un record depuis le début de la V<sup>e</sup> République. On peut imaginer que leur nombre augmenterait encore avec l'introduction de la proportionnelle, car ce mode de scrutin renforce des formations politiques actuellement non représentées. Mais surtout, l'histoire nous a appris que le scrutin proportionnel renforce souvent les partis au discours extrême et sans projet gouvernemental concret.

Enfin, l'introduction du mode de scrutin proportionnel introduirait une nouvelle difficulté, qui tiendrait à la distinction entre deux types de parlementaires : d'un côté des parlementaires élus au scrutin de liste – par le biais d'une nomination, en quelque sorte, dans la mesure où les listes sont élaborées par les partis politiques –, et de l'autre des parlementaires représentant un territoire, élus au terme d'une campagne sur le terrain, avec un lien territorial précis. Autrement dit, des parlementaires dans leurs fauteuils rouges et des parlementaires avec les pieds dans la boue... ce qui pourrait bien poser un problème constitutionnel. Lorsque le Sénat a décidé d'élire une partie de ses membres à la proportionnelle, cette réforme n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel ; or la différence est évidente entre les deux catégories de parlementaires et ce qui les conduirait à siéger.





Faut-il limiter le cumul des mandats dans le temps ? Le cas échéant, de quelle façon ? Vous avez compris, à mon attachement aux grands principes constitutionnels, à cette liberté fondamentale des citoyens à se présenter, à la liberté des élus à se re-présenter des élus, des électeurs à élire et réélire telle ou telle personnalité parce qu'ils pensent que c'est là leur intérêt, que j'y suis totalement hostile. Limiter le cumul des mandats dans le temps vient frontalement percuter le principe de liberté qui est le fondement même de notre démocratie. Je n'égrènerai pas devant vous la liste de tous ceux qui ont joué un rôle remarquable dans notre pays, dans notre démocratie, et qui avaient derrière eux une expérience et une certaine longévité parlementaires... Du reste, à peine une telle décision serait imposée que l'on verrait immédiatement des personnalités se faire un parcours dans les différentes assemblées locales et nationales de notre République en cheminant de mandat en mandat.

Faut-il prévoir un régime constitutionnel d'incompatibilités ? Ce point est loin d'être anecdotique : là encore, cela remettrait en cause des principes fondamentaux de notre Constitution. La Constitution de 1958 a laissé aux lois organiques le soin de définir le régime des incompatibilités. Introduire dans la Constitution les très longues dispositions des lois organiques en question alourdirait considérablement notre texte fondamental. Il rendrait par ailleurs toute évolution ultérieure particulièrement compliquée et la soumettrait à une procédure lourde, puisque tout ajustement requerrait une majorité des trois cinquièmes au Congrès du Parlement. Je suis donc défavorable à la constitutionnalisation des incompatibilités.

Peut-on laisser les parlementaires décider de leur statut, en particulier les conditions matérielles d'exercice de leur mandat ? Ou faut-il encadrer constitutionnellement la détermination des moyens des membres du Parlement ? Ces questions appellent d'abord un commentaire de ma part : elles procèdent d'un esprit totalement divergent du principe de l'autonomie des assemblées, qui fait l'indépendance même des parlementaires. Par conséquent, je ne crois pas qu'il faille constitutionnaliser ces matières, car nous entrerions dans un autre système que la démocratie parlementaire à laquelle je persiste à penser que nous sommes tous fort attachés. Les bureaux des assemblées ont charge de veiller aux conditions matérielles et à la transparence des conditions d'exercice du mandat ; notre assemblée a déjà beaucoup travaillé sur ces questions, elle y travaille encore. Elle doit le faire en interne, elle n'a pas à se mettre dans une situation qui serait unique vis-à-vis des autres parlements.

J'ai entendu tout à l'heure des considérations sur l'indépendance qui est une exigence pour les parlementaires. Il n'y a pas qu'au Parlement qu'on fait de la politique, il n'y a pas qu'au Parlement que l'on influence l'opinion des Français et le vote qu'ils pourraient exprimer : les grands débats publics politiques, à la télévision par exemple, exigeraient aussi que l'on examine le cas de certains grands



commentateurs et que l'on s'inquiète de leurs intérêts et de leur réelle indépendance, voire des conditions dans lesquelles ils ont constitué leur patrimoine.

Enfin, faut-il prévoir un mécanisme de destitution de certains parlementaires par l'Assemblée dont ils sont membres ou un mécanisme de révocation ? Bien entendu, des procédures existent déjà lorsque la question peut se poser. Nous avons toute une législation en la matière, et cela entre aussi dans les attributions du Conseil constitutionnel. Prévoir des mécanismes de destitution de certains parlementaires par l'assemblée dont ils sont membres serait à mon sens dangereux : on se retrouverait dans une situation où des politiques décideraient d'infliger une sanction extrêmement lourde à un de leurs collègues lui-même politique ! Lorsque la Chambre des députés de la III<sup>e</sup> République puis l'Assemblée nationale de la IV<sup>e</sup> République étaient juges du contentieux, les décisions prises n'étaient pas toujours d'une solidité juridique incontestable... Je ne suis donc pas favorable à l'établissement de tels mécanismes de destitution, non plus qu'à la création d'un mécanisme de révocation. C'est une vieille revendication des courants jacobins depuis la période révolutionnaire : instaurer une sorte de guillotine médiatique serait éminemment dangereux. Nous devons, me semble-t-il, nous en tenir à la conception du mandat représentatif fixée par l'Assemblée constituante de 1791 et au principe repris à l'article 27 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République : tout mandat impératif est nul.

Enfin, faut-il supprimer l'immunité parlementaire ? Je ne le crois pas. Il ne s'agit pas d'octroyer un privilège aux parlementaires mais de protéger les représentants des citoyens. Pour ce faire, les parlementaires ont besoin de cette immunité, protection spécifique du mandat contre des actions judiciaires qui nuiraient à leur indépendance. L'émergence du droit constitutionnel et d'un droit parlementaire est contemporaine de la création de ces dispositifs d'immunité parlementaire ; les réformer dans le sens d'une suppression reviendrait à vider l'un des cœurs du constitutionnalisme qui est de protéger la liberté des élus qui incarnent la volonté nationale. Ajoutons qu'à une époque où l'on judiciarise énormément, cette disparition des immunités serait encore plus dangereuse.

Pour ce qui est de l'inviolabilité, il est clair que, sous le régime de la séparation des pouvoirs, la liberté totale, en particulier la liberté d'expression, qui est à l'opposé du mandat impératif, est une exigence qui doit être sauvegardée pour préserver les parlementaires d'une foultitude de moyens de pression auxquels pourraient recourir des groupes d'intérêts, voire l'exécutif – cela a pu se voir.

Quant à l'irresponsabilité parlementaire, elle ne couvre que les actes relevant de la fonction parlementaire et eux seuls. La supprimer reviendrait à exercer une pression dangereuse sur les parlementaires, notamment dans leur expression ; cela ne me paraît pas souhaitable, cela me paraît même inacceptable.



**M. Yves Blein, rapporteur.** En fait de questions, je voudrais plutôt que vous nous fassiez bénéficier de votre expérience, monsieur le président. Faut-il, comme on le dit, moins de lois ? Considérez-vous que l'Assemblée nationale légifère trop, au lieu de se concentrer sur l'essentiel ?

Quant au mode d'élection, considérez-vous que le rapport du député au territoire soit essentiel ? Le cas échéant, évidemment, le scrutin proportionnel ou le découpage de circonscriptions plus grandes ne favoriseraient pas ce lien, mais ne faudrait-il pas plutôt travailler sur la complémentarité entre le Sénat et l'Assemblée ? Les moyens ne manquent pas de s'alimenter directement du sentiment des citoyens sans avoir forcément besoin d'un lien physique avec la population. À supposer qu'il soit possible pour un parlementaire de connaître 5 % du corps électoral – je ne vous cacherais pas que j'ai fait des statistiques –, c'est déjà remarquable ; le rapport au territoire est donc une notion toute relative. Quel est votre sentiment là-dessus ?

Quant à l'estime, ou à l'absence d'estime, des Français et de l'opinion publique pour la représentation parlementaire, avez-vous pu vous-même constater, au fil de votre longue carrière, cette dégradation de l'image du parlementaire et de la représentation nationale ? Ne serait-ce pas finalement une « peine auto prescrite » par les parlementaires eux-mêmes, qui relèverait quelque peu du fantasme ? Les Français, en bons Gaulois, ne manquent pas de critiquer systématiquement ceux qui les représentent. Somme toute, cela tient plus à la fonction qu'à l'époque...

**M. Bernard Accoyer.** Monsieur le rapporteur, il y a 500 000 normes en France. C'est évidemment beaucoup trop, c'est un handicap énorme pour la compétitivité du pays, pour la vie des citoyens. Pour ma part, j'ai toujours essayé de réduire le temps consacré par le Parlement à l'activité législative. J'ai entendu que le chef de l'État partageait cette préoccupation ; sur ce point, il a raison. Il faut moins légiférer et plus contrôler. La réforme de 2008 a bouleversé l'ordre du jour des assemblées en réservant une semaine aux initiatives parlementaires et une autre à l'évaluation et au contrôle ; encore faut-il la mettre concrètement en œuvre, car l'exécutif est toujours fébrile et a toujours envie de légiférer davantage. Lorsque Philippe Seguin a introduit la session unique, il était hors de question de siéger le lundi ou au-delà du vendredi, mais je constate que, si le bureau de l'Assemblée ne met pas la pression, les exécutifs abusent et plus il y a de temps pour légiférer, plus on fait de normes, etc. À mon sens, cela ne va pas dans le sens souhaité par le Président de la République lui-même.

Pour ce qui est du rapport au territoire, on peut effectivement distinguer selon qu'il s'agit d'une zone sururbanisée ou d'un territoire moins dense. C'est probablement regrettable, mais il est en train de créer une fracture territoriale, une fracture démocratique, et qui n'est pas sans conséquences sur le sentiment qu'ont les citoyens d'être éloignés de leurs élus. En zone urbaine, ils ne connaissent pas assez leur député ; en territoire moins dense, ils ont l'impression que leur territoire est

abandonné par la République. Tout cela est dû au phénomène de concentration urbaine extrêmement puissant qui est à l'œuvre depuis un certain temps, et pas seulement en France.

Pour ma part, je pense que l'attachement territorial du député est fondamental. Le travail auprès des citoyens conduit le parlementaire à découvrir de façon précise des situations qu'il ne connaissait personnellement pas avant son mandat, souvent des situations de très grande détresse sociale, dans tous les domaines où l'on peut trouver de la détresse – ils sont nombreux et certains sont cruellement ignorés. On découvre aussi les problèmes de ceux qui se battent réellement pour survivre comme salarié, comme artisan, comme entrepreneur.

Voyez par exemple comme on traite, au niveau national, la lourdeur administrative : au cours d'un débat dans une assemblée, un soir à minuit, on ajoutera encore une ligne au bulletin de salaire en France, alors qu'il est déjà le plus long de tous les pays développés... Et le manque d'études d'impact – même si nous les avons mises en place, le problème demeure – contribue aussi à cet éloignement, à ce sentiment d'incompréhension ressenti par les citoyens face aux décisions prises, dont beaucoup passent par l'Assemblée nationale. Ce lien au territoire est donc vraiment extrêmement important.

J'ai déjà répondu sur le divorce ou l'éloignement entre les citoyens et leurs élus. La baisse des taux de participation aux élections successives est un reflet inquiétant de la santé de notre démocratie. Il y aura de gros efforts à faire pour que les citoyens ne se sentent pas aussi abandonnés et se remettent à penser qu'élire tel ou tel parlementaire changera quelque chose à leur sort. Je m'exprime peut-être un peu brutalement, mais c'est ce que l'on entend, et c'est probablement ce qui doit être pris en compte.

Depuis quelques années, avec l'irruption des réseaux sociaux, le travail parlementaire est en permanence sous l'œil de tous les citoyens, qui connaissent désormais chacune des expressions des parlementaires ou de l'exécutif, et tout ce qui se passe dans nos assemblées, en particulier dans celle-ci. Cela a changé le rapport avec les citoyens. Certaines officines classent d'ailleurs les députés en fonction du nombre de leurs interventions sans tenir compte de leur densité ni de leur intérêt. Le nombre de « Très bien ! » et autres interventions de la même pertinence à la fin du discours de telle ou telle personnalité à la tribune est comptabilisé en positif ; et si cette déclaration ultracourte est multipliée vingt-cinq fois, le nom de son auteur apparaîtra vingt-cinq fois. À l'inverse, celui qui aura prononcé à la tribune un discours charpenté, travaillé, préparé avec le terrain avec l'aide de ses collaborateurs et des services de la maison n'apparaîtra qu'une fois. Il y a là une sorte de déformation qui pose problème, qui caricature le travail parlementaire, et aucunement au bénéfice des plus assidus, des plus efficaces. S'ériger en juge au motif que tel parlementaire ne serait pas présent à telle ou telle séance ou qu'il aurait fait telle ou telle chose me

paraît un peu court.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Ces fameux sites recensent l'activité parlementaire en se fondant sur des critères effectivement assez sommaires, mais ils ont le mérite d'exister, et le volume à traiter est énorme... C'est la limite de l'exercice. Ne faudrait-il pas aller plus loin ? L'Assemblée ne pourrait-elle pas aussi mettre en place son propre système d'évaluation ?

Par ailleurs, la très récente instauration du non-cumul n'allonge-t-elle pas le temps législatif ? Les parlementaires se consacrant désormais entièrement à leur activité parlementaire, ils ont d'autant plus de temps pour préparer amendements et interventions, et les défendre en séance.

Quant au « lien physique » avec la population, vous avez distingué habitants et citoyens. Pour moi, les citoyens sont ceux qui ont la nationalité française. Sous-entendez-vous que l'on prend en compte ceux qui n'ont pas la nationalité ? J'aimerais un éclaircissement.

Ma circonscription de l'Isère compte à la fois un territoire très urbain et un territoire très rural. Il est difficile d'articuler cette réalité, d'être suffisamment présent une vaste circonscription et d'être actif en tant que parlementaire présent – vous devez connaître cela mieux que moi. Qu'en sera-t-il si l'on agrandit les circonscriptions ? Nous en sommes à peu près à 120 000 habitants par circonscription.

**M. Bernard Accoyer.** En matière de production législative, les amendements, qu'ils soient d'initiative parlementaire ou d'initiative gouvernementale, ne donnent pas lieu à des études d'impact. Or de telles études montreraient à quel point cela peut compliquer la vie des Français, des entreprises de toutes tailles : une disposition apparemment anodine peut avoir des conséquences que l'on n'imaginait pas *a priori*, parce que c'est plus compliqué que l'on ne croyait. Les études d'impact nous éviteraient de trop surcharger les textes : on arrive avec des projets qui n'avaient que quelques dizaines d'articles et on finit avec des lois qui en comptent plusieurs centaines à la fin... Dans de telles conditions, il n'y a plus de limites !

Il faut un véritable travail d'allègement de notre législation. Laissons hors de la loi tout ce qui peut relever du domaine réglementaire. Beaucoup de lois sont bavardes et n'apportent rien du tout. Le travail de précision dans l'élaboration de la loi me paraît encore pouvoir être amélioré, notamment par l'examen de la recevabilité des amendements à la lumière d'études d'impact.

Vous m'interrogez, madame la députée, sur la possibilité d'instaurer un système de contrôle interne du travail des parlementaires. L'assiduité des députés fait déjà l'objet d'un suivi ; les absences réitérées en commission ou lors des scrutins solennels donnent déjà lieu à des sanctions financières. Ce sont là, à mon avis, les deux



indicateurs pertinents. Aller plus loin serait extrêmement délicat ; en démocratie, le juge, *in fine*, c'est l'électeur. Je ne vois pas comment faire autrement.

Bien entendu, le non-cumul rend plus disponibles les parlementaires, qui ne sont plus membres d'un exécutif local. Néanmoins, puisque je suis entré dans la vie publique après une longue vie professionnelle, ma conviction personnelle est que, pour être vraiment en cohérence avec ce qu'attendent les citoyens de leurs parlementaires, la vie parlementaire peut difficilement se passer de la connaissance de ce qui se passe dans les collectivités locales, dans leurs services sociaux, dans leurs services de développement économique. Du coup, le non-cumul exige contact assidu et suivi avec les élus locaux et avec les responsables de toutes les catégories socioprofessionnelles présentes sur le territoire de la circonscription. De ce point de vue, une circonscription qui comporte une zone urbaine et une zone rurale est plutôt sympathique, car ce sont deux situations différentes. Il faut un contact avec le conseil municipal de toutes les communes : les communes urbaines, qui ont de grands projets, demandent aux parlementaires d'intervenir sur de gros dossiers ; les petites communes en zone rurale sont plus près des gens, parfois aux prises avec des problématiques de regroupement ou même des questions de survie. Cette variété, madame la députée, est une richesse ; vous avez de la chance d'être l'élue d'une circonscription de cette nature.

Quant à la distinction entre les habitants et les citoyens, les habitants n'ont pas besoin d'être français, ils sont dénombrés, mais s'il est question d'élire les parlementaires français, on peut se poser la question de la nécessité de prendre en compte les citoyens français. Comme vous le savez, les citoyens européens ont le droit de voter aux élections locales, c'est très bien ; mais les élections nationales c'est autre chose. Et il n'y a pas que des citoyens européens qui habitent dans notre territoire.

**M. David Habib.** La distinction entre habitants et citoyens n'est pas significative. De ce point de vue, il peut y avoir une différence entre Paris et le reste de la France, mais, sinon, on retrouvera la même proportion de d'électeurs dans chaque circonscription.

Pour avoir siégé dans cette assemblée alors que vous la présidiez, je peux en témoigner : vous avez été un grand président, qui a offert à l'opposition des moyens supplémentaires. Finissons-en avec le syndrome de Christophe Colomb : nous ne venons pas de découvrir l'Amérique ! Nous n'avons pas découvert la rationalisation du travail parlementaire avec l'élection d'Emmanuel Macron. Des choses se sont passées auparavant, en France, et pas seulement à l'étranger.

Vous-même, monsieur le président, étiez à l'initiative pour moderniser la vie parlementaire. Profondément touché par certaines critiques, j'ajoute que l'on doit à deux présidents, vous-même et Claude Bartolone, d'avoir assumé cette révolution



tranquille de l'Assemblée nationale dans tous les domaines, y compris celui évoqué tout à l'heure de façon un peu rapide par une personne – dont j'ai appris qu'elle vivait dans le premier arrondissement et travaillait dans le septième, autrement dit qu'elle ne franchissait jamais le périphérique... Dans tous les domaines, y compris dans celui de la réserve parlementaire, des actions ont été entreprises au cours des précédentes législatures. Je le précise pour que M. le rapporteur, fidèle aux propos tenus, puisse rappeler dans son rapport que les membres du groupe de travail ont pu porter des jugements divergents.

Un point n'est jamais abordé : le financement des partis politiques est partiellement assis sur le nombre de voix obtenues lors des élections législatives. En conséquence, dans nos circonscriptions respectives, un grand nombre de candidats se sont inscrits dans le seul but de permettre à leur formation politique d'obtenir des voix – obtenir au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions permet de bénéficier d'une dotation annuelle.

Si je vous interroge à ce propos, c'est parce que l'une des difficultés, marginale, certes, rencontrées au moment des élections législatives tient au fait que nous ne parvenons pas à avoir au premier tour un débat de qualité – c'est peut-être le cas au deuxième tour, mais pas au premier. Souvenons-nous de nos élections respectives. Dans ma circonscription, entre quatorze et dix-huit candidats se présentent : du coup, la première difficulté pour les maires des communes rurales est de trouver des panneaux électoraux... Et que disent les gens ? « C'est le bordel ! » À peine sortis d'une élection présidentielle, ils se retrouvent avec des législatives dont l'organisation n'est pas de qualité. Ce n'est pas qu'une réaction mécanique ; cela traduit, notamment en milieu rural, le sentiment qu'on ne parle pas de l'essentiel aux élections législatives, qu'on est davantage dans les postures politiciennes que dans un vrai débat sur quelques enjeux nationaux et quelques enjeux locaux bien définis.

Monsieur le président, vous-même avez mis en place un comité d'évaluation et de contrôle, dont j'ai été membre cinq ans. Avouons-le : c'était très formel. Les jeux politiques, notamment au sein du groupe majoritaire, dont vous étiez à l'époque, anesthésiaient toute réflexion sur les études d'impact nécessaires. Avez-vous réfléchi à un élargissement des possibilités offertes à chaque parlementaire de saisir un organisme qui les effectuerait ? Et après vous avoir félicité, permettez-moi un reproche : je crois savoir que vous avez supprimé le service des études – à moins que ce ne soit Jean-Louis Devré. Nous pouvions le saisir pour obtenir rapidement des réponses à un certain nombre de questions. Désormais, cela se fait dans le cadre des commissions : le questionnement n'est plus le même. Les nouveaux parlementaires n'ont pas idée de l'utilité qu'avait ce service à l'Assemblée : dès qu'un texte était en discussion, nous pouvions le saisir et nous avions, souvent en quelques heures, en quarante-huit heures cela exigeait plus de temps, des réponses qui nous permettaient d'apprécier justement d'impact de telle ou telle disposition.



N'avez-vous pas le sentiment qu'il faudrait rétablir un tel service ?

**M. Bernard Accoyer.** Je ne m'immiscerai pas dans la conduite de cette institution, mais je veux vous remercier pour vos propos, qui m'ont évidemment touché. J'ai essayé de faire de mon mieux. Je crois surtout que cette maison est la maison de la démocratie ; or, en tant que citoyen et simple élu local désormais, j'entends beaucoup de choses qui m'inquiètent. On n'encadre pas l'action d'un parlementaire parce que c'est encadrer la démocratie, encadrer la liberté tout court. Respectons ce qui a été construit au fil du temps par des générations d'hommes et de femmes politiques. Par aménagements successifs, ils ont essayé de faire de notre institution, le Parlement, la maison de la démocratie la plus la plus parfaite possible – mais il est encore très imparfait, bien entendu.

Oui, madame la présidente, monsieur le rapporteur, je pense que les droits des parlementaires sont sacrés. Un certain nombre de modifications évoquées vont à l'encontre des droits des parlementaires, ce pourquoi je n'y suis pas favorable. Et, bien entendu, au sein d'une assemblée, c'est l'opposition qui doit jouir de droits importants. Nous avons effectivement, au cours de la législature où j'ai eu l'honneur de présider cette institution, de procéder à un certain nombre de rééquilibrages, notamment en ce qui concerne le nombre des questions au Gouvernement et le temps imparti aux groupes politiques dans ce cadre, qui, en 1981, avait été rendu proportionnel au nombre de députés de chaque groupe... Nous avons aussi instauré un droit de tirage des groupes d'opposition en matière de commissions d'enquête. C'était évidemment révolutionnaire, même si le jeu politique fait ensuite que le rapporteur, chargé de rédiger le rapport, appartient à la majorité. Et nous avons effectivement instauré une semaine d'initiative parlementaire. Tout cela était indispensable.

Le comité d'évaluation et de contrôle doit effectivement être amélioré. Il y a deux rapporteurs, l'un de la majorité et l'autre de l'opposition ; je me rappelle un rapporteur de la majorité de l'époque qui avait fait copain-copain avec le rapporteur de l'opposition pour dire que les 35 heures, c'était très bien – quelque chose d'assez énorme politiquement... Examinons cela avant de le jeter aux orties.

Je me rappelle également que nous avons mis fin à l'obstruction parlementaire – je me rappelle que vous n'étiez pas un fervent défenseur de cette réforme. Depuis la première alternance de la V<sup>e</sup> République, l'examen de certains textes pouvait durer de nombreuses semaines. Je confesse volontiers n'avoir moi-même pas été irréprochable de ce point de vue, mais l'obstruction est derrière nous. Beaucoup de travail a été fait.

Quant à la remarque faite sur le service des études, je tiens à le dire : depuis cette législature, nous avons engagé un très profond et très puissant mouvement d'économies budgétaires, et nous sommes la seule institution de la République à



l'avoir fait. Je veux dire à ce propos que les fonctionnaires de cette institution sont des femmes et des hommes d'une qualité exceptionnelle, par leur loyauté et leur indépendance. Cela a un prix, cela a un coût. Qu'une institution telle que celle-ci puisse du jour au lendemain servir une nouvelle majorité avec la même loyauté, totale, qu'elle servait la précédente, c'est le cœur même de la démocratie, c'est quelque chose d'incalculable. Regardez ce qui se passe dans d'autres parlements, et vous comprendrez la valeur de cette situation très particulière, spécifique à notre assemblée. C'est extrêmement précieux. Il ne faut pas remettre en cause des édifices républicains construits aussi longuement, aussi progressivement, aussi doucement et, je l'espère, aussi solidement que celui-ci.

**M. Stéphane Buchou.** Je veux tout d'abord rassurer notre collègue David Habib : évidemment, et heureusement, il s'est passé des choses avant l'élection du Président Emmanuel Macron. Et, heureusement, il y a eu une prise de conscience sur la nécessité d'un certain nombre de réformes. Et, effectivement, le président Accoyer et le président Bartolone y ont participé ; nous n'avons pas découvert l'Amérique avec l'élection d'Emmanuel Macron...

Cela étant, j'ai apprécié, monsieur le président, vos propos sur la présence sur le terrain des parlementaires et sur la nécessité de connaître les conseils municipaux, de connaître toutes les instances de tous les organismes locaux. Compte tenu de votre expérience, quel est votre sentiment sur la capacité des parlementaires à effectuer ce travail ? Nous en revenons au fonctionnement de notre belle institution, avec ses commissions permanentes, ses groupes d'études, ses groupes de travail, ses missions d'information, ses missions d'évaluation, sans compter notre présence dans les organismes extraparlimentaires. Quel sentiment vous inspire cette perpétuelle superposition d'activités qui fait que nous sommes pris du lundi au vendredi ? J'ai bien noté qu'à l'époque de Philippe Séguin les députés siégeaient du mardi jusqu'au jeudi soir, ce qui laissait un peu de temps.

**M. Bernard Accoyer.** C'est le règlement...

**M. Stéphane Buchou.** Il faudrait pouvoir être en circonscription au moins le lundi et le samedi, éventuellement le dimanche ; même sans cumuler le mandat parlementaire et un mandat exécutif local, c'est très compliqué. Avec de nombreuses réunions sur les nombreux sujets sur lesquels, en fonction de la nature de nos circonscriptions, nous devons travailler, cela l'est de plus en plus. Pourrait-on rationaliser autrement le travail parlementaire ?

**M. Bernard Accoyer.** Je répondrai en insistant sur un point : les exécutifs ne sont pas respectueux des parlementaires. Ils ne respectent pas le principe fondamental de la session unique instaurée par la révision constitutionnelle du 4 août 1995. Auparavant, il y avait une session de trois mois au printemps et une session de trois mois à l'automne – la session budgétaire. Depuis l'instauration de la session unique,



le Parlement siège toute l'année, sauf trois mois l'été et quelques interruptions en cours de session. Or, le principe de la session unique était de faire en sorte que les parlementaires ne siègent, en dehors de la période où ils examinent le projet de loi de finances initiale et des sessions extraordinaires, que le mardi, le mercredi et le jeudi. En théorie, un parlementaire qui ne dirige plus d'exécutif local – et c'est maintenant le cas de tous – peut passer quatre jours sur le terrain, ce qui n'est déjà pas mal. D'ailleurs, les préfets savent que l'on n'organise pas des réunions, des inaugurations, des manifestations majeures le mardi ni le mercredi ni le jeudi. Cela peut se comprendre et se négocier facilement. Encore faudrait-il que les exécutifs, quels qu'ils soient, l'actuel comme le précédent ou celui qui précédait le précédent, n'en prennent à leur guise... C'est très dommage parce que cela découd un peu le travail.

Ensuite, je vous livre là un sentiment très personnel, il ne faut pas vouloir tout faire, c'est impossible. Il faut évidemment travailler sur les sujets étudiés par la commission permanente dont on est membre et, par ailleurs, et il faut évidemment avoir une connaissance aiguë des sujets spécifiques à chaque circonscription – ici l'agriculture, là l'industrie, la montagne, la mer ou je ne sais quoi. Mais il est impossible de tout faire. Cette maison traite de tout. Le jeune parlementaire arrive avec une formation qui correspond à son passé, nécessairement parcellaire, et il faudrait, d'un seul coup, qu'il connaisse tout ! Il faut se concentrer sur les sujets qui nous concernent territorialement et sur certains sujets que l'on privilégie, en raison de connaissances antérieures ou par passion.

**M. Maurice Leroy.** Cela fait du bien d'entendre de tels propos dans ce groupe de travail ! Je n'avais pas prévu d'intervenir parce que l'intervention du président Accoyer se suffisait à elle-même, mais comme notre collègue Habib a eu la délicatesse de souligner le travail qu'il a réalisé, je voudrais moi aussi en témoigner et dire à nos collègues nouvellement élus que c'est lui qui a, par exemple, réformé la retraite tant décriée des parlementaires ; et c'était une réforme très courageuse, car lorsque vous faites une réforme, par définition, vous la faites contre votre majorité. Autrement dit, vous ne vous faites pas que des amis. C'est le propre des grands présidents de l'Assemblée nationale, comme Philippe Séguin – je suis content que vous l'ayez évoqué, monsieur le président, car que l'histoire a aussi son importance. Vous avez bien fait de rappeler aussi que la démocratie a un coût – c'était une formule choc du président Séguin.

Je veux également citer le président Bartolone, qui a réformé la réserve parlementaire. C'est mon cinquième mandat – je sais, c'est affreux – et j'entends des propos complètement aberrants à ce sujet ; de nombreux collègues en ignoraient même l'existence. Si la réserve parlementaire était matière à conflits d'intérêts parce qu'elle permettait de se faire réélire, expliquez-moi comment le groupe de mon collègue et ami David Habib, qui comptait 313 députés, n'en compte plus que vingt-





neuf ! Si vraiment la réserve parlementaire était le moyen miraculeux de se faire réélire, cela se saurait et il n'y aurait jamais eu d'alternance !

Il me paraît important de porter ce témoignage. Nous avons plutôt entendu, jusqu'à présent, des reproches, ou, du moins, quelque chose d'assez différent de ce que nous venons d'entendre. Et cela fait du bien d'entendre des propos qui viennent un peu rééquilibrer les choses, y compris sur nous-même.

Je crois fondamentalement que nous sommes, en ce qui concerne notre démocratie, de passer à autre chose – qui se fera du reste sans moi. Je me suis plu à relire les curriculums vitae des personnalités que nous avons auditionnées. Nous avons reçu beaucoup de leçons en matière de cumul, mais en voyant leurs biographies je me demande comment certains font pour faire tout ce qu'ils font ! Heureusement d'ailleurs que l'on n'emmerde pas, comme aurait dit Pompidou, les Français engagés dans le tissu associatif... Je ne sais pas comment que c'est chez vous, chers collègues, mais, dans ma circonscription, ce sont toujours les mêmes que je retrouve dans les associations de parents d'élèves, au club de football et ailleurs. Heureusement qu'on ne leur interdit pas de cumuler !

Je pense que nous sommes en train de changer fondamentalement notre démocratie. Avec la suppression de la réserve parlementaire, le non-cumul, etc., nous n'aurons plus d'élus ancrés sur le territoire, ceux-là n'existeront plus. Évidemment, on peut faire le lien avec un conseil municipal, mais quand on n'est plus maire soi-même, quand on n'a plus de mandat exécutif, ce n'est pas du tout la même chose, on n'est plus au cœur des sujets. Nous sommes en train de changer la démocratie, et, hélas ! même en cas d'alternance, plus personne n'y reviendra : la démagogie sur ces sujets est telle que je me demande qui en aurait le courage.

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Chers collègues, nous remercions à nouveau M. le président Accoyer d'avoir bien voulu nous faire part de ses observations. Notre réunion du 20 novembre sera consacrée à l'examen des contributions reçues par notre groupe de travail ainsi qu'à la détermination des grandes orientations de notre rapport. La réunion d'adoption du rapport se tiendra le mardi 5 décembre prochain.

**M. Maurice Leroy.** Lors de notre toute première réunion, nous avons demandé à entendre le président de la commission des lois du Sénat, ou le président du Sénat : s'il faut changer la Constitution, cela ne se fait pas sans le Sénat...

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Nous les avons contactés, ils refusent de répondre à notre invitation.

**M. Maurice Leroy.** C'est intéressant...



**M. Stéphane Buchou.** Pour ma part, je m'interroge – comment le dire diplomatiquement ? – sur le poids que pourra avoir le rapport, compte tenu du fait que nous sommes très peu nombreux à participer aux réunions de notre groupe de travail. À chaque fois, nous étions trois ou quatre – je ne jette l'opprobre sur personne, d'autant que j'ai rappelé à quel point nos agendas étaient très chargés, mais ne nous exposons-nous pas à des commentaires dans la presse ou ailleurs ?

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Effectivement, la question de la représentativité se pose, mais nos collègues ont la possibilité de consulter les comptes rendus de chaque séance de travail et également de contribuer. En revanche, nous espérons être plus nombreux pour les deux prochaines réunions. Cela donnera davantage de poids aux recommandations que nous pourrions faire.

**M. Stéphane Buchou.** Ce groupe est tout de même peut-être le plus en vue et son rapport est attendu. Comment pourrait-il être à l'image du groupe de travail dans la mesure où nous n'avons jamais été, en réunion, plus de la moitié des membres ?

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** La proportion de présents est à peu près la même dans les autres groupes.

**M. Maurice Leroy.** Cela montre à quel point il était utile d'interdire le cumul des mandats... C.Q.F.D. !

**M. Stéphane Buchou.** Il pourra être intéressant de voir quels groupes politiques ont été présents aux réunions, mais cela pose plus globalement la question de la réforme engagée par le président de Ruy.

**M. David Habib.** Peut-être ce débat concerne-t-il plutôt la majorité. Comme je ne suis ni nostalgique ni envieux, ce n'est pas le mien.

Cela étant, nous allons constater cet absentéisme tout au long de la législature. Moi-même, je n'ai pas pu être aussi présent que j'aurais voulu l'être aux réunions de commissions d'enquête dont j'étais membre. Nous avons tous été dans cette situation regrettable d'absentéisme, en raison de cette multitude de tâches qu'évoquait Bernard Accoyer et à laquelle nous ne pouvons pas faire face. Les noms des absents ne m'importent pas. En revanche, si tel groupe politique n'a jamais été présent, ou très peu, il peut être intéressant de le noter, surtout s'il vient ensuite nous donner des leçons... Ils seront bien obligés, ensuite, de se soumettre au jugement et à l'avis du rapporteur.

En tout cas, nous voyons bien une ligne de partage. Il faudra que des positions exprimées en rupture avec celles du rapporteur figurent également dans le rapport. Nous aimerions un rapport pluriel. Bernard Accoyer a tout à l'heure été très clair sur la limitation dans le temps du nombre de mandats : nous sommes nombreux à



penser que ce serait une hérésie complète au regard de ce que sont notre démocratie, son histoire, la réflexion philosophique qui la fonde. Je ne souhaite pas qu'Yves Blein seul puisse faire valoir des positions – qui ne seraient d'ailleurs peut-être pas toutes les siennes propres.

Je suis très surpris, ce groupe de travail est le seul endroit où l'on ne voit pas de Parisiens. Habituellement, ils sont partout, et en nombre ! Cela dit, pour être à Paris à dix-sept heures, le député des Pyrénées-Atlantiques doit partir à onze heures du matin, car nous n'avons pas de TGV et le président Macron considère que ce n'est pas prioritaire, en tout cas chez nous. Je n'ai donc pu assister à la première réunion. Claude Bartolone a-t-il été invité ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Non.

**M. David Habib.** Le souci d'un certain parallélisme aurait justifié d'inviter les deux présidents Accoyer et Bartolone.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Nous avons reçu René Dosière.

**M. David Habib.** Nous l'avons reçu en raison des compétences qui sont les siennes en matière de financement de l'Élysée et de conflits d'intérêts.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Le budget de la présidence de la République n'entre pas dans le champ de nos travaux...

**M. David Habib.** Il serait tout de même bon que nous invitions le président Bartolone.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Prenons un peu de recul : un groupe de travail est moins l'occasion d'échanger entre nous que celle d'échanger avec des experts. On peut évidemment toujours regretter que les collègues présents ne soient pas plus nombreux. Pour ma part, j'avais trouvé que sept groupes de travail, cela faisait beaucoup, au risque de disperser nos forces, mais nous avons entendu des interventions tout à fait intéressantes, et la vôtre, monsieur le président Accoyer, n'était pas des moindres.

Cher David Habib, je ne sais s'il y aura un rapport « pluriel », car je ne sais pas ce que cela veut dire...

**M. Maurice Leroy.** Heureusement pour lui, notre collègue n'a pas assisté à la première réunion, lorsque le rapporteur a expliqué que nous ne voterions pas sur son rapport comme nous faisons d'habitude !

**M. Yves Blein, rapporteur.** Effectivement, c'est la règle posée par le président de

l'Assemblée nationale : les rapports ne seront pas soumis à un vote.

**M. Maurice Leroy.** J'ai été estomaqué lorsque j'ai entendu cela, et je l'ai rapporté fidèlement aux membres de mon groupe parlementaire. Ils n'en savaient rien : cela n'a pas été dit dans les autres groupes de travail.

**M. Yves Blein, rapporteur.** C'était pourtant la règle pour tous les groupes de travail, me semble-t-il. Cela n'oblige donc pas à un rapport « pluriel », cher collègue Habib.

**M. Maurice Leroy.** Sera-t-il au moins précisé que le rapport n'engage que le rapporteur ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Absolument.

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Par ailleurs, chaque groupe peut apporter sa propre contribution à propos de chaque proposition et, éventuellement, se mettre en retrait par rapport aux recommandations faites par le rapporteur.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Vous pourrez rédiger des contributions qui seront jointes à mon rapport avant sa présentation au Bureau de l'Assemblée nationale, ledit rapport n'engageant que moi et n'étant pas soumis à votre vote.

**Mme la présidente Virginie Duby-Muller.** Merci, chers collègues. Nous nous retrouvons lundi prochain.

*La réunion s'achève à vingt heures trente.*

*Présences en réunion :*

- *Mme Virginie Duby-Muller, présidente*
- *M. Yves Blein, rapporteur*
- *M. Stéphane Buchou*
- *M. David Habib*
- *Mme Élodie Jacquier-Laforge*
- *M. Maurice Leroy*