

LA DÉONTOLOGIE,  
CONDITION DU RENOUVEAU  
DU PARLEMENT

93

« Le gouvernement est comme toutes les choses du monde : pour le conserver, il faut l'aimer. »

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, t. 1, liv. 4, chap. 5.

**A**u nom de l'indépendance du Parlement, la République protège ses élus.

Dès 1789, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce le principe : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. » L'article 26 de notre Constitution reprend cette exigence : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. » L'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse étend cette irresponsabilité en interdisant de poursuivre les discours tenus au sein de l'une des deux assemblées ou les rapports publiés par ces dernières.

Cette protection contre un tiers inquisiteur se double d'une autoprotection : « Tout mandat impératif est nul » (art. 27). Le parlementaire doit être un homme libre, y compris à l'égard de ses électeurs, de son parti ou de groupes de pression. Du moins, est-ce dans cette ambition, les pessimistes diront cette illusion, que la loi fondamentale a été établie.

Cette défense du Parlement et du parlementaire est une garantie de la démocratie. Il y a un siècle, Léon Duguit le rappelait dans son manuel de droit constitutionnel : « L'inviolabilité comme l'irresponsabilité n'est pas établie à vrai dire dans l'intérêt du député qui en profite, mais dans

l'intérêt du Parlement, dans l'intérêt, peut-on dire, de la souveraineté nationale elle-même que le Parlement est censé représenter. »

Elle ne doit jamais devenir un rempart permettant aux parlementaires de vivre en dehors de la loi qu'ils édictent ou de la morale qui fonde le pacte social. Le parlementaire qui use de sa protection institutionnelle comme d'un privilège provoque une crise qui, souvent, va au-delà de sa personne. Jules Grévy, réélu président de la République, a dû démissionner en 1887 après que son député de gendre, Daniel Wilson, a vendu des Légions d'honneur dans un bureau de l'Élysée. Les émeutes du 6 février 1934, remettant en cause le parlementarisme, ont pour origine la corruption organisée par Serge Stavisky.

94 Pourtant, l'inquiétude déontologique est récente. Les Constitutions françaises n'en font nulle part l'écho. Les grands traités constitutionnels l'ignorent. Ni le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par Georges Vedel (1993) ni le comité Balladur sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (2007) ne traitent de déontologie. Quant à la commission Avril (2002), elle se borne, conformément à sa lettre de mission, au statut pénal du chef de l'État. Il a fallu attendre les lois sur le financement des campagnes électorales et de la vie politique pour voir mentionner le thème de la moralisation. La déontologie a paru longtemps réservée aux professions réglementées (médecins, avocats, architectes...).

En politique, la question ne s'impose qu'avec la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin (2012). Il convient toutefois de signaler, hors du champ des mandats électifs, le remarquable travail de la commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique animée par Jean-Marc Sauvé (2010).

Cette interrogation a semblé étrangère à l'institution parlementaire qui, au nom de la séparation des pouvoirs, a longtemps refusé tout contrôle de ses membres ou de ses comptes et donné le sentiment de préférer l'opacité à la transparence. Depuis quelques mois, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté une série de mesures qui améliorent le contrôle de leur activité et de celle de leurs membres : intervention de la Cour des comptes, mise en place d'instances de déontologie, renforcement des règles relatives au lobbying, sanction plus ou moins formelle de l'absentéisme, déclaration d'intérêts et d'activités, réglementation plus sévère des dépenses...

Les projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique dont le Parlement est actuellement saisi après l'affaire Cahuzac devraient constituer une avancée majeure : création d'une haute autorité de la

transparence de la vie politique, présidée par une personnalité indépendante et composée de six membres issus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, contrôle accru et publication du patrimoine des principaux responsables politiques, définition de principes de dignité, de probité et d'impartialité guidant l'action publique, déport des personnes en situation de conflit d'intérêts, renforcement des incompatibilités...

Avouons-le : ce mouvement reste vécu comme une contrainte inutile, presque insultante par nombre de parlementaires qui lui opposent l'indépendance du Parlement, le sens de leurs responsabilités ou le droit à une vie privée. Ces considérations méritent la plus grande attention. Mais nul ne peut sous-estimer les nouvelles exigences démocratiques : la transparence, l'égalité des devoirs, le droit commun pour les élus comme pour les électeurs. Ces exigences vont au-delà du respect de la loi. Elles impliquent de se conformer à l'esprit de la loi et plus encore à l'éthique. C'est le fondement même de la déontologie parlementaire.

95

\*

La déontologie parlementaire est un triangle : en haut la loi et, à sa base, l'esprit de la loi et l'éthique. La loi pénale domine cette figure. Elle est la pointe la plus acérée de la déontologie. Nul n'est censé l'ignorer.

Une cinquantaine de parlementaires ont fait l'objet de condamnations pour une infraction pénale liée à l'exercice d'un mandat depuis les années 1990 : trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, corruption passive, abus de bien social, détournement de fonds publics, blanchiment, favoritisme dans l'attribution de marchés... Elles visent le plus souvent les responsabilités exercées par le parlementaire dans une collectivité territoriale.

Si le parlementaire encourt les mêmes peines que tout citoyen, la procédure pénale ne s'applique pas toujours à ceux qui l'écrivent. Il y a là un écart justifié par l'histoire, mais frappé de désuétude. Nous admettons que le statut du chef de l'État fasse l'objet d'une révision. Il ne s'agit pas de supprimer son immunité ou son irresponsabilité, mais d'éviter que le chef de l'État ne soit surprotégé par rapport aux nécessités de sa fonction, qu'il puisse par exemple être poursuivi s'il provoque un dommage lors d'un accident sans que la victime n'attende la fin de son ou de ses mandats.

Mais alors, que penser de l'immunité des parlementaires ? Depuis la révision de 1995, leur protection, dénommée ici inviolabilité, ne couvre

plus que les mesures privatives ou restrictives de liberté (contrôle judiciaire, garde à vue, détention provisoire). L'immunité ne fait pas obstacle à l'engagement de poursuites et cesse en cas de crime ou de délit flagrant ou de condamnation définitive. Toutefois, la détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté, ou la poursuite d'un parlementaire peuvent être suspendues pour la durée de la session si l'Assemblée le requiert (art. 26 C).

Il reste qu'un député ou un sénateur, mis en cause dans une affaire de meurtre, de trafic d'influence ou d'association de malfaiteurs, ne peut faire l'objet de mesures de contraintes qu'avec l'autorisation du bureau de son assemblée. Un député, condamné à une peine d'emprisonnement pour viol, est ainsi sorti libre du palais de justice et n'a été incarcéré qu'après la levée de son immunité par le bureau de l'Assemblée nationale, un mois plus tard.

96

À la requête du procureur général, le bureau apprécie « si la demande est sérieuse, loyale et sincère ». Il rend sa décision « dans le respect de trois principes : la présomption d'innocence, la séparation des pouvoirs et le secret de l'instruction ». Après avoir vérifié que « la demande indique précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués » et en précisant que l'autorisation donnée « ne vaut que pour les faits mentionnés dans la requête ». Il pourra soit accepter la requête, soit la rejeter, soit encore ne la retenir que partiellement, par exemple en admettant le contrôle judiciaire et non la détention.

Depuis 1958, le Parlement a été saisi d'une trentaine de demandes de levée d'immunité, la grande majorité provoquée par des infractions à connotation financière (prise illégale d'intérêts, abus de confiance, trafic d'influence, corruption...) et quelques-unes par des affaires de mœurs ou d'opinion. Le Parlement refuse exceptionnellement ces requêtes. En septembre 2009, le bureau du Sénat a toutefois rejeté la demande concernant Gaston Flosse en considérant qu'il n'avait pas « à se substituer au juge », ce dernier n'ayant pas exercé toutes ses prérogatives. Le Parlement européen a lui rejeté les demandes de contrôle judiciaire concernant Charles Pasqua et Jean-Charles Marchiani, poursuivis pour trafic d'influence, en considérant, il est vrai, l'avis réservé du procureur général.

Comment justifier aujourd'hui le maintien de l'immunité parlementaire, même devenue relative ? Dans son esprit, l'immunité assure l'indépendance du parlementaire face à un juge inquisiteur, éventuellement partisan, mais aussi face à l'exécutif et ses éventuelles pressions. Bien entendu, un nouveau régime de Vichy peut toujours revenir avec

son antiparlementarisme. Mais, dans cette hypothèse, toute protection serait illusoire puisque des lois d'exception abrogeraient les dispositions actuelles. Dès lors, rien ne justifie qu'un élu, soupçonné d'un trafic d'influence ou d'un détournement de fonds, dispose d'une protection différente du citoyen ordinaire.

Un Parlement rénové devrait supprimer l'immunité dès lors que l'acte concerné n'a pas un lien strict avec l'exercice du mandat parlementaire ou avec la liberté d'expression.

Le deuxième sommet de ce triangle est constitué par l'esprit de la loi à laquelle se réduit souvent la déontologie.

À la date de rédaction de cet article, il n'est toujours pas interdit à un parlementaire de monnayer son carnet d'adresses. Ni de se découvrir subitement une vocation d'avocat et de percevoir des honoraires pour l'excellence de ses conseils donnés à une entreprise. Sans émotion particulière, nous continuons à accepter la fiction selon laquelle le parlementaire, affublé d'un don d'ubiquité, peut produire la loi au palais Bourbon ou au palais du Luxembourg et l'interpréter dans la discrétion d'un bureau d'avocat d'affaires, percevant une double rémunération, la seconde sans conteste plus appréciable que la première. Ou, si ce n'est lui, assumer ce dédoublement par délégation à un collaborateur ou à un associé.

97

Ces cas sont rares. Ils ne sont pas inexistants. Dans son essai *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Martin Hirsch cite des parlementaires rémunérés par un grand groupe privé, par une société de conseils ou un cabinet d'avocats d'affaires<sup>1</sup>...

Ces confusions aboutissent parfois à des crises politiques. Hier, l'affaire de la Garantie foncière en 1971, dans laquelle le député André Rives-Henrys cumulait son mandat de parlementaire et diverses fonctions de directeur, de conseiller ou d'administrateur dans différentes sociétés jusqu'à faire appel à l'épargne par voie de presse, a donné lieu à la formule de Michel Poniatowski sur « la République des copains et des coquins ». Plus récemment, l'affaire Woerth-Bettencourt a abouti à la mise en examen de l'ancien ministre du Budget. Aujourd'hui, le mensonge de Jérôme Cahuzac sur un compte en Suisse a rappelé la nécessité d'un contrôle strict des intérêts détenus par un ministre.

Les incompatibilités ont pour objet de prévenir les conflits d'intérêts. Elles ne constituent toutefois que l'exception à un principe de libre exercice d'une activité professionnelle. Les interdictions concernent

1. Martin Hirsch, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Paris, Stock, 2010.

les fonctions exécutives ou de conseil dans les entreprises nationales et les établissements publics nationaux (art. LO 145 du code électoral). Elles s'appliquent aux entreprises agissant pour le compte ou sous le contrôle d'une collectivité publique et à celles faisant appel à l'épargne qui exercent une activité immobilière à titre lucratif (art. LO 146). Elles empêchent enfin un parlementaire d'accomplir directement ou indirectement un acte d'avocat contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics, ou pour le compte de l'une des entreprises visées aux deux articles précités. Enfin, le parlementaire ne peut faire ou laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale (art. LO 150).

Faut-il aller plus loin ?

98 La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a été tentée, nous écrit-elle, d'inverser la règle et de poser comme principe l'incompatibilité du mandat parlementaire avec toute activité professionnelle, sauf exception prévue par la loi. Dans un rapport d'information sur les conflits d'intérêts, la commission des lois du Sénat a plutôt préconisé qu'un parlementaire ne puisse exercer une activité nouvelle de conseil (proposition n° 25) ou plus généralement de plafonner le montant des rémunérations perçues par les parlementaires au titre d'une activité professionnelle accessoire à la moitié de l'indemnité parlementaire (proposition n° 30).

Ne pensons pas que ce non-cumul s'impose comme une évidence. Le Congrès américain l'applique avec rigueur en considérant que le mandat parlementaire nécessite un plein-temps, sauf rares exceptions, accompagnées d'un plafond de rémunération, par exemple pour un médecin. À l'inverse, le Bundestag le rejette, redoutant la professionnalisation de la vie politique et la dépendance dans laquelle elle placerait le parlementaire vis-à-vis de l'opinion et de son propre parti.

Cette dernière considération n'est pas négligeable. Ajoutons que l'interdiction de toute activité professionnelle pourrait exclure du Parlement les candidats qui auraient à choisir entre le mandat parlementaire et une activité non protégée par un statut. Ou encore que l'activité d'avocat ne se réduit pas au conseil d'entreprise et peut même constituer le prolongement d'un engagement politique.

Le durcissement des incompatibilités paraît pourtant incontournable. Actuellement, le Conseil constitutionnel interdit à un parlementaire d'être maître de conférences, mais lui permet d'exercer une fonction de direction dans un établissement public local, non visé expressément par

l'article LO 145, ou d'être actionnaire majoritaire d'un grand groupe dépendant des commandes de l'État. La prévention des conflits d'intérêts serait plus efficace si le législateur posait la règle d'une incompatibilité du mandat parlementaire avec toute activité professionnelle, même si nous pourrions envisager quelques dérogations en faveur des activités d'enseignement ou de publication. Les deux projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique en cours de discussion au Parlement visent d'ailleurs à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice de toute activité de conseil ainsi qu'avec des fonctions au sein d'entreprises dont une part importante de l'activité commerciale est entretenue avec l'administration.

Il existe une autre façon d'abandonner son indépendance : la conjugaison d'intérêts dans laquelle un parlementaire devient un porteur d'amendement et de proposition de loi ou porte-voix d'un tiers intéressé.

99

Il y a deux ans, des journalistes du *Sunday Times*, se faisant passer pour des lobbyistes, ont piégé trois députés européens, tous anciens ministres de leur pays, qui, en contrepartie de pots-de-vin, avaient accepté de déposer des amendements pour modifier un texte sur les garanties des dépôts des banques.

Le lobbying, en lui-même utile, nécessite une traçabilité précise. Au Sénat, depuis 2009, le lobbyiste souscrit à un code de conduite. Ce dernier l'oblige à déclarer l'identité de son client, lui interdit d'organiser des réunions qui lieraient la prise de parole à une participation financière ou, plus généralement, toute démarche publicitaire ou commerciale dans les locaux du Sénat. Il proscrit aussi toute information qui pourrait induire en erreur les sénateurs ou serait réservée à une partie d'entre eux. Le lobbyiste doit également déclarer les invitations de déplacement à l'étranger adressées à un sénateur, à un collaborateur de ce dernier ou à un agent du Sénat. Des dispositions analogues existent à l'Assemblée nationale. Le rapport du député Christophe Sirugue a révélé toutefois avec éclat les failles cachées : insuffisance des mentions portées sur le registre des représentants d'intérêts, non-publication du nom des personnes auditionnées dans le cadre d'un rapport, collaborateur bénévole d'un député mais en fait rémunéré par un lobbyiste et donc lobbyiste lui-même...

Nous sommes encore loin de la rigueur américaine où un membre du Congrès peut accepter un café, mais non profiter d'un déjeuner ou d'un dîner, ni du moindre cadeau. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a pointé ce qu'elle considère comme la grande vulnérabilité des élus. Le fait d'accepter d'une entreprise

un voyage tous frais payés, y compris pour une rencontre sportive, un déplacement outre-mer pour participer à une réunion de travail, un séjour de détente ou un quelconque avantage donne, au minimum, l'apparence d'une connivence. Il conviendrait aussi d'être attentif aux dons directs ou indirects qu'un pays étranger consent, par le biais d'une association, à un parlementaire ami.

Enfin, la surveillance du conflit d'intérêts doit se prolonger après l'expiration du mandat. Le « pantouflage » mérite une réglementation qui éviterait qu'un responsable politique ne soit récompensé a posteriori de l'aide discrète et discriminatoire qu'il a pu apporter à une entreprise. Elle doit également s'étendre aux collaborateurs qui parfois sont la cible des lobbyistes, soit comme porteurs d'amendements, soit plus directement comme salariés à temps partiel.

100

Il reste le troisième sommet de la déontologie : l'éthique.

La déontologie évolue avec les attentes de la société, même si elle conserve ses fondamentaux qui se résument par cette notion vague et que pourtant chacun saisit depuis des millénaires : la vertu. Quelles sont donc les nouvelles questions de déontologie parlementaire ?

Elles diffèrent selon les pays. Pour avoir sept ans plus tôt nié un excès de vitesse et l'avoir imputé à son épouse, Chris Huhne a démissionné du gouvernement de David Cameron, puis du Parlement avant d'être condamné à huit mois d'emprisonnement. Aux États-Unis, dissimuler un conflit d'intérêts est plus grave que le commettre.

Le code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec comporte des engagements qui détonneraient dans notre pays : l'amélioration des conditions économiques et sociales du pays, le respect et la protection des institutions démocratiques, la bienveillance, la droiture, la convenance, la sagesse, la sincérité, la rigueur, l'assiduité, le respect de la parole donnée... À l'évidence, ces règles de bonne conduite en société devraient relever du patrimoine génétique de l' élu.

Le code de déontologie de l'Assemblée nationale progresse dans cette voie en énonçant six règles de comportement : « [...] les députés ont le devoir de respecter l'intérêt général, les principes d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité, de probité et d'exemplarité », avant de les décliner dans des obligations précises : déclaration d'intérêts détenus dans des sociétés et d'activités donnant lieu à rémunération des voyages offerts par une personne morale et, plus généralement, de tout avantage en nature supérieur à 150 euros. Le Sénat applique les mêmes règles, même si elles ne sont pas aussi formalisées.



Au fond, l'éthique frappe à la porte du Parlement sous forme de différentes interpellations de plus en plus insistantes. Nous pourrions en mentionner de nombreuses : la tolérance et le respect de l'autre, qui ne privent pas de la vigueur dans les propos ni de la sévérité dans la critique, le refus d'un parlementarisme gesticulatoire ou bavard, pourtant encouragé par la démocratie télévisuelle... J'en développerai deux, très observées par les citoyens : la présence et la sobriété.

La présence est une obligation morale. Tant envers ses électeurs qu'envers ses collègues et l'institution. Elle devrait devenir une contrainte légale. Inversement, l'absentéisme est un mal honteux qui gangrène la vie parlementaire. La fameuse expression : « Moi, je suis sur le terrain », ne peut justifier qu'un parlementaire renie sa fonction de parlementaire : faire la loi et contrôler l'action du gouvernement. Même si cette fabrication législative implique d'écouter, de dialoguer et d'expliquer, donc également de demeurer proche de ses électeurs. Même si nous savons aussi que, pour être réélu, mieux vaut serrer des mains dans sa circonscription que les mettre dans le cambouis de textes. L'électeur, moraliste parfois acerbe, n'est pas sans contradiction...

101

Les règlements des deux assemblées prévoient de sanctionner l'absentéisme. À l'Assemblée nationale, plus de deux absences mensuelles en commission, sans excuse justifiée, entraînent depuis décembre 2009 une retenue d'un quart de l'indemnité de fonction par absence. De même, en théorie, l'absence à plus d'un tiers des scrutins publics est sanctionnée par la perte du tiers de l'indemnité pendant la durée de la session ordinaire. Le règlement du Sénat prévoit de telles sanctions, non encore effectives, dans l'attente de précisions que son bureau devrait adopter dans les prochains mois.

Allons plus loin. L'absentéisme parlementaire dessine en creux la nécessaire réforme du travail du Parlement. Il est temps de prendre acte du rôle central des commissions depuis la réforme constitutionnelle de 2008, de limiter la démocratie de bavardage ou la présence anecdotique n'ayant pour seul objectif que d'améliorer sa visibilité télévisuelle ou ses statistiques désormais surveillées sur Internet.

Il existe enfin une forme collective de déontologie : la sobriété de l'institution et, par voie de conséquence, de ses membres. Il ne s'agit pas d'instaurer la frugalité qui fit la fortune politique de Caton l'Ancien, questeur se plaignant des dépenses du Sénat romain, puis censeur, excluant tout sénateur moralement répréhensible. Conscientes qu'elles ne peuvent être perçues comme des îles d'abondance dans les eaux sombres où se débattent les Français, les deux assemblées ont adopté des mesures de

réduction de leurs dépenses de réception, de transports, d'équipement. Elles ont plafonné les indemnités, aligné les régimes des retraites sur le droit commun, gelé les recrutements... Le Sénat, par exemple, a baissé l'indemnité de frais de mandat de 3 %, les crédits de réception de 30 %, la dotation informatique triennale de 7 000 à 5 000 euros et mis à la charge des sénateurs une participation lors des déplacements de mission à l'étranger, ou encore limité les cylindrées des véhicules. Le Parlement a entamé une cure d'amaigrissement trop méconnue de nos concitoyens.

La question de la transparence de l'indemnité de représentation des frais de mandat reste un objet de polémique. Dès lors que dans toutes les professions les frais sont remboursés, le principe est incontestable. Reste qu'au nom de son indépendance le parlementaire n'a pas à justifier les frais qu'il expose qui, selon la situation de chacun, constituent des frais réels ou... un complément de rémunération. Il est probable que ce système forfaitaire et sans contrôle ne résiste pas longtemps à l'exigence de transparence et d'équité.

Ce triangle de la déontologie doit encore être une pyramide de verre.

Qui est le juge de la déontologie ? Au nom de son indépendance, le Parlement français s'est, comme ceux de nombreux pays, accordé le pouvoir exorbitant de s'autocontrôler. Dans une discrétion hier absolue, aujourd'hui plus relative.

Dès le 25 novembre 2009, le bureau du Sénat a mis en place une instance de déontologie. Il a préféré une conscience intérieure à une censure extérieure. Le comité de déontologie, composé d'un sénateur par groupe politique, statue sur saisine du bureau ou du président du Sénat. Il émet des avis, purement consultatifs, rendus publics sur autorisation du bureau du Sénat. Le comité de déontologie a ainsi été saisi en 2011 par le président Larcher sur les conditions de recrutement, de rémunération et l'effectif de son cabinet ou sur les conditions dans lesquelles la responsabilité du laboratoire Servier aurait pu être minimisée dans le rapport traitant du Mediator<sup>2</sup>. En dépit de la personnalité incontestable des présidents successifs du comité de déontologie, hier Robert Badinter, aujourd'hui Catherine Tasca, seule une autorité indépendante évitera la critique d'une assemblée autoprotectrice.

---

2. Une information judiciaire a été ouverte des chefs de trafic d'influence relative à la mission sénatoriale sur le Mediator. Elle a donné lieu à la mise en examen de l'ex-sénatrice, auteur du rapport, mise en cause pour avoir fait relire son projet de rapport à Claude Griscelli, consultant pour le compte des laboratoires Servier depuis le début des années 2000. Ce dernier aurait minimisé la responsabilité des laboratoires et accentué celle de l'Agence du médicament.

L'Assemblée nationale a choisi de nommer un déontologue hors de ses membres pour une durée de cinq ans non renouvelable. Sur proposition du président, le bureau a ensuite désigné à l'unanimité Jean Gicquel, professeur de droit public, le 15 juin 2011, puis Noëlle Lenoir, ancienne membre du Conseil constitutionnel et ancienne ministre, le 10 octobre 2012. La mission du déontologue consiste à constater le manquement d'un député aux six règles du code de déontologie susmentionnées. Dans son rapport, Jean Gicquel insiste sur son rôle de conseiller auprès des députés et a formulé plusieurs préconisations tendant à améliorer la transparence et la prévention des conflits d'intérêts lors des colloques organisés à l'Assemblée nationale ou dans les clubs parlementaires et organismes extraparlimentaires.

L'instrument essentiel du contrôle de la déontologie dans les deux assemblées est constitué par différentes déclarations prévues par la loi organique du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs, et par les règlements internes. 103

La déclaration de patrimoine de l'élu mesure un enrichissement qui pourrait être le fruit d'une corruption. Le parlementaire dépose une déclaration certifiée sur l'honneur, exacte et sincère auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique dans les deux mois qui suivent le début de mandat, puis une nouvelle déclaration deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de son mandat. En cas de modification substantielle, il doit l'actualiser en cours de mandat. En cas d'omission ou d'évaluation mensongère, le parlementaire encourt une peine de 30 000 euros d'amende ainsi que l'interdiction des droits civiques. L'absence de déclaration est sanctionnée par l'inéligibilité. Compétente également pour les déclarations des ministres, la commission qui dispose de peu de moyens n'a signalé que douze dossiers au procureur de la République depuis sa création, il y a vingt-cinq ans.

Quant à la déclaration d'activités, elle est remise au bureau de l'assemblée concernée afin de permettre à celui-ci de vérifier que le parlementaire n'exerce pas une activité incompatible avec son mandat. Le défaut de déclaration, comme toute situation d'incompatibilité, donne lieu à une démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel.

Cette déclaration d'activité s'accompagne depuis peu d'une déclaration d'intérêts qui permet de vérifier les risques de conflits d'intérêts. Le parlementaire déclare les titres, parts, actions et autres participations financières qu'il détient dans des entreprises, sociétés ou organismes et dont le montant est supérieur à 15 000 euros à la date de la déclaration. Il mentionne également les intérêts détenus par ses conjoint,

ascendants et descendants. L'Assemblée nationale y ajoute les intérêts de toute personne proche du député pouvant influencer son activité et les rémunérations de l'intéressé au cours des cinq dernières années. Ces mentions des proches ont fait l'objet d'incompréhensions. Pourtant, la vraie prévention se doit d'inclure les proches qui peuvent servir de relais auprès de tiers. La règle s'applique d'ailleurs dans la plupart des pays.

Enfin, les sénateurs comme les députés sont tenus de déclarer les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs, ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature d'une valeur supérieure à 150 euros.

104 La question de la publication de ces déclarations s'est évidemment posée. Le Sénat a rompu en juillet 2012 avec ce silence en publiant les déclarations de patrimoine et d'intérêts sur son site, à l'exception toutefois de ceux relatifs aux proches et sans mention des invitations, cadeaux ou avantage en nature reçus d'un tiers. Jean Gicquel, premier déontologue de l'Assemblée nationale, considère que la mise en ligne des déclarations s'étendra au Palais-Bourbon. En mars dernier, le gouvernement a imposé la publication du patrimoine détaillé de ses membres et proposé d'étendre cette mesure aux parlementaires et aux principaux responsables d'exécutifs locaux.

Quelle sanction appliquée au manquement déontologique ? En l'état, en cas de soupçon, le déontologue adresse au député concerné les préconisations qui lui permettront de se conformer à ses devoirs. En cas de contestation, le député en appelle au président de l'Assemblée nationale qui saisira le bureau. Si le bureau constate un manquement, il enjoint à l'intéressé de se conformer aux règles du code de déontologie et peut rendre publiques ses conclusions.

D'autres pays ont fait des choix différents. En particulier, le Congrès américain peut demander à ses membres concernés par un intérêt privé de ne pas participer au vote ou de préciser leur situation au moment des débats.

Notre culture du secret ne résistera pas aux nouvelles exigences de transparence. D'ailleurs, nous voyons se développer un contrôle par l'opinion publique. Fortement présent aux États-Unis ou en Allemagne depuis plusieurs décennies, il aboutit à davantage de sanctions politiques que disciplinaires. Aux États-Unis, en Allemagne, les manquements aux règles de déontologie provoquent plus de démissions que de révocations. De même, la réflexion sur les « lanceurs d'alerte » qui donnent le droit à des associations agréées de diffuser de bonne foi une information, née dans le secteur de la santé et de l'environnement, s'étendra à la vie publique.



Comme le soulignait le groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts, présidé par Jean-Jacques Hyest, « l'étude des régimes de préventions des conflits d'intérêts et de leur application concrète dans les Parlements occidentaux révèle que le système français est, globalement, plus performant que celui de nombreux États. » L'OCDE souligne également que son volet répressif est efficace.

Notre pays sait se montrer exemplaire. L'interdiction de tout financement politique par une entreprise a « moralisé » les relations entre le monde politique et le monde des affaires. Pour nous, aujourd'hui, il s'agit d'une évidence. Pour les États-Unis, toute réglementation de cette nature est considérée par la Cour suprême comme portant atteinte à la liberté d'expression, contraire au premier amendement de la Constitution...

105

Le renouveau du Parlement comme la confiance retrouvée des électeurs passeront par des comportements irréprochables des élus. La déontologie en fournit l'une des clés. Si la loi veut bien la renforcer...

#### R É S U M É

---

*La déontologie parlementaire est un triangle à trois sommets : le respect de la loi, sanctionné pénalement, l'esprit de la loi, qui doit écarter les conflits d'intérêts, et l'éthique, avec ses nouvelles questions portant sur l'absentéisme et les comportements. Sous peine d'aggraver la perte de confiance dans l'action publique, le tout nécessite une plus grande transparence, un contrôle incontestable et des sanctions. La France, exemplaire en matière de financement de la vie politique, demeure, malgré des progrès récents, toujours à la recherche de son modèle de déontologie parlementaire.*