

Un statut juridique spécial

Juridiquement, chacun des membres du Parlement bénéficie d'une protection particulière en ce qu'elle tend à lui assurer une liberté d'action dans l'exercice de ses fonctions. Dans cette perspective, le député se voit accorder un régime d'immunité particulièrement avantageux. Fortement inspirée du droit parlementaire britannique, et consacrée par la Révolution française, l'immunité a pour but de protéger le parlementaire contre les actions judiciaires pouvant provenir de l'Exécutif ou des électeurs. Ainsi, le député est « irresponsable » et « inviolable » : irresponsable, au motif que l' élu se soustrait à toute poursuite pour les actes et opinions émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ; inviolable, en ce qu'il est protégé de toute mesure privative de liberté qui l'empêcherait de participer aux travaux parlementaires. De surcroît, et par une tradition qui remonte à nos anciens États généraux, le député a droit à une indemnité afin de répondre aux besoins de la vie matérielle.

Qu'il s'agisse de l'immunité ou de l'indemnité, ces deux mécanismes partagent le même objectif, à savoir garantir l'indépendance du député. Toutefois, par le comportement de quelques-uns de nos élus ou par simple fantasme et méconnaissance populaire, ces deux mécanismes sont controversés. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire d'étudier chacun de ces droits et garanties d'indépendance (**Section 1**), avant d'envisager la modernisation du statut au regard des nouvelles exigences démocratiques des Français et des élus (**Section 2**).

Section 1 - Les garanties habituellement attribuées en régime parlementaire

Pour assurer le libre exercice de sa fonction de représentant, le député dispose de deux garanties qui lui assurent une protection pénale (§ 1) et une autonomie financière (§ 2).



§ 1 - La protection pénale par le mécanisme des immunités

Élu pour représenter la Nation et exercer en son nom la souveraineté, le député se doit de disposer d'un statut juridique spécial qui protège à la fois sa liberté et son indépendance tant que dure son mandat. La philosophie générale des immunités⁴²¹ nous est rappelée par le Doyen Vedel : « *Pour exercer librement son mandat, le parlementaire doit être garanti contre certaines poursuites judiciaires dont la menace pourrait entraver l'expression de la volonté nationale dont il est l'organe* »⁴²². Il bénéficie donc, pour la durée de son mandat, d'une protection procédurale qui fait échec au droit commun.

Ce mécanisme juridique dérogatoire constitue un véritable principe de droit public communément admis dans les États à régime parlementaire⁴²³. La France ne fait d'ailleurs pas exception. Il s'agit même d'un droit ancien puisque ce principe a été proclamé par les États généraux le 23 juin 1789⁴²⁴, et qu'il a su traverser les soubresauts de notre histoire constitutionnelle⁴²⁵. Selon le droit français actuellement en vigueur, la protection en matière judiciaire de l'élu est visée à l'art. 26 C°.

Le texte constitutionnel pose tout d'abord une immunité d'opinion – également qualifiée d'irresponsabilité⁴²⁶ – en des termes qui n'ont guère évolué depuis 1789. « *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* » (art. 26 al. 1 C°). Très clairement, est ici garantie au rang constitutionnel la nécessité de la liberté de parole et de vote du député. D'ailleurs, il faut relever que depuis sa consécration, ce privilège « *essentiel à toute assemblée*

⁴²¹ BONNOTTE C., *Recherche sur la notion d'immunité en droit constitutionnel français*, Thèse, Limoges, 2002.

⁴²² VEDEL G., *op. cit.*, p. 401.

⁴²³ Comm. EDH, décision *X c/ Autriche* du 6 février 1969, n° 3374/67.

⁴²⁴ GUÉRIN-BARGUES C., *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Thèse, Paris II, LGDJ, 2011, pp. 24-34.

⁴²⁵ PIERRE E., *op. cit.*, § 1059, pp. 1047-1051 ; Vicomte DE MASSOUGNES DES FONTAINES, *De l'immunité parlementaire et des autorisations de poursuites sous l'empire des diverses constitutions françaises depuis la charte de 1814 jusqu'aux lois constitutionnelles de 1875*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1900, pp. 7-28 ; MARTIN É., *De l'immunité des discours, des opinions et des votes émis dans les assemblées*, Thèse, Paris, L. Boyer, 1902, pp. 13-24 ; ESMEIN A., *op. cit.*, pp. 954-955 et pp. 957-960 ; BASTID P., *op. cit.*, pp. 267-270 ; CHOMEL DE VARAGNES J., *Protection pénale des représentants des pouvoirs politiques*, Thèse, Lyon III, 1998, §§ 45-47, pp. 31-33 et §§ 422-429, pp. 193-196.

⁴²⁶ GUÉRIN-BARGUES C., *Thèse cit.*, pp. 137-293.



ou législature libre »⁴²⁷, dont « il n'en est pas de plus important »⁴²⁸, a fait l'objet d'un respect constant au long de notre histoire.

Néanmoins, il est à préciser qu'à l'heure actuelle, une seule entorse au principe d'irresponsabilité a eu lieu : ce fut au cours de la Seconde Guerre Mondiale. Fort justement, Christophe De Nantois relève dans sa thèse qu'à la Libération en 1944, le principe a fait l'objet d'applications contradictoires selon le pays. Il note : « *les deux cas de votes législatifs les plus emblématiques de cette période, à savoir le vote des pleins pouvoirs à Adolf Hitler et le vote des pleins pouvoirs constitutants au Maréchal Pétain, ont fait l'objet de décisions a posteriori contraires : l'une [la France] condamnant les députés, l'autre [l'Allemagne] reconnaissant leur irresponsabilité* »⁴²⁹. Ainsi, alors que la France a dérogé au principe traditionnel d'irresponsabilité des parlementaires en 1944, l'irresponsabilité s'appliqua de façon absolue en Allemagne pour les parlementaires qui votèrent en faveur de Hitler en 1933⁴³⁰. Or, en refusant d'appliquer à la lettre le privilège constitutionnel, la France a nié aux parlementaires d'alors le statut protecteur dont ils bénéficiaient pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs devoirs parlementaires. Il s'agit, encore aujourd'hui, d'une conception du privilège difficilement compréhensible au regard de la lecture allemande. Mais surtout, cette entorse est ouvertement contraire à l'un des caractères de l'irresponsabilité, à savoir le caractère perpétuel⁴³¹. En ce sens, l'irresponsabilité couvre les actes pris en cours de mandature, mais elle dure au-delà du mandat lui-même. Aussi, c'est en totale contradiction avec ce privilège admis en régime parlementaire que la France d'après-guerre a agi. On ne peut que déplorer que l'émotion suscitée par les ravages de la guerre ait eu raison du droit ancien...

Refermons cette parenthèse pour revenir sur l'étendue de cette immunité. Traditionnellement, donc, l'irresponsabilité a pour but d'assurer au député une totale liberté d'action et d'expression vis-à-vis de l'Exécutif et de ses électeurs. Il y a en effet nécessité de le sauvegarder de leurs atteintes car il « *ne remplit pas un mandat qui l'enchaîne, mais il exerce une fonction libre. Il n'exprime pas la volonté de ses électeurs, mais il se décide par lui-même et sous sa propre appréciation. Il ne parle, ni ne vote, au nom et de la part de ses électeurs,*

⁴²⁷ Sir ESKINE MAY T., *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, Tome i, V. Giard & E. Brière, 1909, p. 101.

⁴²⁸ Comte DE FRANQUEVILLE C., *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, Tome iii, Jules Rothschild, 1887, p. 342.

⁴²⁹ DE NANTOIS C., Thèse *cit.*, p. 222.

⁴³⁰ *Ibid.*, pp. 222-225.

⁴³¹ Sur le caractère perpétuel, voir VEDEL G., *op. cit.*, p. 402 ; BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 567.



mais il forme son opinion et émet son suffrage selon sa conscience et ses vues personnelles »⁴³². Le droit public français lui reconnaît « *en quelque sorte une dispense générale de la loi pénale, pour tous les actes qu'[il] accomplit dans l'exercice même de ses fonctions, et qui peuvent contenir un délit faisant corps avec l'exercice de ces fonctions* »⁴³³.

Quant à son champ d'application, disons qu'il reste limité aux seules activités parlementaires relevant aujourd'hui des *Titres IV* et *V* de la Constitution de 1958. Autrement dit, l'irresponsabilité couvre les opinions émises dans les discours tenus en séance publique et ceux qui ont lieu au sein des commissions⁴³⁴, dans les votes⁴³⁵, ainsi que dans les rapports parlementaires ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'Assemblée⁴³⁶. Ajoutons sur ce point que la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression se trouve être renforcée à l'échelon législatif, et ce depuis l'instauration en France du régime parlementaire. En effet, l'art. 21 de la loi du 17 mai 1819, relative à la répression des abus de la liberté de la presse⁴³⁷, reproduit *in extenso* à l'art. 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, affirme que « *ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de [l'Assemblée nationale ou du Sénat], ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées. Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux* »⁴³⁸. En conséquence, grâce à ce privilège constitutionnel, le parlementaire se soustrait à toute action en responsabilité civile ou pénale⁴³⁹ ; mais il reste soumis au régime disciplinaire du RAN⁴⁴⁰.

⁴³² CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution...*, *op. cit.*, § 346, p. 217.

⁴³³ ESMEIN A., *op. cit.*, p. 955.

⁴³⁴ MARTIN É., *Thèse cit.*, pp. 40-54.

⁴³⁵ *Ibid.*, pp. 60-67.

⁴³⁶ *Ibid.*, pp. 68-72 ; BONNARD R., « Les immunités et discipline parlementaires à l'occasion des rapports des commissions », *RDP*, 1911, pp. 558-565.

⁴³⁷ « Loi du 17 mai 1819 sur la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse, ou par tout autre moyen de publication » in CARNOT J., *Examen des lois des 17, 26 mai, 9 juin 1819, et 31 mars 1820, relatives à la répression des abus de la liberté de la presse*, Chez Nève, 1820, pp. 1-78 et plus particulièrement pour l'art. 21 voir pp. 59-60.

⁴³⁸ Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, *JORF* du 30 juillet 1881, p. 4201.

⁴³⁹ CHOMEL DE VARAGNES J., *Thèse cit.*, §§ 49-157, pp. 34-77 ; BOTTINI F., *La protection des décideurs publics face au droit pénal*, Thèse, Le Havre, LGDJ, 2008, pp. 220-225. Il est à noter que depuis 2008 l'immunité est attachée aux propos tenus par les personnes auditionnées devant une commission d'enquête parlementaire. L'art. 41 s'est en effet vu ajouter la disposition suivante : « *Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage ni les propos tenus ou les écrits produits devant une commission d'enquête créée, en leur sein, par l'Assemblée nationale ou le Sénat, par la personne tenue d'y déposer, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête, ni le compte rendu fidèle des réunions publiques de cette commission fait de bonne foi* » – Loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaires, *JORF* du 18 novembre 2008, p. 17561.

⁴⁴⁰ CHOMEL DE VARAGNES J., *Thèse cit.*, §§ 161-205, pp. 77-96.

L'irresponsabilité parlementaire peut dès lors se résumer comme l'« *immunité qui couvre les parlementaires contre toutes les poursuites civiles ou pénales qui seraient motivées par un acte de la fonction parlementaire, discours, rapport ou vote, et qui couvre également la publication dans les journaux des comptes rendus officiels* »⁴⁴¹.

Depuis la Révolution, le droit français n'a cessé d'assurer l'indépendance de l'élu en lui garantissant la liberté de la tribune et du vote. Mais, force est de constater que, ces dernières années, la jurisprudence s'imisce dans la délimitation de son champ d'application.

Relevons, premièrement, l'intervention en 1989 du Conseil constitutionnel sur la conformité à la Constitution de la loi relative à l'immunité parlementaire. Saisi par un groupe de 60 députés, le Conseil a eu à se prononcer sur le statut juridique de l'élu chargé de mission. Le problème juridique était le suivant : un parlementaire en mission pour le Gouvernement bénéficie-t-il du régime d'irresponsabilité ? Les députés auteurs de la saisine prétendaient que la rédaction d'un rapport, à la demande ou pour le compte du Gouvernement, diffusé sur son ordre, ne pouvait être rattachée à l'exercice du mandat parlementaire ; et que l'irresponsabilité ne pouvait bénéficier au parlementaire en mission. Sur la base du droit en vigueur, les Sages ont rappelé que le parlementaire appelé à effectuer une mission temporaire à la demande et pour le compte du Gouvernement continuait d'appartenir au Parlement⁴⁴². En revanche, ils ont précisé que « *la mission qu'exerce un député ou un sénateur à la demande du Gouvernement ne s'inscrit pas dans l'exercice de sa fonction de parlementaire ; que d'ailleurs une telle mission peut être confiée à une personne qui n'est pas membre du Parlement ; qu'ainsi le rapport établi par un parlementaire, lorsqu'il exerce une mission dans les conditions définies à l'art. LO 144 C.élec., ne saurait être regardé comme un acte accompli par lui "dans l'exercice de ses fonctions" au sens du premier alinéa de l'art. 26 C°* »⁴⁴³. En reconnaissant un régime d'irresponsabilité au contenu des rapports établis par les parlementaires missionnés par le Gouvernement, la loi instituait un nouveau régime d'irresponsabilité distinct de celui défini par l'art. 26 C°⁴⁴⁴. Or, selon cette disposition, l'irresponsabilité ne doit trouver à s'appliquer qu'aux seules missions relevant de l'exercice parlementaire. En dehors de celles-ci, le parlementaire relève du droit commun. C'est donc logiquement que le Conseil a déclaré non conforme au texte

⁴⁴¹ HAURIU M., *op. cit.*, p. 532.

⁴⁴² Décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989, cons. 5.

⁴⁴³ *Ibid.*, cons. 6.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, cons. 7.



de 1958 la loi relative à l'immunité parlementaire, initiée par le député socialiste Louis Mermaz⁴⁴⁵.

Secondement, l'irresponsabilité tend à sortir de la stricte enceinte parlementaire. L'étude des jurisprudences de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et de la Chambre criminelle de la Cour de cassation permet une telle affirmation.

Dans l'affaire *Jerusalem c/ Autriche*⁴⁴⁶, par exemple, les juges européens ont eu à connaître des propos tenus au cours d'une séance du Conseil municipal de Vienne par Mme Jerusalem, à la fois membre de ce conseil et du Parlement du *Land* de Vienne, et portant sur une question politique, à savoir l'octroi de subventions publiques à des associations. La question de droit à laquelle les juges devaient répondre était la suivante : les propos incriminés tenus par l'élue cumulante étaient-ils couverts par le régime de l'immunité parlementaire ? Sur le fondement de l'art. 10 de la Conv. EDH⁴⁴⁷, la requérante invoquait son droit à la liberté d'expression au motif que ses déclarations constituaient plutôt un commentaire critique de la politique menée en matière de drogues. Aux yeux de la Cour Européenne, la liberté d'expression est inhérente à la démocratie et au mandat politique. Elle constitue « *l'un des fondements essentiels de toute société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun* »⁴⁴⁸. « *Précieuse pour chacun, poursuit-elle, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts* »⁴⁴⁹. Qu'en tant qu'homme politique agissant en sa qualité de personnage public, les « *limites de la critique politique admissible* »⁴⁵⁰ sont nécessairement plus larges à son égard qu'envers un simple particulier. Ramené à l'espèce, la Cour relève que les propos incriminés « *ont été tenus au cours d'un débat politique du conseil municipal de Vienne. Le fait que ce débat ait eu lieu devant le conseil municipal siégeant en*

⁴⁴⁵ Prop. de loi relative à l'immunité parlementaire, 9^e Lég., n° 610, Ass. Nat., 18 avril 1989.

⁴⁴⁶ Cour EDH, 27 février 2001, *Jerusalem c/ Autriche*, n° 26958/95.

⁴⁴⁷ Selon l'art. 10 Conv. EDH : « § 1– Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...) § 2– L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

⁴⁴⁸ Cour EDH, *Jerusalem c/ Autriche*, *jp. cit.*, § 32.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, § 36.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, § 38.

tant que conseil local et non en tant que Parlement du Land n'est pas décisif. Que les propos aient été ou non couverts par l'immunité parlementaire, la Cour estime qu'ils ont été prononcés dans une instance pour le moins comparable au Parlement pour ce qui est de l'intérêt que présente, pour la société, la protection de la liberté d'expression des participants. Dans une démocratie, le Parlement ou des organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux »⁴⁵¹.

Une solution identique a été rendue le 12 avril 2012 par la Cour EDH dans l'affaire *De Lesquen Du Plessis-Casso c/ France*⁴⁵², où il était question des propos tenus lors d'une séance du conseil municipal de la ville de Versailles par Henry De Lesquen, conseiller municipal d'opposition, consacrée aux dépenses et à la gestion de la commune.

Par ailleurs, dans l'affaire *Brasilier c/ France*⁴⁵³, les juges eurent à connaître des propos tenus lors de manifestations publiques par un candidat aux élections législatives à l'encontre du député sortant, Jean Tibéri. Le problème juridique était le suivant : les propos de M. Brasilier contenus dans un tract et exhibés sur des banderoles relevaient-ils de la liberté d'expression ? La Cour estime, d'une part, que « *si les propos avaient assurément une connotation négative, force est de constater que, malgré une certaine hostilité dans les propos litigieux et la gravité éventuellement susceptible de les caractériser, la question centrale des banderoles et du tract incriminés concernaient le déroulement d'un scrutin électoral. Or le libre débat politique est essentiel au fonctionnement démocratique* »⁴⁵⁴. D'autre part, elle rappelle que « *l'art. 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général [car] il est fondamental, dans une société démocratique, de défendre le libre jeu du débat politique. (...) on ne saurait restreindre le discours politique sans raisons impérieuses* »⁴⁵⁵.

Comment apprécier ces décisions⁴⁵⁶ ? La dimension « libérale » de la jurisprudence européenne peut être contestée en ce qu'elle garantit à tous (député, élu local, candidat) une égale liberté d'expression. Ce qui, en pratique, peut poser des difficultés s'agissant de la qualité

⁴⁵¹ *Ibid.*, § 40.

⁴⁵² Cour EDH, 12 avril 2012, *De Lesquen Du Plessis-Casso c/ France*, n° 54216/09.

⁴⁵³ Cour EDH, 11 avril 2006, *Brasilier c/ France*, n° 71343/01.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, § 39.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, § 41.

⁴⁵⁶ Plus largement, voir HERVIEU N., « La liberté d'expression des personnes politiques en droit européen : "de la démocratie à Strasbourg" », *CRDF* n° 8, 2010, pp. 103-114.



du débat politique. Néanmoins, elle a l'avantage de la cohérence. En effet, la Cour EDH protège l'auteur des propos dans le domaine du discours politique (*Jerusalem*, § 27 ; *Brasiliér*, § 39) ou des questions d'intérêt général pour la collectivité (*De Lesquen*, § 41). Et cela, quelle que soit sa qualité de candidat à une élection (*Brasiliér*, § 42), de parlementaire ou d'élu local (*Jerusalem*, § 40 ; *De Lesquen*, § 49), de membre de la majorité ou de l'opposition (*Brasiliér*, § 42 ; *De Lesquen*, § 42) ; et quel que soit le support et la structure dans laquelle l'auteur s'exprime. Ainsi, il peut s'agir de tracts ou de banderoles utilisés lors d'une manifestation publique (*Brasiliér*, § 39), ou de propos tenus dans l'enceinte d'une assemblée locale ou d'un Parlement (*Jerusalem*, § 40 ; *De Lesquen*, § 49). En raisonnant ainsi, la Cour EDH tend à garantir une très large liberté d'expression à toute personne susceptible d'intervenir dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général. Car, d'une part, le libre débat politique est essentiel au fonctionnement de toute société démocratique (*Jerusalem*, § 32 ; *Brasiliér*, § 39 ; *De Lesquen*, § 46) et, d'autre part, l'auteur des propos représente des électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts (*Jerusalem*, § 36 ; *Brasiliér*, § 42 ; *De Lesquen*, § 38).

Pour apprécier l'ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression, les juges effectuent un contrôle de proportionnalité en vérifiant que la restriction se concilie avec la liberté d'expression. En conséquence, ils s'assurent que l'ingérence est prévue par la loi, qu'elle poursuit l'un des buts légitimes énumérés à l'art. 10 § 2, et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique pour les atteindre (*Jerusalem*, §§ 30-31 ; *Brasiliér*, § 27 ; *De Lesquen*, § 32), c'est à dire qu'elle correspond à « un besoin social impérieux » (*Jerusalem*, § 33 ; *Brasiliér*, § 31 ; *De Lesquen*, § 36).

Afin de caractériser ce « besoin », la Cour doit considérer l'ingérence à la lumière de l'ensemble de l'affaire en prenant en compte, notamment, la teneur des propos et le contexte dans lequel ils ont été tenus (*Jerusalem*, §§ 34-35 ; *Brasiliér*, § 32 ; *De Lesquen*, § 37). À cet égard, elle opère une distinction entre les déclarations de fait, qui nécessitent des preuves, et les jugements de valeur qui ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude (*Jerusalem*, § 42 ; *Brasiliér*, § 35 ; *De Lesquen*, § 44). Estimant, pour chacune de ces trois espèces, que les propos litigieux constituent des jugements de valeur et non des déclarations de fait (*Jerusalem*, § 44 ; *Brasiliér*, § 37 ; *De Lesquen*, § 44)⁴⁵⁷, la Cour fait une interprétation souple de la liberté

⁴⁵⁷ *Contra* : Cour EDH, 11 octobre 2005, *Weigt c/ Pologne* (décision), n° 74232/01 ; *Wieszczyk et Stowarzyszenie Mieszkańców c/ Pologne* (décision), n° 44320/02.



d'expression d'un homme politique. En ce sens, il bénéficie, de par sa qualité de personnage public, d'une critique admissible plus étendue que le citoyen ordinaire.

Cependant, on peut s'interroger sur la distinction qui est faite entre une déclaration de fait et un jugement de valeur. En effet, bien que celle-ci semble juridiquement claire, la pratique a pu révéler une difficulté dans la qualification par les juges des propos incriminés. La Cour EDH a elle-même reconnu dans sa jurisprudence qu'une déclaration de fait pouvait être empreinte d'un jugement de valeur (*Jerusalem*, § 43). Dès lors, elle peut être en désaccord avec les juridictions internes sur la qualification des propos (*Jerusalem*, § 44), ce qui peut faire obstacle à la protection de la liberté d'expression.

Sur le plan interne, la Chambre criminelle de la Cour de cassation⁴⁵⁸ a été amenée à connaître des propos tenus par un député. Les faits étaient les suivants. Dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi portant création de la HALDE du 30 décembre 2004, le député Christian Vanneste (UMP) avait manifesté sa vive opposition au projet de loi en ce qu'il réprimait les injures homophobes⁴⁵⁹. Interrogé par la presse régionale⁴⁶⁰, l'écu avait réitéré et précisé ses propos tenus dans l'hémicycle. À la suite de la publication de ces propos, plusieurs associations de défense des droits des personnes homosexuelles avaient poursuivi l'écu pour injures publiques envers un groupe de personnes en raison de leur orientation sexuelle, sur le fondement de l'art. 33 al. 4 de la loi du 29 juillet 1881 modifié par la loi du 30 décembre 2004. Par arrêt du 25 janvier 2007, la Cour d'appel de Douai avait condamné le député pour injures, confirmant la décision du Tribunal correctionnel de Lille du 26 janvier 2006. Au regard de cette nouvelle condamnation, Christian Vanneste avait formé un pourvoi en cassation. Deux moyens étaient invoqués à l'appui de celui-ci.

Le premier reposait sur la protection de ses propos au titre de son immunité parlementaire. Le député s'estimait, en effet, couvert par son statut particulier dans la mesure où il ne faisait que répondre à un journaliste qui l'interrogeait sur la portée de ses déclarations devant l'Assemblée nationale, peu de temps après les débats parlementaires. Sans surprise, la Cour de cassation rejeta ce moyen au motif que « *les propos n'ayant pas été tenus au cours de l'une des activités prévues aux titres IV et V de la Constitution, qui peuvent seules caractériser*

⁴⁵⁸ Crim., 12 novembre 2008, n° 07-83398. – L'ensemble des propos incriminés sont reproduits dans l'arrêt.

⁴⁵⁹ Ass. Nat., 3^e séance du 7 décembre 2004, pp. 10738-10739.

⁴⁶⁰ « Indignation et mobilisation après les propos du député UMP sur l'homosexualité. Christian Vanneste persiste et signe », *La Voix du Nord*, 26 janvier 2005.



l'exercice des fonctions parlementaires, non plus qu'au sein de l'Assemblée nationale, c'est à bon droit que les juges du fond n'ont pas fait bénéficier le prévenu de l'immunité prévue par l'alinéa 1er de l'article 26 de la Constitution et par l'alinéa 1er de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ».

Cependant, il pourrait être préconisé que l'immunité soit généralisée. L'idée serait d'étendre l'irresponsabilité aux propos du parlementaire dès lors qu'il ne fait que reprendre et préciser le contenu de son argumentation développée au sein de l'Assemblée. Deux éléments au moins justifieraient une telle modification. D'abord, l'existence d'un lien évident entre les propos tenus et l'activité parlementaire. Tel est le cas en l'espèce puisque le député est appelé à reprendre et expliquer ses propos tenus à l'Assemblée, et cela a lieu « *dans la suite des débats et du vote de la loi du 30 décembre 2004* ». Il s'agirait ensuite d'adapter les dispositions de l'art. 41 de la loi de 1881 à l'essor de la communication politique et au phénomène de judiciarisation de la société. Aussi, pour garantir au député une plus grande liberté, l'art. 41 pourrait être complété afin que « *...Ne donnera lieu à aucune action le fait pour un parlementaire de reprendre et préciser le contenu de son argumentation développée dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication* ».

Sur le second moyen, Christian Vanneste faisait valoir que ses propos constituaient « *l'expression d'une opinion et à ce titre ne dépasse pas les limites admissibles de la liberté d'expression et ne peut, en conséquence, constituer une injure* ». La Chambre criminelle a accueilli ce moyen et « cassé » l'arrêt de condamnation. Sur le fondement des art. 29 de la loi du 29 juillet 1881 et 10 de la Conv. EDH, la Cour a estimé que « *si les propos litigieux, qui avaient été tenus dans la suite des débats et du vote de la loi du 30 décembre 2004, ont pu heurter la sensibilité de certaines personnes homosexuelles, leur contenu ne dépasse pas les limites de la liberté d'expression* ». À raison, les juges ont affirmé que les propos critiques, voire choquants, ne constituent pas nécessairement une injure. Ainsi, malgré la teneur des propos du député, ceux-ci restent dans les limites de la critique politique admissible. Notons qu'en adoptant cette position, la Haute juridiction raisonne selon la jurisprudence *Jerusalem, Brasilier* et *De Lesquen*. Quant à la teneur des propos, elle applique la jurisprudence *Handyside c/ Royaume-Uni* du 7 décembre 1976⁴⁶¹, selon laquelle « *La liberté d'expression vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme*

⁴⁶¹ Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*, n° 5493/72, § 49.



inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique" ». La Cour de cassation répond donc positivement à l'invitation donnée par la juridiction européenne de suivre sa jurisprudence en matière de liberté d'expression dans le domaine du discours politique⁴⁶².

Le champ d'application de l'irresponsabilité a encore été étendu par la Chambre criminelle, le 8 juin 2010⁴⁶³, puisqu'elle a eu à connaître d'une espèce dans laquelle deux personnes se voyaient reprocher leurs dépositions faites sous serment devant une commission d'enquête parlementaire et retransmises en direct à la télévision. Sur le fondement de la loi du 14 novembre 2008⁴⁶⁴, aux termes de laquelle « *ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage ni les propos tenus ou les écrits produits devant une commission d'enquête par la personne tenue d'y déposer, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête, ni le compte rendu fidèle des réunions publiques de cette commission fait de bonne foi* », les juridictions des 1^{er} et 2nd degré ont fait bénéficier les auteurs de cette immunité. Le demandeur au pourvoi ne contestait pas la déposition devant une commission parlementaire, mais la diffusion du contenu de cette déposition par une chaîne de télévision. Faisant une stricte application de la loi, la Cour de cassation a donné une solution univoque : « *La diffusion en direct [par une chaîne de télévision] d'une déposition faite devant une commission d'enquête parlementaire équivaut à un compte rendu fidèle fait de bonne foi des réunions publiques de cette commission* ». Les auteurs des propos litigieux bénéficient donc de l'immunité au titre de la loi de 2008.

La solution aurait-elle été identique s'il avait été question d'un autre support de diffusion ? L'élément important qui est ici retenu par la Chambre criminelle est la « diffusion en direct ». Ce mode de diffusion présente, en effet, l'avantage de retranscrire instantanément le propos ou l'écrit. Dès lors, le critère légal de la bonne foi est pleinement respecté. Ainsi, il est possible d'envisager qu'un tel régime s'étende aux réseaux sociaux, tels que *Facebook* et

⁴⁶² Voir MORANGE J., « Le statut du discours politique (Le droit français à l'épreuve du droit européen) », *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, pp. 407-424, et plus particulièrement pp. 416-419 ; *La liberté d'expression*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 167-173.

⁴⁶³ Crim., 8 juin 2010, n° 09-86.626.

⁴⁶⁴ Art. 1 de la Loi n° 2008-1187, *préc.*, a modifié l'art. 41 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, *JORF* du 30 juillet 1881, p. 4201.



Twitter, du reste très prisés par nos parlementaires, tant que ces derniers informent le public en direct pour ne pas dénaturer les propos des personnes auditionnées.

Faudrait-il aller plus loin et accorder l'immunité à l'ensemble des propos tenus par un parlementaire en dehors de tout lien avec l'activité parlementaire ? Une telle ouverture ne paraît pas pertinente. D'une part, elle s'inscrirait à l'encontre de la tradition historique et constitutionnelle française. Elle se heurterait, ensuite, au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'art. 6 § 1 de la Convention européenne⁴⁶⁵. Car, selon la Cour EDH, « *l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est particulièrement ainsi lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique. Conclure autrement équivaudrait à restreindre d'une manière incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention le droit d'accès à un tribunal des particuliers chaque fois que les propos attaqués en justice ont été émis par un membre du Parlement* »⁴⁶⁶. Surtout, octroyer une immunité plus large irait à l'encontre du contexte médiatique actuel. Si les médias se sont fortement diversifiés et sont devenus des outils de communication politique pour les hommes politiques, le message politique reste inaudible. Ces outils ne fonctionnant que selon un langage « publicitaire », ils ne retiennent du discours qu'une *punchline*. Dans ce cadre, un élu peut faire l'actualité médiatique avec une phrase courte ou choc, au contenu simple voire simpliste au détriment d'un discours d'idées au contenu complexe et riche de sens. Comme l'a écrit le professeur Jean Morange, « *l'attrait pour le pouvoir, y compris celui de manipuler l'opinion, le goût pour un sensationnel choquant que sa banalisation même repousse tous les jours un peu plus loin, la recherche constante d'un profit acquis à n'importe quel prix doivent justifier la vigilance. La liberté d'expression doit être préservée de toute censure arbitraire. Elle ne saurait déboucher sur un droit à l'agression verbale, sonore, ou visuelle, tout aussi arbitraire* »⁴⁶⁷. Il ne convient donc pas d'élargir la liberté d'expression de l'élu, qui pourrait déboucher sur un droit à l'agression ; mais, au contraire, rappeler notre attachement aux débats d'idées et à la richesse de l'expression pour qu'elle se manifeste à nouveau et que le message redevienne audible.

⁴⁶⁵ GILIAUX P., *Droit(s) européen(s) à un procès équitable*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 426-427.

⁴⁶⁶ Cour EDH, 30 janvier 2003, *Cordova c/ Italie (n° 1)*, n° 40877/98, § 63 ; *Cordova c/ Italie (n° 2)*, n° 45649/99, § 64 ; 6 avril 2010, *C.G.I.L. et Cofferati (n° 2) c/ Italie*, n° 2/08, § 48.

⁴⁶⁷ MORANGE J., « La protection constitutionnelle et civile de la liberté d'expression », *RIDC*, n° 2, 1990, p. 787.



Le texte constitutionnel pose également une « immunité de restriction de liberté »⁴⁶⁸. Elle trouve sa lointaine origine en 1790 lorsque l'Assemblée décréta le 26 juin : « *L'Assemblée nationale se réserve de statuer en détail sur les moyens constitutionnels d'assurer l'indépendance et la liberté des membres du Corps législatif; déclare que, jusqu'à l'établissement de la loi sur les jurés en matière criminelle, les députés à l'Assemblée nationale peuvent, dans les cas de flagrant délit, être arrêtés, conformément aux ordonnances; qu'on peut même, excepté les cas indiqués par le décret du 23 juin 1789 [relatif à l'inviolabilité], recevoir des plaintes et faire des informations contre eux, mais qu'ils ne peuvent être décrétés par aucuns juges avant que le Corps législatif, sur le vu des informations et des pièces de conviction, ait décidé qu'il y ait lieu à l'accusation* »⁴⁶⁹. Il disposait alors d'une immunité contre les actions répressives et contre la détention, sauf en cas de flagrant délit et autorisation préalable de la Chambre.

Depuis la période révolutionnaire, cette immunité a trouvé à s'appliquer sans discontinuer⁴⁷⁰. Mais, avec la réforme de 1995⁴⁷¹, elle est ainsi conçue : « *Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. / La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.* » (art. 26 al. 2 et 3 C°). Constatons que, malgré une formulation différente, le but de l'immunité reste inchangé : protéger l'indépendance du député des actions judiciaires inspirées par la passion politique. Il s'agissait à l'époque, d'après Adhémar Esmein, « *d'assurer aux représentants l'indépendance et la sécurité la plus complète pour l'accomplissement de leur mission. Il ne faut pas que, par des poursuites vexatoires et mal*

⁴⁶⁸ Si le terme d'« inviolabilité » est communément utilisé depuis la Révolution, il est mal choisi. Comme l'affirme très justement Adhémar Esmein, il est « *impropre et éveillé des idées exagérées et fausses [car] on pourrait en déduire que le représentant est en principe soustrait à l'action des lois[. Or,] il y est pleinement soumis, comme les autres citoyens, sauf qu'en deux points [les immunités] le droit commun est modifié en sa faveur* ». Voir ESMEIN A., *op. cit.*, p. 954 ; VICOMTE DE MASSOUGNES DES FONTAINES, Thèse *cit.*, p. 33-34. À ce propos, voir plus longuement CHOMEL DE VARAGNES J., Thèse *cit.*, §§ 414-421, pp. 189-193.

⁴⁶⁹ *Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises. Première série : 1787-1799. Tome xvi. Assemblée nationale constituante du 31 mai 1790 au 8 juillet 1790*, Paul Dupont, 1883, p. 467.

⁴⁷⁰ VICOMTE DE MASSOUGNES DES FONTAINES, Thèse *cit.*, p. 7-28 ; BASTID P., *op. cit.*, pp. 268-270 ; SOULIER G., *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, Thèse, Lyon, LGDJ, 1966, pp. 12-17 ; CHOMEL DE VARAGNES J., Thèse *cit.*, §§ 422-428, pp. 193-196.

⁴⁷¹ Loi constit. n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, *JORF* du 5 août 1995, p. 11744.



fondées, le pouvoir exécutif ou les particuliers puissent arracher le sénateur ou le député aux travaux parlementaires, ou le troubler, l'inquiéter, l'intimider »⁴⁷². Aujourd'hui, selon Pierre Mazeaud, il s'agit d'« éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par des poursuites pénales visant des actes accomplis par les parlementaires en qualité de simples citoyens »⁴⁷³. Seule la référence à un Gouvernement à l'origine des poursuites est absente de cette dernière définition. La raison en est simple et est énoncée par Christophe Bonnotte et Cécile Guérin-Bargues dans leurs travaux respectifs : le fondement de l'immunité ne repose plus sur la crainte du pouvoir exécutif, comme c'était le cas alors, mais sur la crainte du pouvoir judiciaire⁴⁷⁴.

Quant à son champ d'application, l'immunité produit les effets suivants. D'abord, elle est reconnue au Parlement et non aux individus qui le composent. Elle ne vise donc pas à protéger l'homme mais l'institution à laquelle il appartient. Ce qui implique que le député ne peut y renoncer volontairement ou se constituer prisonnier de son plein gré. On trouve mention d'un tel caractère dans les conclusions du Procureur général près la Cour de cassation à l'audience du 29 janvier 1842. Dans cette affaire concernant le député Ledru-Rollin, André Dupin affirma : renoncer à son immunité ? « *il ne le peut pas, car l'homme qui jouit d'un privilège en raison de la magistrature ou du caractère public dont il est revêtu ne s'appartient pas ; il ne peut abdiquer volontairement le privilège accordé, non à sa personne privée, mais à son caractère public* »⁴⁷⁵. Il sera confirmé vingt années plus tard dans un jugement du Tribunal correctionnel de Reims en date du 29 mars 1862 : « *Attendu que la disposition de l'art. 41 du décret du 2 février 1852 est d'ordre public, le mandat de député conférant à celui qui en est investi par ses concitoyens des obligations et des devoirs dans un but d'intérêt général ; que, dès lors, il n'appartient pas à un membre du Corps législatif de renoncer au bénéfice du décret précité et que sa renonciation ne saurait suppléer à l'autorisation du Corps législatif* »⁴⁷⁶. Ensuite, et depuis 1875, l'immunité ne vaut qu'en matière criminelle ou correctionnelle⁴⁷⁷. Dès lors, le député est couvert par l'immunité lorsqu'il s'est rendu coupable en ces deux matières,

⁴⁷² ESMEIN A., *op. cit.*, p. 956.

⁴⁷³ MAZEAUD P., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République sur le Projet de loi constitutionnelle (n° 2120) portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire », 10^e Lég., n° 2138, *Ass. Nat.*, 5 juillet 1995, p. 17.

⁴⁷⁴ BONNOTTE C., Thèse *cit.*, p. 359 ; GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit.*, pp. 371-373.

⁴⁷⁵ DUPIN A., *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée, prononcés par M. Dupin, Procureur général à la Cour de cassation*, Tome vi, Videcoq Père et Fils, 1842, p. 195.

⁴⁷⁶ Trib. corr. de Reims, 29 mars 1862, cité par PIERRE E., *op. cit.*, § 1063, p. 1055.

⁴⁷⁷ Vicomte DE MASSOUGNES DES FONTAINES, Thèse *cit.*, p. 88.



c'est à dire d'une infraction à la loi pénale qui relève des cours d'assises ou des tribunaux correctionnels. Seule une autorisation du Bureau de l'assemblée peut lever son immunité. Néanmoins, l'art. 26 C° apporte trois exceptions formelles au principe de l'immunité, permettant à la loi criminelle de s'appliquer. Il en va ainsi en cas de crime, de délit flagrant ou de condamnation définitive⁴⁷⁸. Enfin, du fait de l'instauration de la session unique, la réforme de 1995 met un terme à l'immunité générale d'alors : elle supprime l'autorisation préalable aux poursuites hors session et pendant la durée des sessions⁴⁷⁹. Toutefois, comme il a été dit, elle maintient une autorisation préalable si l'autorité judiciaire souhaite arrêter, priver ou restreindre la liberté d'un député. Le Bureau garde donc la possibilité d'interdire qu'un de ses membres fasse l'objet d'une garde à vue, d'une détention provisoire, d'une assignation à résidence, d'un internement administratif ou d'un contrôle judiciaire⁴⁸⁰. De même qu'il garde la possibilité de suspendre les mesures prises à son égard pour la durée de la session⁴⁸¹.

Concernant la jurisprudence parlementaire en matière d'autorisation de poursuites, la lecture des décisions du Bureau de l'Assemblée nationale révèle l'existence de plusieurs principes. Premièrement, « *le Bureau n'a pas à se prononcer sur les faits ; il doit simplement apprécier si la demande est sérieuse, loyale et sincère* »⁴⁸². Pour s'assurer du caractère sérieux de la demande d'autorisation, elle ne doit pas souffrir d'un défaut de motivation. En effet, l'art. 9 bis de l'ord. du 17 novembre 1958 exige que la demande décrive précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués. Si tel n'est pas le cas, c'est à dire si « *la demande n'est pas suffisamment étayée pour être considérée comme nécessaire* »⁴⁸³, alors la délégation chargée du statut du député peut recommander au Bureau de rejeter la demande du Parquet. Deuxièmement, « *le Bureau ne se prononce ni sur la qualification pénale, ni sur la réalité des faits invoqués dans la demande d'autorisation d'arrestation ou de mesures privatives ou restrictives de liberté formulée à l'encontre d'un député* »⁴⁸⁴. Troisièmement, « *l'audition des*

⁴⁷⁸ Depuis la Charte de 1814, le flagrant délit est visé par nos anciennes Constitutions. C'est une nouveauté de la réforme de 1995 que d'avoir introduit l'exception en cas de crime et de condamnation définitive.

⁴⁷⁹ BOTTINI F., Thèse *cit.*, pp. 62-72.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, pp. 238-244.

⁴⁸¹ *Ibid.*, pp. 244-246.

⁴⁸² Par ex., voir la Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 30 juin 2011 (demande de contrôle judiciaire à l'égard de Georges Tron) ; ou celle du 21 janvier 2015 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue à l'encontre de Philippe Briand).

⁴⁸³ Décision du Bureau de l'Assemblée du 16 avril 2014 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue concernant Bernard Brochand). Dans le même sens, voir la Décision du Sénat du 3 juillet 2013 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue de Serge Dassault).

⁴⁸⁴ Décision du Bureau de l'Assemblée du 7 avril 2010 (demande de contrôle judiciaire à l'encontre de Sylvie Andrieux).



parlementaires par le juge ne requiert pas l'autorisation du Bureau »⁴⁸⁵ ; de même, « *leur mise en examen ne requiert pas non plus une telle autorisation depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995* »⁴⁸⁶. Enfin, si un député voit son immunité levée pour certaines mesures de contrôle judiciaire, comme l'interdiction de quitter le territoire métropolitain ou la remise de son passeport, le juge peut autoriser « *à titre exceptionnel* » les sorties du territoire considérées par le Bureau comme nécessaires à l'exercice de son mandat parlementaire⁴⁸⁷. Il ressort de cette jurisprudence que, pour rendre sa décision de rejet ou d'acceptation de poursuites, le Bureau se fonde sur l'aspect matériel de la demande. Cela implique qu'elle soit sérieuse, loyale et sincère. En clair, la demande doit être suffisamment motivée.

Malgré tout, les décisions prises par le Bureau sont très souvent mal accueillies par le citoyen. Au cours de la discussion du projet de loi constitutionnelle, le garde des sceaux Jacques Toubon s'en faisait l'écho : « *Lorsque l'autorisation demandée est refusée par l'assemblée, l'opinion publique considère que les élus nationaux bénéficient d'une sorte de privilège personnel qui les place au-dessus des lois. Lorsque l'autorisation est accordée, à la suite d'un débat public parfois pénible, l'opinion a l'impression que le Parlement a prononcé une sorte de pré-jugement contre le parlementaire poursuivi, et ce dernier apparaît comme un coupable en dépit de la présomption d'innocence* »⁴⁸⁸. Dans les deux cas, la suspicion à l'égard du politique est forte. Depuis 1995, la situation n'a pas évolué. Juridiquement d'abord, la protection du député s'est « *paradoxalement renforcée* »⁴⁸⁹, la nouvelle rédaction favorisant la multiplication des demandes de levée d'immunité. Factuellement ensuite, la procédure reste préjudiciable à l'image du député compte tenu de l'écho médiatique de chacune de ces demandes. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à se rappeler des réactions qui ont suivi le rejet, par le Sénat, et par deux fois, de la demande de levée d'immunité parlementaire afin d'autoriser la mesure de placement en garde à vue de Serge Dassault (UMP)⁴⁹⁰.

Pour autant, la situation implique-t-elle une modification du régime d'immunité ? Dans le cadre des débats relatifs au projet de loi constitutionnelle (n° 2120) modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire en 1995, plusieurs députés, à l'image de Dominique Bussereau

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ Décision du Bureau de l'Assemblée du 18 mars 2015 (demande de contrôle judiciaire concernant Patrick Balkany).

⁴⁸⁸ Ass. Nat., 1^{ère} séance du 10 juillet 1995, p. 8.

⁴⁸⁹ GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit.*, p. 373, et plus largement pp. 381-392.

⁴⁹⁰ Décisions du Bureau du Sénat du 3 juillet 2013 et du 8 janvier 2014.



(UMP) ou de Charles De Courson (UDI)⁴⁹¹, ainsi que le professeur Guy Carcassonne se sont déclarés pour une totale suppression de l'immunité pour les actes détachables du mandat parlementaire. « *La meilleure solution, considérait ce dernier, aurait consisté à soumettre intégralement les membres du Parlement au droit commun de la procédure pénale (...) La Grande-Bretagne, qui a inventé le régime des immunités, vient d'ailleurs de supprimer l'inviolabilité et il n'est pas bon que les parlementaires français –même si leur situation n'est pas celle des autres citoyens– semblent, aux yeux de l'opinion, bénéficier non pas d'une immunité, mais d'une sorte d'impunité* »⁴⁹². Plus récemment, cette mesure figurait parmi les 21 recommandations de l'Association ANTICOR pour l'exemplarité de la vie publique⁴⁹³.

Cependant, même si l'immunité est mal comprise par l'opinion, rappelons qu'elle ne constitue pas un privilège personnel au profit du parlementaire, mais une protection accordée à l'institution afin d'assurer son bon fonctionnement et éviter qu'il ne soit entravé par des poursuites abusivement engagées contre ses membres par l'Exécutif ou des particuliers. Autrement dit, l'immunité ne supprime pas leur responsabilité, mais diffère dans certains cas leur interpellation, leur arrestation ou leur restriction de liberté. Notons également que la procédure de levée d'immunité devant le Bureau de l'assemblée assure une protection contre un juge dont la requête ne serait pas suffisamment étayée pour être considérée comme nécessaire⁴⁹⁴. Enfin, la suppression peut apparaître comme « *une solution trop radicale qui heurterait les principes de plusieurs familles politiques* »⁴⁹⁵. La raison a été évoquée précédemment : la crainte du personnel politique envers l'autorité judiciaire. Contrairement au Royaume-Uni ou aux États-Unis où le juge a su inspirer confiance au parlementaire par la protection de la liberté individuelle⁴⁹⁶, l'histoire constitutionnelle française se caractérise par une constante méfiance à l'égard de l'action des juges. À l'origine, il pouvait craindre une

⁴⁹¹ Rapport MAZEAUD, *op. cit.*, p. 25 ; Ass. Nat., 2^e séance du 11 juillet 1995, p. 938. Voir aussi la Prop. de loi constit. de Marc-Philippe Daubresse (RPR) tendant à supprimer l'immunité judiciaire dont jouissent les parlementaires, 10^e Lég., n^o 858, *Ass. Nat.*, 16 décembre 1993 ; celle Louis De Broissia (RPR) modifiant l'art. 26 C^o et tendant à supprimer l'inviolabilité dont bénéficient les membres du Parlement, 10^e Lég., n^o 324, *Ass. Nat.*, 9 juin 1993 ; et celle de Jean Roatta (RPR) modifiant l'art. 26 C^o relatif à l'immunité parlementaire, 10^e Lég., n^o 1022, *Ass. Nat.*, 28 février 1994.

⁴⁹² Rapport MAZEAUD, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁹³ ANTICOR, *Pour l'exemplarité de la vie publique*, Note à la HATVP, 30 octobre 2014, p. 13, « Mesure n^o 19 » : <www.anticor.org/wp-content/uploads/2014/10/Contribution-dAnticor-%C3%A0-la-HATVP.pdf>.

⁴⁹⁴ Décision du Bureau de l'Assemblée du 16 avril 2014, *préc.* ; celle du 28 mai 2014 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue concernant Lionnel Luca) ; ou encore celle du 13 juillet 2016 (demande identique concernant Paul Giacobbi).

⁴⁹⁵ Jacques Toubon *in* Rapport MAZEAUD, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁹⁶ GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit.*, pp. 331-351.

instrumentalisation de la justice par le pouvoir exécutif. Depuis les années 1980-1990 et les nombreuses affaires politico-judiciaires (financements occultes des partis politiques et des campagnes électorales), il craint le corporatisme judiciaire⁴⁹⁷, mais aussi une sorte « *d'absolutisme judiciaire* »⁴⁹⁸, et la politisation de certains magistrats.

Au regard de ces considérations, il paraît préférable de maintenir le régime d'immunité actuel. Néanmoins, une suppression serait envisageable à la double condition que le citoyen et le personnel politique soient assurés du respect des libertés individuelles, et que les magistrats agissent en toute impartialité et indépendance. Mais cela nécessite au préalable une réforme globale de notre justice pénale.

§ 2 - La protection financière par le mécanisme des indemnités

Durant les premiers États généraux, le député ne percevait aucune indemnité parlementaire. Tous ses frais et dépenses de voyages, séjour, logement et nourriture, qui résultaient de la convocation des États, étaient à ses propres dépens. Ce n'est qu'à partir des États généraux tenus à Tours en 1484 que le principe d'une indemnité journalière fut admis, non sans contestation⁴⁹⁹. Comme le rapporte Jehan Masselin, député du bailliage de Rouen, un débat nourri eut lieu pour déterminer sur qui reposerait la charge de l'indemnité. Bien qu'ils partageaient l'idée d'une telle indemnité, pour s'y soustraire, le clergé et la noblesse, par la voix de Philippe De Poitiers, député de la noblesse de Champagne, invoquèrent les privilèges de leurs ordres et souhaitèrent la faire porter sur le tiers⁵⁰⁰. Au nom du tiers état, un député avocat de Troyes appelait à une juste répartition des frais : « *Votre sagesse sait qu'il ne faut pas que les ecclésiastiques et les nobles soient à charge au malheureux peuple, qu'ils sont plutôt obligés de le secourir, et, au lieu de l'opprimer, de le soulager autant qu'ils peuvent, puisqu'il nourrit et sustente tous les autres habitants du royaume, et qu'il est dans un extrême dénûment. Or, il paraît juste que les hommes envoyés aux états par l'église pour traiter les affaires qui la concernent soient payés des biens dont elle abonde. Nous en disons autant des nobles, persuadés que le pauvre tiers état en aura assez d'entretenir tant bien que mal ses députés, et qu'on commettrait injustice à son égard si la noblesse et le clergé traitaient, à ses frais, leurs*

⁴⁹⁷ « Des députés fustigent le "corporatisme" des magistrats », *LeMonde.fr*, 18 février 2006 ; GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit.*, pp. 367-373.

⁴⁹⁸ Olivier Beaud, « Préface », in GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit.*, § III, p. XIII.

⁴⁹⁹ MASSELIN J., *Journal des États Généraux de France tenus à Tours en 1484 sous le règne de Charles VIII*, Impr. Royale, 1835, pp. 497-511.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, pp. 499-509.



intérêts particuliers, injustice d'autant plus indigne d'eux, que ce serait ainsi contraindre les plus pauvres à faire l'aumône aux plus riches »⁵⁰¹. Il fut finalement convenu que, pour l'avenir, le député recevrait une indemnité payée par chaque ordre de chaque bailliage ou sénéchaussée qui l'avait choisi⁵⁰². Le recouvrement s'effectuait alors par suite d'une ordonnance royale dans laquelle il était fait « *taxe raisonnable et modérée (...) pour les frais de leur venue, séjour et retour* »⁵⁰³. Ici, donc, contrairement au système représentatif moderne, l'Ancien Régime appliquait au député la théorie du mandat civil. En ce sens, le député était le mandataire particulier de l'ordre qui l'avait élu ; il n'avait que les pouvoirs qui lui avaient été donnés par ses mandants ; le député devait être indemnisé de ses frais, et ceux-ci devaient être payés par ses seuls électeurs-mandants⁵⁰⁴.

Avec la Révolution, la nature du mandat change : le député ne représente plus ses mandants qui l'ont nommé, mais la Nation entière. Toutefois, l'indemnité continue d'être payée par eux pour rembourser les frais de séjour et de déplacement de leur représentant. Il faudra attendre la Constitution de l'an III (1795) pour que l'indemnité change elle aussi de nature. Elle n'est plus une indemnité journalière pour les frais de séjour et de déplacement payée par les mandants, elle devient une indemnité annuelle (art. 68) et est supportée par l'ensemble des contribuables. Par les lois des 20 vendémiaire an IV et 8 frimaire an VIII, l'indemnité (de base) devient mensuelle. Elle est accompagnée d'une indemnité pour port de lettres ; une autre pour ses frais de logement, de bureau et d'entretien du costume ; une autre enfin pour ses frais de voyages⁵⁰⁵. Ignorée des régimes censitaires⁵⁰⁶, qui privilégiaient la gratuité du mandat, l'indemnité sera rétablie au profit du parlementaire à partir de 1848⁵⁰⁷.

La question est donc de savoir ce qui a motivé la (ré)attribution d'une telle indemnité. En 1848, le suffrage universel est proclamé (art. 24 C°) ; tous les citoyens Français (mâles) sont électeurs, sans condition de cens (art. 25), et sont éligibles (art. 26). Ceci implique que le mandat de député est ouvert à tout Français, quelle que soit sa condition sociale, qu'il soit riche ou

⁵⁰¹ *Ibid.*, p. 497.

⁵⁰² *Ibid.*, pp. 509-511 ; BOULLÉE A., *op. cit.*, Tome i, pp. 163-164 ; PICOT G., *op. cit.*, Tome i, p. 387.

⁵⁰³ Par ex., Ord. d'Orléans pour la taxe des députés aux élections provinciales et aux États, 30 janvier 1561, in MAYER C.-J., *op. cit.*, Tome vii, p. 392.

⁵⁰⁴ ESMEIN A., *Cours élémentaire d'histoire du droit français...*, Tome ii, L. Larose & Forcel, 1892, p. 484 ; *Éléments de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 967-968.

⁵⁰⁵ PIERRE E., *op. cit.*, § 1063, p. 1154.

⁵⁰⁶ BASTID P., *op. cit.*, pp. 264-265.

⁵⁰⁷ Art. 38 C° 1848 ; Sénatus-consulte du 25 décembre 1852 portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier 1852 (art. 14) ; Loi org. du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, *JORF* du 31 décembre 1875, p. 10937 (art. 17) ; art. 23 C° 1946.



pauvre. L'indemnité apparaît donc comme une allocation compensatoire en vue « *d'empêcher que nul soit écarté de l'enceinte législative par des considérations pécuniaires* »⁵⁰⁸. Elle empêche dans le même temps d'avoir une Chambre remplie de gens fortunés ou susceptibles de succomber aux influences financières. Conséquemment, à l'instar des immunités d'opinion et de restriction de liberté qui assurent au député une indépendance juridique, l'indemnité est allouée pour lui permettre d'exercer son mandat en toute indépendance matérielle.

Selon le droit positif actuel⁵⁰⁹, l'indemnité parlementaire due au député comprend trois parts. La plus importante est l'*indemnité de base* (5.599,80 € brut), calculée selon le traitement des hauts fonctionnaires de la catégorie « hors échelle »⁵¹⁰. S'ajoute, comme pour tout fonctionnaire, une *indemnité de résidence* égale à 3 % du montant mensuel brut de l'indemnité de base (167,99 € brut). Enfin, une *indemnité de fonction*, égale à 25 % des deux indemnités précédentes (1.441,95 €). Depuis le 1^{er} février 2017, l'indemnité parlementaire s'élève donc à 7.209,74 € brut mensuel.

Par ailleurs, le député perçoit, selon son niveau d'appartenance à « *la noblesse du Palais Bourbon* »⁵¹¹, une indemnité spéciale de fonction, soumise aux cotisations sociales (CSG et CRDS), dont le montant brut mensuel est de :

- 7.267,43 € pour le Président de l'Assemblée nationale ;
- 5.003,57 € pour les trois Questeurs ;
- 1.038,20 € pour les six Vice-Présidents du Bureau ;
- 879,59 € pour les huit Présidents de commissions, le rapporteur général de la commission des finances, le Président de la commission spéciale chargée d'apurer les comptes, et le Président de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- 692,14 € pour les douze Secrétaires du Bureau.

L'indemnité parlementaire est soumise à diverses retenues. Elles sont principalement liées aux assurances sociales :

- Cotisation à la caisse des pensions	743,32 €
- Contribution Sociale Généralisée (CSG) et Contribution au Remboursement de la Dette Sociale (CRDS)	699,35 €
- Cotisation au Fonds de garantie de ressources des anciens députés	56 €
Total de l'indemnité nette mensuelle	5 711,08 €

⁵⁰⁸ PIERRE E., *op. cit.*, § 1063, p. 1153.

⁵⁰⁹ Art. 25 C° 1958 ; Ord. n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, *JORF* du 14 décembre 1958, p. 11247.

⁵¹⁰ Art. 1 de l'Ord. n° 58-1210, *préc.* Depuis la loi du 4 février 1938, elle est alignée sur la rémunération des conseillers d'État : Loi du 4 février 1938 tendant à affecter l'indemnité législative fixée par la loi du 23 novembre 1906 d'un coefficient tenant compte de l'élévation du coût de la vie, *JORF* du 5 février 1938, p. 1466.

⁵¹¹ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 25.



Une autre retenue est prévue et indexée sur participation du député aux travaux de l'Assemblée⁵¹². Depuis le début de la III^e République, l'absentéisme constitue l'un des fondements du discours antiparlementaire. Avec le régime de 1958, la dureté du discours s'est accentuée. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette dérive. Sous les III^e et IV^e Républiques, le manque d'assiduité pouvait s'expliquer par le cumul des mandats et l'obsession de la réélection. Sous la V^e, se sont ajoutés la prééminence de l'Exécutif, le fait majoritaire, la discipline de vote, le développement des compétences de l'Union européenne et des collectivités décentralisées, la technicisation des débats, la médiatisation croissante de la vie politique et parlementaire... Le député de Charente-Maritime Olivier Falorni (RRDP) note d'ailleurs à ce sujet : *« l'absentéisme s'explique par des députés de la majorité écœurés, démotivés, inquiets de ne pas être réélus en juin 2017, et donc ils retournent dans leur circonscription. Il y a aussi des raisons profondément institutionnelles : sans s'en rendre compte la France est passée du septennat au quadriennat en quelques années. Avec l'instauration des primaires, à gauche comme à droite, le temps utile de la politique s'est considérablement réduit pour finalement s'établir à quatre ans »*⁵¹³.

D'une part, l'art. 42 RAN prévoit que la présence des députés pour les travaux en commission est obligatoire. L'élu ne peut s'y soustraire qu'exceptionnellement, soit pour l'un des motifs prévus par l'ord. n° 58-1066 du 7 novembre 1958⁵¹⁴, soit en raison d'un empêchement insurmontable. Au-delà de deux absences mensuelles, et réserve faite des réunions de commission se tenant alors que l'Assemblée tient séance ou de la présence au même moment du député dans une autre commission permanente, chaque absence d'un commissaire à une commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions, donne lieu à une retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction⁵¹⁵. D'autre part, et sous réserve d'une délégation de vote, des votes des motions de censure et des excuses, *« le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins, cette retenue est doublée »*⁵¹⁶. Par ailleurs, l'art. 73 RAN dispose que les peines disciplinaires

⁵¹² Art. 2 de l'Ord. n° 58-1210, *préc.*

⁵¹³ Olivier Falorni in Extrait de l'émission « Europe midi », *Europe1.fr*, 24 octobre 2016, 0 min 20 : <www.dailymotion.com/video/x4ysht4_absenteisme-des-deputes-l-assemblee-nationale-tourne-a-vide_news>

⁵¹⁴ Art. 1 de l'Ord. n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, *JORF* du 9 novembre 1958, p. 10128.

⁵¹⁵ Art. 42 RAN tel que modifié par l'art. 23 de la Résolution n° 292 du 27 mai 2009.

⁵¹⁶ Art. 159 al. 3 RAN.



prévues à l'art. 71⁵¹⁷ emportent de droit la privation d'une partie de l'indemnité parlementaire. Les outils juridiques sont donc prévus pour lutter contre l'absentéisme des députés. En revanche, la pratique a montré que le Règlement était rarement appliqué.

Dès lors, faudrait-il augmenter les sanctions financières pour améliorer l'assiduité du député ? La question est récurrente mais elle ne doit pas forcément appeler une réponse positive. En effet, l'incitation financière porte atteinte à l'indépendance et à la liberté du député dans la gestion de son emploi du temps. Elle apparaît aussi comme une solution trop radicale pour plusieurs partis politiques (LR, FI, PS). Sa pertinence est également remise en cause dans la mesure où la limitation du cumul des mandats et le renouvellement de l'Assemblée par la majorité LREM ont conduit à de nouvelles pratiques et comportements politiques : le taux d'assiduité a augmenté en séance publique et en commission parlementaire. De fait, le nombre de députés concernés par la sanction financière est estimé à moins d'une demi-dizaine. Surtout, elle contribue à nourrir l'antiparlementarisme, le populisme et les préjugés à l'encontre des élus. « *La présence à l'Assemblée est évidemment nécessaire mais elle ne peut pas uniquement se traduire par une présence dans l'hémicycle, estime Philippe Gosselin (LR). Vous avez parfois des rendez-vous en circonscription qui sont beaucoup plus importants qu'une présence dans l'hémicycle à pointer ou à appuyer sur un bouton alors que la majorité est déjà trouvée...* »⁵¹⁸. Enfin, comme le souligne Olivier Falorni (RRDP), l'absentéisme peut être un message politique, tant à l'égard du Gouvernement et de sa majorité, qu'à l'égard des électeurs en vue des prochains suffrages. En revanche, il semblerait important de renforcer la transparence et la publicité de l'action parlementaire, au motif qu'un député absent ne signifie pas pour autant qu'il paresse...

Le député bénéficie également de moyens matériels lui permettant de se consacrer en toute indépendance aux fonctions dont il est investi. Il dispose notamment de facilités de circulation (aérienne, ferroviaire...)⁵¹⁹, de moyens de bureautique et de communication, de restauration et d'hébergement, qui sont directement pris en charge ou remboursés par l'Assemblée. Pour les autres frais de mandat, l'Assemblée leur alloue une allocation mensuelle

⁵¹⁷ Sont visés à l'art. 73, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure simple et la censure avec exclusion temporaire.

⁵¹⁸ « Le Président de l'Assemblée veut sanctionner les députés "multirécidivistes de l'absence" », *LCP.fr*, 7 février 2018.

⁵¹⁹ Par la décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 2 août 2017, les membres honoraires du Parlement (ceux ayant effectué plus de trois mandats) et leur conjoint ne bénéficient plus des avantages de transport, depuis le 1^{er} octobre 2017.



de frais de mandat : l'*indemnité représentative de frais de mandat* (IRFM)⁵²⁰. D'un montant net par député de 5372,80 € (en 2017), elle est « destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député »⁵²¹ qui ne sont pas prises en charge directement ou remboursées par l'Assemblée. En d'autres termes, il s'agit d'une sorte de crédit de fonctionnement, jugé « indispensable »⁵²² à l'exercice du mandat par François De Rugy (EELV).

Infographie 8 : Utilisation de l'IRFM par Régis Juanico⁵²³ (en 2009)

1. Frais liés au local de circonscription de 150 m²	2.710 €
Loyer	1.160 €
Entretien local (ménage, nettoyage vitres)	300 €
Dépenses courantes local (produits entretien, denrées alimentaires)	200 €
Électricité – Chauffage – Eau	250 €
Assurance local	50 €
Photocopieur (location, assurance)	120 €
Photocopies	500 €
Fournitures bureautiques et informatiques	130 €
2. Frais liés à l'activité parlementaire	2.995 €
Dépassement crédit collaborateur (complément rémunérations collaborateurs)	330 €
Rémunération stagiaires	300 €
Déplacement 4 collaborateurs (abonnement STAS, essence, SNCF)	500 €
Hébergement résidence Assemblée Nationale et hôtels à Paris (30 €/nuite)	300 €
Restauration Assemblée Nationale et circonscription	400 €
Frais déplacement circonscription, carte de stationnement (20.000 km/an)	300 €
Achat presse nationale et abonnement presse locale	150 €
Travaux d'impression carte de vœux, de visite, divers documents	85 €
Documents compte-rendu de mandat, fête annuelle de circonscription	500 €
Achat coupes, médailles, fleurs, billets spectacles	130 €
3. Cotisation au groupe Socialiste, Radical et citoyen	325 €
Total ...	6.030 €/mois

Toutefois, en l'absence de règles d'usage de cette indemnité et face aux difficultés d'interprétation, les députés ont fait preuve de vigilance en sollicitant fréquemment le déontologue depuis 2012. Il en est ressorti une sorte de « guide d'utilisation » de l'IRFM selon

⁵²⁰ L'origine de cette indemnité remonte en 1970, date de création d'une « indemnité d'aide dactylographique », devenue en 1995 « indemnité de secrétariat ». Dans sa forme actuelle, l'IRFM a été instituée par un arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 23 avril 1997.

⁵²¹ Décision n° 2013-4793 AN du 1^{er} mars 2013, cons. 4. – Dans une décision de 2015, le Conseil constitutionnel affirme que l'IRFM, à la différence de l'indemnité de fonction, n'est pas une composante de l'indemnité parlementaire (n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, cons. 6).

⁵²² DE RUGY F., *À quoi peut bien servir un député écolo ?*, Les Petits Matins, 2012, p. 246.

⁵²³ Site internet de Régis Juanico (SRC), « Indemnité représentative de frais de mandat des députés : le choix de la transparence », 19 août 2009. On peut constater que ses dépenses mensuelles de fonctionnement s'élevant à 6.030 € nettes par mois, elles sont légèrement supérieures au montant de l'IRFM qui était de 5.867 € net mensuel en 2009.



une triple distinction : les dépenses juridiquement interdites, les dépenses déontologiquement non recommandées et les dépenses autorisées⁵²⁴.

Le 18 février 2015, le Bureau de l'Assemblée a clarifié le cadre d'utilisation de l'IRFM⁵²⁵, qui figure désormais à l'art. 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau (IGB). Par application, sont éligibles au titre de cette indemnité : les frais liés aux locaux à usage de bureaux dans la circonscription ; les frais de déplacements, d'hébergement et de repas ; les frais de communication et de documentation ; les frais de représentation et de réception ; et les frais de formation du député et de ses collaborateurs. En revanche, ne peuvent être imputés sur l'IRFM, le financement d'une campagne électorale⁵²⁶, le don à des œuvres ou la cotisation à un parti politique⁵²⁷ ; et toute dépense afférente à une nouvelle acquisition de biens immobiliers, qu'ils soient destinés à héberger la permanence ou à tout autre usage⁵²⁸.

Lors de sa réunion du 29 novembre 2017, le Bureau est allé plus loin. D'une part, il a défini, après consultation du déontologue, le régime de prise en charge des frais de mandat des députés à compter du 1^{er} janvier 2018, en application de l'art. 4 sexies de l'ordonnance du 17 novembre 1958 introduit par l'art. 20 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions, le Bureau a arrêté une liste exhaustive des frais éligibles⁵²⁹ afin, « *dans le souci impérieux de contrôler l'utilisation des deniers publics, de distinguer les frais liés au mandat parlementaire et à l'activité politique des députés de ceux qui ne le sont pas* ». Dans cet esprit, les frais de mandat doivent être en lien direct avec l'exercice du mandat. Mais l'arrêté n° 12/XV ajoute un lien direct avec l'« *activité politique* » du député. Ce dernier lien est source d'inquiétude : dans la mesure où l'exercice du mandat de député a par nature une dimension politique, il apparaît impossible de dissocier l'exercice du mandat de l'activité politique. D'après la Déontologue, le professeur Agnès Roblot-Troizier, cette précision est « *de nature à créer une confusion* » donc « *inutile ou, à tout le moins, elle présente le risque d'intégrer dans les frais de mandat des frais*

⁵²⁴ MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Rapport public annuel – Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, 17 juin 2015, pp. 62-66.

⁵²⁵ Décision du Bureau de l'Assemblée du 18 février 2015 (cadre d'utilisation de l'IRFM).

⁵²⁶ Décision n° 2013-4793 AN, cons. 4 ; Art. L. 52-8-1 C.élec. ; CE, 22 juillet 2015, n° 388442.

⁵²⁷ CNCCFP, *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2012*, *JORF* du 22 janvier 2014, p. 1182.

⁵²⁸ Décision du Bureau du 18 février 2015, *préc.*

⁵²⁹ Art. 1 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

afférents à l'exercice d'activité pour le compte et au seul profit du parti politique du député »⁵³⁰. Par voie de conséquence, ces dépenses sont susceptibles de conduire à la méconnaissance des règles relatives au financement de la vie politique et des campagnes électorales⁵³¹. D'autre part, le Bureau a remplacé l'IRFM par une *avance mensuelle de frais de mandat* (AMFM). D'un montant identique à l'ancien système, son champ d'application est en revanche plus large. Il reprend les cinq rubriques de dépenses de l'art. 32 *bis* IGB du 18 février 2015 (locaux, déplacements, hébergements, formation, communication) tout en étant complété (frais de réception et de représentation, frais de personnels et services).

Le véritable apport de la loi du 15 septembre 2017 et de l'arrêté n° 12/XV réside dans la mise en place d'un contrôle des frais de mandat exercé différemment selon les modalités de prise en charge. Ainsi, les frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatif par l'Assemblée nationale font l'objet d'un contrôle assuré par les services de l'Assemblée, sous l'autorité des Questeurs⁵³². Quant aux frais de mandat imputables sur l'AMFM, ils font l'objet d'un contrôle exercé par le déontologue⁵³³. S'agissant de ce dernier contrôle, l'arrêté prévoit deux modalités⁵³⁴. Un premier contrôle a lieu en cours d'exercice, à tout moment, sur les dépenses imputées par le député sur son avance de frais. Un second a lieu en fin d'exercice annuel sur l'ensemble des comptes du député. Il est organisé « *de manière aléatoire* »⁵³⁵, par tirage au sort⁵³⁶, de sorte que tout député soit « *contrôlé au moins une fois* »⁵³⁷ au cours de la législature. L' élu tiré au sort est tenu de communiquer sans délai, sous forme dématérialisée, les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver⁵³⁸. En cas de manquement constaté par le déontologue, le député est tenu de rembourser les dépenses indument prises en charge⁵³⁹.

D'après le Président de l'Assemblée, François De Rugy (LREM), l'arrêté n° 12/XV établit « *le dispositif le plus complet à ce jour, qui encadre le périmètre des frais de mandat des*

⁵³⁰ ROBLOT-TROIZIER A., *Avis sur le projet d'arrêté de Bureau de l'Assemblée nationale relatif au frais de mandat*, 28 novembre 2017, p. 2 [document inédit, non publié].

⁵³¹ *Ibid.*, p. 3

⁵³² Art. 3 al. 1 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV, *préc.*

⁵³³ Art. 3 al. 2 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

⁵³⁴ Art. 3 al. 3 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

⁵³⁵ Art. 3 al. 4 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

⁵³⁶ Art. 3 al. 5 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

⁵³⁷ Art. 3 al. 4 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

⁵³⁸ Art. 3 al. 9 et al 6 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

⁵³⁹ Art. 3 al. 11 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.



députés et organise leur contrôle »⁵⁴⁰. Il faut reconnaître qu'il présente deux avantages majeurs : l'implication du déontologue dans le contrôle des frais de mandat, et la clarification des frais pris en charge grâce à la liste exhaustive des frais éligibles. Remarquons, par ailleurs, que le dispositif adopté consiste en une avance forfaitaire et non, comme le prévoyait le projet de loi en son art. 7, « un remboursement sur présentation de justificatifs de ces frais »⁵⁴¹. Ce système implique un versement *a priori* d'une somme mensuelle (à l'image de l'IRFM) et un contrôle *a posteriori* des conditions d'utilisation de l'AMFM. Il évite donc au parlementaire de procéder à la dépense en avançant les fonds sur ses deniers personnels, ce qui, au regard de certains d'entre eux, pouvait entraver, à l'excès, l'exercice du mandat parlementaire. Dans le même temps, cela signifie renoncer à mettre en place un contrôle *a priori* de l'ensemble des demandes de remboursement des frais de mandat parlementaire, c'est à dire un contrôle plus étroit et garant de toute dérive. Surtout, le mécanisme du tirage au sort est contestable dans la mesure où il n'assure qu'un contrôle « au moins » une fois au cours d'une même législature.

À l'évidence, il est encore trop tôt pour juger de l'effectivité du nouveau dispositif de contrôle des frais de mandat. C'est pourquoi, il paraît intéressant d'évoquer ici les interrogations soulevées par la Déontologue dans son *Avis sur le projet d'arrêté n° 12/XV*. En l'état, elle estime que les modalités de contrôle des frais de mandat posent cinq difficultés.

D'une part, elle relève que si des députés tirés au sort doivent accompagner chaque dépense de leur justificatif, les autres n'ont à transmettre à la fin de l'année civile que les relevés des comptes bancaires dédiés à l'AMFM. Ainsi, aucune vérification comptable des députés n'est prévue pour les députés non tirés au sort. Or, une telle absence est contraire à l'esprit de la loi. Selon elle, il conviendrait « de prévoir a minima une vérification comptable, confiée à un expert-comptable choisi par le député, permettant de s'assurer, d'une part, qu'à chaque dépense correspond un justificatif et, d'autre part, de la cohérence entre le solde du compte bancaire de l'avance mensuelle et le solde de la comptabilité »⁵⁴².

D'autre part, la Déontologue avertit des difficultés du contrôle en l'absence de transmission des justificatifs. En effet, l'art. 3 al. 9 de l'arrêté autorise le député à ne pas fournir au déontologue « des informations confidentielles couvertes par un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes ». S'agissant des « secrets », deux types de secrets

⁵⁴⁰ DE RUGY F., Communiqué de presse du Président de l'Assemblée nationale, 29 novembre 2017.

⁵⁴¹ Projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, n° 581, *Sénat*, 14 juin 2017.

⁵⁴² ROBLOT-TROIZIER A., *Avis cit.*, p. 8.



font l'objet d'une protection légale : le secret professionnel et le secret médical. Or, dans les deux cas, les dépenses couvertes par le secret ne sauraient être imputées sur l'AMFM, faute de lien direct avec l'exercice du mandat. « *La notion de secret protégé par la loi est donc trop large pour permettre au Déontologue de vérifier qu'une dépense est éligible au titre des frais de mandat et l'invocation d'un tel secret par le député pourrait constituer une présomption en faveur de la non prise en charge de la dépense par l'Assemblée nationale* »⁵⁴³. S'agissant de « l'identité de tierces personnes », la Déontologue considère que « *cette réserve est tellement large qu'elle rend illusoire le contrôle de frais de mandat prescrit par la loi (...) tant il serait aisé pour un député d'imputer sur son avance mensuelle des dépenses (déplacements, repas ou hébergements) liées à sa vie privée* »⁵⁴⁴. Enfin, l'existence même de cette disposition est inutile dans la mesure où le Déontologue et les personnes qui l'assistent dans sa mission sont tenus au secret professionnel⁵⁴⁵ ou, à tout le moins, elle est de nature à créer une suspicion dans l'opinion sur l'utilisation par le député de son allocation mensuelle.

Ensuite, la Déontologue constate que l'art. 3 al. 6 de l'arrêté autorise, « *dans la limite de 150 € par semaine* », l'imputation de paiements sur l'avance, « *même en l'absence de justificatifs* ». Cela représente « une souplesse » de 600 € par mois pour lesquels il n'existe aucun contrôle et dont l'usage est discrétionnaire, alors que le projet initial prévoyait une limite de 400 € par mois. Le plafond a donc été « *sensiblement relevé* »⁵⁴⁶ sans d'ailleurs préciser qu'il s'agit de dépenses en espèce.

Enfin, la Déontologue regrette l'absence de consultation du déontologue sur les modalités du tirage au sort des députés contrôlés⁵⁴⁷. En effet, l'art. 3 al. 5 de l'arrêté dispose que seul le Bureau est compétent en la matière.

En outre, elle déplore l'absence de précision sur le contrôle en cours d'année. Le texte ne mentionne aucunement les modalités de sélection des élus contrôlés, ni ne précise les dépenses contrôlées. « *Dans ces conditions, et sauf à apparaître totalement arbitraire, le contrôle en cours d'année n'est pas réalisable* »⁵⁴⁸.

⁵⁴³ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁴⁴ *Ibid.*

⁵⁴⁵ Art. 80-3 3° RAN.

⁵⁴⁶ ROBLOT-TROIZIER A., *Avis cit.*, p. 10.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 10.



Au regard de ces considérations, il apparaît pour le professeur Agnès Roblot-Troizier que le nouveau dispositif de contrôle des frais de mandat est « *très en deçà de l'objectif législatif tendant à contribuer au rétablissement de la confiance entre les citoyens et les parlementaires grâce au contrôle de leurs dépenses. Le contrôle de qualification juridique des frais de mandat prévu par la loi laisse place à une vérification comptable partielle et imparfaite tendant à examiner des relevés de comptes bancaires et à s'assurer, pour quelques députés tirés au sort, qu'à chaque dépense, au-delà d'un seuil de tolérance de 150 € par semaine, corresponde un justificatif* »⁵⁴⁹. En conséquence, l'arrêté n° 12/XV « *ne permet pas à l'organe chargé de la déontologie parlementaire de contrôler que les dépenses des députés correspondent à des frais de mandat comme le prescrit la loi* »⁵⁵⁰. L'arrêté est encore jugé « *intéressant dans le sens où il instaure un contrôle, mais il n'exclut pas demain des difficultés d'application* »⁵⁵¹, pour l'ancien Déontologue Ferdinand Mélin-Soucramanien.

La sévérité de cette analyse témoigne à la fois du nombre important de réserves à l'égard du nouveau dispositif de contrôle de la dépense des députés, et de l'importance de l'objectif général poursuivi par la loi du 15 septembre 2017 et l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 : participer à la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs élus. En vérité, seule la pratique du contrôle permettra de lever ces réserves, et la suspicion de l'opinion sur l'utilisation des deniers publics.

Les questions matérielles et l'argent sont, à la fois, taboues pour le député et source de suspicion pour l'opinion publique. Pour autant, il semble intéressant d'entendre les députés sur leur appréciation de leur indemnité parlementaire.

L'un des plus véhément à l'endroit des conditions matérielles du député est sans nul doute Henri Guaino, élu UMP/LR de 2012 à 2017. Ainsi, en 2013, lorsqu'un journaliste lui demande « Vous sentez vous bien payé ? », il répond : « *Je ne me plains pas car j'ai choisi d'être député. Mais honnêtement, non ! Je trouve que les députés sont mal payés. Je trouve que leurs conditions de travail sont déplorables. Je suis sincère, je pense que c'est mal payé, et à ceux qui trouvent que mes propos sont choquants tant pis. Je ne dis pas que suis moins bien loti*

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁵⁰ *Ibid.*

⁵⁵¹ Entretien avec Ferdinand Mélin-Soucramanien, 6 mars 2018.



qu'un ouvrier ou qu'un chômeur, cela serait absurde, je ne demande même pas à être augmenté demain car dans la situation de crise dans laquelle nous sommes ce n'est pas la priorité, mais je peux quand même donner sincèrement mon avis sur ce sujet. Je suis contre les gens qui pensent toujours que la démocratie est toujours trop chère ! »⁵⁵². Le député des Yvelines renouvellera ses propos lors d'une interview en janvier 2017⁵⁵³, et sera suivi par Hervé Mariton (LR) : *« Je vais dire quelque chose qui n'est pas politiquement correct du tout : est-ce qu'il y a une question de niveau de rémunération des parlementaires en France ? La réponse est oui. Je le pense. Je le dis. Un proche à moi disait l'autre jour en réunion de groupe, si on continue comme ça, polémiques, décri du politique, conditions matérielles, sauf peut-être des accommodements, à un moment on trouvera pour être parlementaire en France, des retraités, des riches ou des nuls »*⁵⁵⁴. Plusieurs autres députés partagent leur avis et appellent à réduire le nombre de parlementaires afin d'en accroître la rémunération. L'élu de la Marne, Charles De Courson (UDI), s'en est fait écho : *« Mes chers collègues, si nous étions un peu moins nombreux et mieux payés, je pense que le Parlement fonctionnerait mieux. C'est d'ailleurs l'opinion de beaucoup d'entre nous, sur tous les bancs de cette assemblée »*⁵⁵⁵. À combien s'élèverait cette augmentation ? Selon l'ancien député socialiste (1988-2012) Julien Dray, *« si on veut régler le problème de la corruption, un député a besoin de 9.000 € net par mois »*⁵⁵⁶. Pour Charles De Courson, *« les augmenter est la seule façon de leur assurer un niveau de vie décent et de leur éviter d'avoir un autre métier qui pourrait entraîner des conflits d'intérêts. Augmenter le crédit collaborateur leur donnerait aussi les moyens de s'entourer d'une équipe capable de les aider dans leur travail législatif. L'indemnité de base, d'environ 5.600 € net, pourrait être relevée de 1.000 à 2.000 €, et l'indemnité "collaborateurs" passer de quelque 9.700 € brut à 15.000 €. Aujourd'hui, je ne peux recruter que trois assistants et l'équivalent d'une secrétaire et demie. Aux États-Unis, un parlementaire dispose de 90.000 € par mois pour ses collaborateurs qui peuvent être une douzaine, voire plus. Augmenter les parlementaires serait d'autant plus nécessaire que, dans quelques mois, ils ne pourront plus cumuler leur mandat avec une fonction locale exécutive, maire, par exemple »*⁵⁵⁷.

⁵⁵² Extrait de l'émission « Tirs croisés », *i-Télé*, 12 septembre 2013.

⁵⁵³ Émission « LCI Matin », *LCI*, 5 janvier 2017, 13 min 10 : <www.lci.fr/replay/replay-l-invitee-politique-du-5-janvier-2017-henri-guaino-2020266.html>.

⁵⁵⁴ Extrait de l'émission « 8 h 30 Toussaint-Aphatie », *FranceInfo*, 7 mars 2017, 19 min 22 : <www.dailymotion.com/video/x5e4eii>.

⁵⁵⁵ Ass. Nat., 1^{ère} séance du 17 novembre 2016, p. 7499.

⁵⁵⁶ « Julien Dray : "Un député a besoin de 9 000 euros net par mois" », *LePoint.fr*, 9 mars 2017.

⁵⁵⁷ « LE DÉBAT. Faut-il mieux payer nos parlementaires ? », *LeParisien.fr*, 10 mars 2017.



Dans l'ensemble, les députés jugent « confortable » l'indemnité parlementaire qui leur est attribuée. Au regard du salaire moyen des Français, estimé en 2015 à 2.250 € net mensuel, l'indemnité de 5.700 € est confortable. Mais il est tout aussi avéré que les députés qui exerçaient des activités importantes avant d'être élus députés ont vu leur niveau de vie baisser. En tant qu'ancien magistrat à la Cour des comptes, Charles De Courson (UDI) avoue que « [s]on revenu a régressé depuis que [il est] devenu parlementaire »⁵⁵⁸. Élu en 2004, Laurent Wauquiez (UMP), qui dut quitter son poste de maître des requêtes au Conseil d'État, témoigne avoir « perdu à peu près un tiers de mon salaire. Mon activité de député m'occupe plus de 70 h/semaine. Autrement dit, pour être clair, je ne roule pas sur l'or et je ne me tourne pas les pouces aux frais de la princesse. Je ne suis pas à plaindre, loin s'en faut, mais je n'ai pas le sentiment non plus d'être un nabab ni un profiteur de la République. Il y a quand même une dimension de sacerdoce dans ce qu'on fait »⁵⁵⁹. Plusieurs élus LREM, novices en politique, venant du privé et issus des classes sociales supérieures, déplorent cette baisse de revenus. Une ancienne chef d'entreprise, qui percevait un salaire de 8.000 € déclare : « Je vais moins souvent au restaurant, je mange pas mal de pâtes, j'ai ressorti des vêtements de la cave et je vais devoir déménager »⁵⁶⁰. Une autre élue affirme pour sa part « n'avoir jamais autant bossé pour si peu »⁵⁶¹. « La situation est difficile »⁵⁶², reconnaît un universitaire qui, parallèlement à son mandat, continue de donner quelques heures de cours par mois. « Malgré cela, j'ai subi une perte de 25 % de mes revenus. On a tous lâché des situations professionnelles très confortables, et on ne s'y retrouve pas aujourd'hui »⁵⁶³. Combien sont-ils à partager cette situation ? D'après les relevés remis à la HATVP, 235 députés (41,15 %) percevaient plus de 50.000 € de revenus annuels, dont 74 plus de 100.000 € par an.

Ces prises de position sont de nature à contribuer au débat public relatif à la modernisation et au renforcement du statut de l' élu. Mais elles sont rares car les augmentations des indemnités des députés sont très mal perçues par l'opinion publique⁵⁶⁴ et les députés eux-

⁵⁵⁸ ABÉLÈS M., *op. cit.*, p. 111.

⁵⁵⁹ WAUQUIEZ L., *Un Huron à l'Assemblée nationale : petit manuel à l'attention de ceux qui veulent secouer la politique*, Éditions Privé, 2006, p. 147.

⁵⁶⁰ « L'argent, tabou des députés », *L'Opinion.fr*, 13 décembre 2017.

⁵⁶¹ *Ibid.*

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ Souvenons-nous des réactions qui ont suivi l'adoption de la loi du 23 novembre 1906 qui proposait une augmentation de l'indemnité parlementaire de 9.000 à 15.000 francs par an (Loi modifiant le deuxième paragraphe de l'art. 17 de la loi organique du 30 novembre 1875, *JORF* du 24 novembre 1906, p. 7809) – Pour une revue de presse de l'époque, lire GARRIGOU A., « Vivre de la politique. Les "quinze mille", le mandat et le métier », *Politix*, n° 20, 1992, pp. 7-34.

mêmes, du moins officiellement. Ce contexte ne permet pas d'avoir ce débat sereinement. Pourtant, ce discours doit être entendu, notamment s'il s'accompagne d'une transparence dans l'usage des moyens.

D'ailleurs, deux avancées vont en ce sens. D'une part, la modification du régime fiscal relatif aux indemnités. Jusqu'alors, seules l'indemnité parlementaire de base et l'indemnité de résidence étaient imposables à l'impôt sur le revenu⁵⁶⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2017, en application de l'art. 80 *undecies* du C.G.Impôts⁵⁶⁶, le régime d'imposition s'est élargi à l'indemnité de fonction. Le régime de droit commun s'applique donc aujourd'hui à l'ensemble des indemnités perçues par le député, selon les mêmes modalités d'imposition que les traitements et salaires. En revanche, l'AMFM (comme l'ancienne IRFM) est exonérée d'impôt sur le revenu, sur le fondement de l'art. 81 1° du C.G.Impôts. Contrairement aux indemnités, l'AMFM vise à permettre au parlementaire de faire face aux dépenses liées à l'exercice de son mandat. Ainsi, elle s'apparente davantage à une allocation spéciale destinée à couvrir les frais inhérents à la fonction et effectivement utilisée conformément à son objet qu'à un supplément de rémunération. D'autre part, l'instauration des mécanismes de justification et de contrôle des frais de mandat, prévue par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique, a pour objectif de mettre fin à une source de suspicion pour les citoyens.

De telles avancées en matière de transparence permettent de s'interroger sur une éventuelle augmentation de l'AMFM. Comme l'IRFM, l'AMFM est un dispositif forfaitaire et égalitaire. Forfaitaire, en ce qu'elle garantit l'autonomie et la liberté des députés d'organiser l'exercice de leur mandat. Égalitaire, en ce qu'elle assure le traitement identique de tous les députés. En revanche, elle ne permet pas de compenser les différences de situation. En ce sens, elle s'avère insuffisante voire « *injuste* »⁵⁶⁷. Un député dont la circonscription est dotée d'un grand nombre de communes, sous peuplée, une zone de montagne enclavée, un ensemble important de chapelet d'îles (ex : la Polynésie Française) ou l'une des circonscriptions des Français de l'étranger, a des frais plus élevés qu'un député dans une petite circonscription. « *Ma circonscription est une zone rurale, et mes frais professionnels ne sont pas entièrement couverts par l'IRFM. Je suis obligé de mettre de ma poche* »⁵⁶⁸, avoue Charles De Courson

⁵⁶⁵ Art. 46-I de la Loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992, *JORF* du 4 janvier 1993, p. 176.

⁵⁶⁶ Art. 63 de la Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, *JORF* du 30 décembre 2016, texte n° 1.

⁵⁶⁷ « LE DÉBAT. Faut-il mieux payer nos parlementaires ? », *art. cit.*

⁵⁶⁸ *Ibid.*



(UDI). D'autre part, la perspective d'une diminution du nombre de députés⁵⁶⁹ entraînera mécaniquement une augmentation de la taille des circonscriptions et du sentiment d'éloignement des citoyens avec son député. Le montant actuel de l'AMFM se révélera insuffisant pour un grand nombre d'élus. Conséquemment, il ne serait pas illogique de moduler l'avance en fonction de la situation de chaque député et des caractéristiques du territoire⁵⁷⁰.

Dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », le rapporteur Yves Blein (LREM) proposait la création d'une « Agence des moyens des parlementaires »⁵⁷¹. S'inspirant de l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA) britannique, l'agence serait chargée de définir le régime indemnitaire des parlementaires, leur régime de retraite et de chômage, les conditions de prise en charge de leurs frais, et d'assurer la gestion de ces différentes prestations. Dans cet esprit, l'autorité indépendante lutterait contre le sentiment de suspicion à l'égard du processus « d'auto-régulation ». Elle assurerait également la transparence de l'utilisation des fonds par le député et des mécanismes de décision. Néanmoins, ce dispositif connaît de sérieux inconvénients. D'abord, cette autorité ne saurait, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées, déterminer le régime indemnitaire et le régime de frais des parlementaires. Ensuite, l'indépendance réelle et la neutralité de l'agence devront être assurées, notamment à travers sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement. Par ailleurs, la création de cette instance indépendante engendrera des coûts dans la mesure où elle devra disposer d'une autonomie administrative et financière : un budget, des locaux, un système informatique, des personnels à temps plein. Enfin, elle risquerait de créer une confusion dans l'opinion, ses attributions pouvant se confondre avec celles des organes chargés de la déontologie parlementaire, des Bureaux des assemblées et de la Haute Autorité pour la Transparence. Au regard de ces considérations, le projet du rapporteur Yves Blein devrait être écarté.

⁵⁶⁹ Projet de loi org. pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15^e Lég., n° 977, *Ass. Nat.*, 23 mai 2018.

⁵⁷⁰ Sous d'autres modalités, voir la proposition de Nöelle Lenoir, Déontologue de l'Assemblée nationale, *in Rapport public annuel*, La Documentation française, 20 novembre 2013, p. 61.

⁵⁷¹ GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, *Rapport - Première conférence*, *op. cit.*, pp. 39-40.



Le député dispose, enfin, d'une pension de retraite. Instituée par une résolution de la Chambre des Députés en date du 23 janvier 1904⁵⁷², la caisse de pensions assure des pensions aux anciens députés et leurs ayants droits. À cette fin, une cotisation est prélevée chaque mois sur l'indemnité de tous les députés. Durant ces quinze dernières années, plusieurs réformes du régime de retraites professionnelles ont été menées. Dans le même temps, les médias se sont focalisés sur le service de pension vieillesse des anciens députés, renforçant la confusion et le discours antiparlementaire et populiste dans l'opinion. En réaction, le Bureau de l'Assemblée nationale a effectué diverses modifications⁵⁷³. En 2003⁵⁷⁴, 2007 et 2008⁵⁷⁵, il a repoussé l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 50 ans (avant 2003) à 60 ans et allongé la durée de cotisation de 40 à 41 annuités (pour 2012). En 2010⁵⁷⁶, il a supprimé le système de double cotisation et aligné les modalités de calcul de pension vieillesse sur le régime général et la fonction publique (relèvement de 60 ans à 62 ans de l'âge d'ouverture du droit à pension à compter du 1^{er} janvier 2018, allongement de la durée de cotisation requise pour obtenir une pension à taux plein jusqu'à à 41,5 annuités selon le calendrier retenu au niveau général, alignement du taux de cotisation sur celui des salariés du secteur privé).

Concrètement, les dépenses de pensions s'avèrent aujourd'hui élevées pour le budget de l'Assemblée nationale. Dans son *Rapport spécial consacré aux régimes sociaux et de retraite*, annexé au projet de loi de finances pour 2017, Alain Chrétien (LR) révèle que pour l'année 2015, le régime des députés s'élevait à 63 millions €, versé à 1.121 anciens députés et 714 ayants-droits, pour une pension moyenne de 2.700 € nets par mois⁵⁷⁷. En outre, il décrit « un régime largement déficitaire puisque sur ces 63 millions €, 40 millions proviennent de la subvention d'équilibre (prélevée sur le budget de l'Assemblée nationale) soit un taux de couverture similaire aux régimes spéciaux de la RATP ou de la SNCF (60 %) »⁵⁷⁸. Il suggère donc de « rattacher les parlementaires (y compris les sénateurs qui bénéficient d'un régime proche de celui des députés) au régime général ou à la future caisse de retraite des agents de l'État (...) À l'heure où des mesures d'égalité profonde sont à mettre en place il semble

⁵⁷² Résolution du 23 décembre 1904, *JORF Débats parlementaires, Chambre des Députés*, du 24 décembre 1904, p. 3265.

⁵⁷³ DOSIÈRE R., *Argent...*, *op. cit.*, pp. 107-109 ; *Le métier d'élu local, op. cit.*, pp. 113-116.

⁵⁷⁴ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale, 8 octobre 2003.

⁵⁷⁵ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale, 17 décembre 2008.

⁵⁷⁶ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale, 3 novembre 2010.

⁵⁷⁷ CHRÉTIEN A., « Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061). Annexe n° 39 : Régimes sociaux et de retraite. Pensions », 14^e Lég., n° 4125, *Ass. Nat.*, 13 octobre 2016, p. 56.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 57.

incompréhensible que ceux qui les réclament, au nom du bien de tous, ne se les appliquent pas à eux-mêmes »⁵⁷⁹.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, par une décision du 8 novembre 2017⁵⁸⁰, le régime de retraite des députés est aligné sur le droit commun de la fonction publique.

Comme il vient d'être observé, le libre exercice du mandat de parlementaire est garanti par l'indépendance juridique et l'autonomie financière. Ce sont là les éléments essentiels du « statut juridique » du député dans un régime parlementaire. Cependant, les comportements de certains responsables politiques et les exigences démocratiques des Français appellent à une actualisation de ce statut.

Section 2 - Une modernisation des garanties statutaires recherchée

La démocratie et le système représentatif reposent sur la confiance entre les citoyens et leurs responsables politiques. Or, à chaque comportement d'un élu jugé contraire à une sorte de vertu civique, on constate un éloignement des Français, une augmentation de la défiance dans l'action publique, un discrédit sur l'ensemble des élus et la résurgence du discours antiparlementaire. Pour répondre à cette crise de confiance, le législateur a toujours procédé en renforçant le régime juridique applicable à la vie publique ; cela, afin de rétablir l'image et l'autorité de l'institution parlementaire (§ 1). Il n'empêche, la loi ne pourra pas éviter aux hommes de mal agir. En revanche, la modernisation du statut de l'élu est susceptible de renouveler le personnel politique et prévenir les comportements individuels délictueux. Malheureusement, celui-ci est sans cesse retardé (§ 2).

§ 1 - Le renforcement de l'exigence de probité, d'exemplarité et de transparence

L'exigence de probité dans l'exercice de fonctions publiques n'est pas nouvelle⁵⁸¹. Déjà en décembre 1254, Saint Louis promulguait la Grande Ordonnance de réformation dans laquelle il entendait assurer la moralité de ses baillis et mettre fin aux torts et dommages qu'ils

⁵⁷⁹ *Ibid.*

⁵⁸⁰ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale, 8 novembre 2017.

⁵⁸¹ En ce sens, NABLI B., « Fondements de la "moralisation-judiciarisation" de la vie politique », *Pouvoirs* (154), 2015, pp. 151-161.



avaient pu commettre à l'égard des administrés⁵⁸². Surtout, cette notion se retrouve dans la philosophie des Lumières. Ainsi, le baron De Montesquieu a-t-il écrit : « *il ne faut pas beaucoup de probité pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se maintienne ou se soutienne. La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé dans l'autre, règlent ou contiennent tout. Mais, dans un état populaire, il faut un ressort de plus, qui est la VERTU* »⁵⁸³. Il ne s'agit pas d'une vertu morale ou chrétienne⁵⁸⁴. Par vertu politique, l'auteur de *L'Esprit des lois* entend « *l'amour des lois et de la patrie* »⁵⁸⁵, celui « *du désir de la vraie gloire, du renoncement à soi-même, du sacrifice de ses plus chers intérêts* »⁵⁸⁶, le dépassement de soi-même. En clair, la démocratie exige du gouvernement de la vertu et qu'il privilégie l'intérêt public au sien propre.

À l'époque révolutionnaire, ce sont les idées de Jean-Jacques Rousseau et sa méfiance de la représentation politique⁵⁸⁷ qui influencent les premiers textes : Déclaration de 1789⁵⁸⁸, Constitution de 1791⁵⁸⁹, Constitution de l'an I⁵⁹⁰. En outre, deux décrets de la Convention vont organiser le contrôle du patrimoine des élus pour prévenir tout détournement ou enrichissement personnel. Le premier, en date du 14 mai 1793, dispose que « *les représentants du peuple sont à chaque instant comptables à la Nation de l'état de leur fortune* » ; et le second du 4 vendémiaire an IV, que « *chaque représentant du peuple sera tenu, dans le délai d'une décade et dans celui de deux décades pour ceux qui sont négociants ou marchands, de déposer la déclaration de fortune qu'il avait au commencement de la Révolution et celle qu'il possède actuellement* ».

L'avènement de la III^e République coïncide avec la réaffirmation de l'exigence d'exemplarité des responsables politiques. La morale et le devoir de probité, au cœur de la pensée républicaine, redeviennent un projet de société. « *Le républicanisme devient moralisme,*

⁵⁸² Ord. de réformation du royaume, décembre 1254. Lire aussi CAROLUS-BARRÉ L., « La Grande Ordonnance de Réformation de 1254 », *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, vol. 117, n° 1, 1973. pp. 181-186.

⁵⁸³ Baron DE MONTESQUIEU, *op. cit.*, Livre iii, Chap. iii, p. 38.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. cvii.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, Livre iv, Chap. v, p. 67.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, Livre iii, Chap. v, p. 45.

⁵⁸⁷ ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social, op. cit.*, Livre iii, Chap. xv, p. 214.

⁵⁸⁸ Art. 15 : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

⁵⁸⁹ Titre III, Chap. V, Art. 17 : « *...La censure sur les actes des Pouvoirs constitués est permise ; mais les calomnies volontaires contre la probité des fonctionnaires publics et la droiture de leurs intentions dans l'exercice de leurs fonctions, pourront être poursuivies par ceux qui en sont l'objet* ».

⁵⁹⁰ DDHC de la Constitution de 1793, art. 31 : « *Les délits des mandataires du peuple et de ses agents ne doivent jamais être impunis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens* ».



écrit Bélich Nabli. *Le dévouement à la chose publique ou la "vertu civique" est un principe structurel d'un État républicain incarné par de grandes figures politiques : Victor Hugo, Jules Ferry, Léon Gambetta, Jean Jaurès*⁵⁹¹ ... *Pour perdurer et prospérer, cette relation de confiance implique le respect constant de valeurs fondamentales : la probité, l'impartialité et la responsabilité, qu'elles soient personnelles ou institutionnelles* »⁵⁹². Pour autant, le régime des III^e et IV^e Républiques est celui qui a été confronté aux plus grands scandales politico-financiers mettant en cause directement des députés⁵⁹³.

La V^e République n'est pas exempte des « affaires » et de la perte de confiance des citoyens dans leurs élus. Depuis les premières révélations dans années 1980, la France s'est dotée d'une trentaine de lois pour moraliser la vie politique⁵⁹⁴ en matière de financement des partis politiques, lutte contre la corruption, transparence de la vie publique, encadrement de l'exercice des mandats électifs. Reste que ces dispositions n'ont pas permis d'empêcher tous les comportements non exemplaires des hommes et des femmes politiques.

Depuis 2007, la question de la probité et de l'exemplarité des responsables politiques est au centre des politiques publiques. « *Pour moi, c'est une question fondamentale. On ne peut pas diriger la France si l'on n'est pas irréprochable. C'est une évidence, affirme François Fillon (LR). Cela signifie que [les élus] ne doivent pas être mis en examen, doivent avoir une attitude exemplaire, irréprochable. Je sais que cela n'est pas juste, qu'il y aura toujours des gens pour m'expliquer qu'il y a la présomption d'innocence, mais l'expérience qui a été la mienne, dans plusieurs gouvernements et dans celui que j'ai dirigé [de 2007 à 2012], me montre que l'on ne peut pas sereinement [exercer son mandat] lorsque l'on a sur le dos une suspicion qui a entraîné une instruction judiciaire. On est des hommes politiques, on n'est pas des citoyens comme les autres. Les citoyens comme les autres, ils ont le droit à la présomption d'innocence ; les hommes politiques, ils ont comme responsabilité de montrer le chemin, de faire prendre des décisions difficiles, il se doivent d'être exemplaires* »⁵⁹⁵. Alors candidat à l'Élysée en 2012,

⁵⁹¹ En ce sens, JAURÈS J., Discours d'Albi, 30 juillet 1903. La République y est décrite comme « *un grand acte de confiance* ».

⁵⁹² NABLI B., *art. cit.*, p. 154.

⁵⁹³ Voir la note de bas de page 116.

⁵⁹⁴ Pour les règles existantes entre 1988 et 2013, voir URVOAS J.-J., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique (n° 1004) et le projet de loi (n° 1005), relatif à la transparence de la vie publique », 14^e Lég., n° 1108 et n° 1109, *Ass. Nat.*, 5 juin 2013, pp. 17-32.

⁵⁹⁵ Intervention de François Fillon (à son temps de parole : 4 min 43) in Extrait de l'émission « Le grand débat de la Primaire de la Droite et du Centre du 24 novembre 2016 », *TF1*, 24 novembre 2016, 18 min : <www.tf1.fr/tf1/elections/videos/grand-debat-de-primaire-24-novembre-2016.html>.

François Hollande (PS) se prononça aussi « *pour une République exemplaire* »⁵⁹⁶ et un « *comportement [personnel qui] soit à chaque instant exemplaire* »⁵⁹⁷. Son objectif était clairement identifié : se distinguer des pratiques de son prédécesseur, Nicolas Sarkozy (UMP), en redonnant une exemplarité au sommet de l'État. Sauf que plusieurs scandales (notamment « l'affaire Cahuzac » et « l'affaire Thévenoud ») sont venus entacher la probité de son Gouvernement, fragilisant aux yeux des citoyens l'image d'une « République irréprochable » qu'il avait appelée de ses vœux. C'est donc en réaction aux comportements de quelques-uns de nos élus, que le Président a annoncé une série de mesures afin de moraliser la vie publique. Le compte rendu du Conseil des ministres en date du 10 avril 2013 témoigne de son engagement : « *Comme l'a demandé le Président de la République dans sa déclaration du 3 avril, le Gouvernement prépare un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire visant à s'attaquer à la racine de la défiance de l'opinion, qui demande des garanties sur l'intégrité de ceux qui exercent des responsabilités politiques, et une plus grande efficacité dans la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale. [Ces textes] visent à instaurer davantage d'obligations de transparence pour les responsables politiques et les plus hauts responsables administratifs, sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante, et à renforcer l'efficacité de la lutte contre la grande délinquance économique et financière, et notamment contre les paradis fiscaux* »⁵⁹⁸. Il est ici question des lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique⁵⁹⁹, dont il ressort deux mécanismes de renforcement des règles de probité.

D'une part, la *déclaration de situation patrimoniale*⁶⁰⁰. Effectuée en début et en fin de mandat, elle constitue une photographie de ce que possède le député à la date de sa déclaration. Cela permet de contrôler l'évolution du patrimoine du parlementaire durant l'exercice de ses fonctions. Si cette obligation de déclaration existe depuis 1988⁶⁰¹, son contenu a été fortement

⁵⁹⁶ HOLLANDE F., Débat télévisé d'entre deux tours des primaires PS pour l'élection présidentielle de 2012, *France 2*, 11 octobre 2011 : <www.youtube.com/watch?v=k23SEC6AcYg>.

⁵⁹⁷ HOLLANDE F., Débat télévisé d'entre deux tours de l'élection présidentielle, *France 2*, 2 mai 2012, 2h 17 min 22 sec. : <www.youtube.com/watch?v=FhvIVVCRrJY>.

⁵⁹⁸ Compte rendu du Conseil des ministres, « Communication – La transparence de la vie publique et le renforcement des moyens de lutte contre la grande délinquance économique et financière et les paradis fiscaux », 10 avril 2013.

⁵⁹⁹ Loi org. n° 2013-906, *préc.*

⁶⁰⁰ DOSIÈRE R., *Argent...*, *op. cit.*, pp. 112-114.

⁶⁰¹ Loi org. n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988, p. 3288. Avant 1988, la lutte contre les atteintes à la probité publique reposait essentiellement sur le droit pénal (concussion, corruption, prise illégale d'intérêts, favoritisme), mais ces mécanismes répressifs n'ont été que peu appliqués.



renforcé par la loi organique du 11 octobre 2013. En effet, la nouvelle rédaction de l'art. LO. 135-1 C.élec. dispose que la déclaration de sa situation patrimoniale devra être « *exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur* », alors que l'ancienne version n'exigeait qu'une « *déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère* ». L'exhaustivité permettant de s'assurer de l'exemplarité du député, la déclaration porte aujourd'hui sur plusieurs de ses biens propres, ceux de la communauté ou des biens indivis. La loi lui demande ainsi d'être transparent sur tout ce qui est en sa possession⁶⁰² : 1° les immeubles bâtis et non bâtis ; 2° les valeurs mobilières ; 3° les assurances vie ; 4° les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; 5° les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ; 6° les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; 7° les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; 8° les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; 9° les autres biens ; et 10° le passif. Enfin, le déclarant précisera au cours de son mandat toute modification substantielle de sa situation patrimoniale ou des intérêts détenus, ainsi que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées.

D'autre part, la *déclaration d'intérêts et d'activités*⁶⁰³. Apparue en 2011 en dehors de tout cadre législatif⁶⁰⁴, elle figure depuis 2013 à l'art. LO. 135-1 C.élec. Aux termes de cet article, il incombe au déclarant de faire une déclaration « *dans les mêmes conditions* » que la déclaration patrimoniale, dans laquelle apparaissent les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver, ou attestant qu'il n'en exerce aucune⁶⁰⁵. Elle recense ainsi l'ensemble des activités, des fonctions, des mandats et des participations financières du député afin de prévenir un quelconque conflit d'intérêt.

Conséquemment, les deux déclarations n'ont pas la même exigence. La déclaration de situation patrimoniale vise à contrôler l'évolution du patrimoine du parlementaire durant l'exercice de ses fonctions, afin de s'assurer du désintéressement de l'élu. Alors que la

⁶⁰² Pour assister le parlementaire, la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) a mis à sa disposition un *Guide du déclarant*. Voir HATVP, *Guide du déclarant*, octobre 2016, pp. 9-18 : <[⁶⁰³ DOSIÈRE R., *op. cit.*, p. 112.](http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/guide-du-declarant-octobre-2016.pdf?utm_content=buffer5a53f&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer#{{%22num%22%3A40%2C%22gen%22%3A0}%2C{%22name%22%3A%22XYZ%22}%2C68%2C617%2C0}>.</p></div><div data-bbox=)

⁶⁰⁴ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 (Relative au respect du code de déontologie des députés).

⁶⁰⁵ HATVP, *Guide du déclarant*, *op. cit.*, pp. 19-23.

déclaration d'intérêts vise à ramener de l'éthique, de la probité et de l'impartialité en politique. En revanche, elles poursuivent le même objectif de transparence : instaurer une nouvelle déontologie de la vie publique afin de mieux répondre aux nouvelles exigences démocratiques des Français et rétablir les liens de confiance entre les citoyens et leurs représentants, car « *la confiance des citoyens dans leurs institutions est une condition indispensable de la vitalité de notre démocratie. Sans elle, c'est la légitimité de l'action publique qui s'affaiblit, en un temps où l'intervention de la puissance publique est particulièrement nécessaire pour faire face aux difficultés économiques et sociales que traverse le pays* »⁶⁰⁶. Pour assurer cette confiance, le législateur a opté pour une publication ouverte à tout citoyen inscrit sur les listes électorales⁶⁰⁷. Le citoyen peut ainsi consulter en Préfecture la déclaration de situation patrimoniale de son député⁶⁰⁸, et consulter sur internet sa déclaration d'intérêts. Il peut, dès lors, se faire une meilleure image du déclarant et une meilleure image de son député.

Toutefois, la confiance n'excluant pas le contrôle, le législateur a prévu deux autorités chargées de l'évaluation et de la prévention.

Tout d'abord, a été créée une autorité administrative indépendante⁶⁰⁹, la *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*⁶¹⁰. Héritière de la *Commission pour la transparence financière de la vie politique* créée en 1988, la Haute Autorité dispose d'un champ de compétences plus large. Elle est chargée de recevoir, vérifier, contrôler la véracité, et publier dans certains cas, les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts des

⁶⁰⁶ Compte rendu du Conseil des ministres, « Communication – La prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique », 13 mars 2013.

⁶⁰⁷ Art. LO. 135-2 C.élec.

⁶⁰⁸ Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article LO. 135-2 du code électoral, *JORF* du 5 juin 2014, p. 9454.

⁶⁰⁹ D'après Jean-Louis Nadal, Président de la HATVP, « *Le choix de cette structure juridique n'a pas fait débat, tant il est apparu que nos missions, visant les responsables politiques et publics, devaient échapper par nature à toute emprise partisane, tout en constituant inévitablement une activité administrative. Partout où elles existent, les fonctions de la Haute Autorité sont dévolues à une instance indépendante, qu'elles soient assumées de manière individuelle ou collective. On aurait pu penser les confier à un service administratif rattaché à ceux du Premier ministre : nous aurions inévitablement perdu en crédibilité. On aurait pu penser à une nouvelle juridiction : même si la Haute Autorité est essentiellement composée de magistrats, nous ne sommes pas des juges, car un déclarant n'est pas un prévenu* ». In Audition de M. Jean-Louis Nadal devant la Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, Sénat, 15 septembre 2015. – La HATVP est composée d'un président nommé par le président de la République ainsi que d'un collège comprenant deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation, deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes et deux membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires.

⁶¹⁰ <www.hatvp.fr>.



responsables publics, dont les députés. Son objectif est donc triple : s'assurer de la cohérence des éléments déclarés ; rechercher des omissions importantes ou variations inexplicables du patrimoine ; prévenir tout enrichissement obtenu de manière illicite. Pour le mener à bien, la Haute Autorité dispose de l'assistance de l'administration fiscale (LO. 135-3 C.élec.), et se voit attribuer un pouvoir d'injonction (LO. 135-4 C.élec.). Enfin, de lourdes sanctions pénales ont été prévues en cas de manquement. L'art. LO. 135-1 C.élec. dispose que « *le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 € d'amende* ». Et l'interdiction des droits civiques ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique peuvent être prononcées à titre complémentaire.

En parallèle, depuis le 1^{er} juillet 2017, la HATVP tient le répertoire numérique national des représentants d'intérêts auprès des membres du Gouvernement, du Parlement, des élus locaux et hauts fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Issu de la loi dite « Sapin 2 » du 9 décembre 2016⁶¹¹, ce nouveau fichier remplace le registre interne à l'Assemblée nationale créé en 2009⁶¹² et modifié par le Bureau de l'Assemblée en 2013⁶¹³. Accessible à tous sur internet, le répertoire a vocation à assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.

D'autre part, le Bureau de l'Assemblée nationale a institué un *Déontologue*⁶¹⁴. Il s'agit d'une personnalité indépendante nommée par le Bureau, sur proposition du Président de l'Assemblée, pour un mandat de cinq ans non renouvelable (art. 80-2 RAN), chargée d'œuvrer pour l'éthique et la déontologie au sein de l'Assemblée. Dans cet esprit, le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles énoncées dans le *Code de déontologie des députés* (art. 80-3 RAN), en matière d'intérêt général, d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité, de probité et d'exemplarité. En somme, il sensibilise les élus aux risques de certaines situations afin qu'ils fassent toujours preuve de responsabilité, de probité et d'exemplarité. S'il constate un manquement, un dialogue s'installe avec le député concerné pour éclaircir sa situation au regard des règles définies dans le Code

⁶¹¹ Art. 25 de la Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF* du 10 décembre 2016, texte n° 2.

⁶¹² Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 9 juillet 2009 (représentants d'intérêts).

⁶¹³ Décisions du Bureau de l'Assemblée du 27 février (conclusions du groupe de travail sur les représentants d'intérêts) et du 26 juin 2013 (suivi des conclusions du groupe de travail sur le lobbying à l'Assemblée nationale).

⁶¹⁴ Le Déontologue est la réponse apportée à la demande de réflexion sur la moralisation de la vie publique, voulue en 2010 par le Premier ministre, François Fillon. – Décision du Bureau de l'Assemblée du 6 avril 2011, *préc.* ; Art. 80-1 à -5 RAN introduits par la Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.



(art. 80-4 RAN). Notons que, depuis le 27 janvier 2016⁶¹⁵, le déontologue recueille, « *dans un souci de clarté et de cohérence* »⁶¹⁶, les déclarations déontologiques (déclarations de voyages, de dons et avantages, et celles afférentes à l'utilisation de l'IRFM), codifiées à l'art. 7 dudit Code⁶¹⁷. Notons enfin, que depuis le 1^{er} janvier 2018, il exerce le contrôle des frais de mandat pris en charge au moyen de l'avance de frais (AMFM)⁶¹⁸.

Ainsi, le déontologue assiste le député dans sa déclaration d'intérêts et la Haute Autorité en contrôle l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité. Ces deux autorités de prévention sont donc complémentaires. Elles préviennent les éventuels manquements à la probité et l'exemplarité, assurent l'information des citoyens par la transparence et, par voie de conséquence, entendent restaurer le rapport de confiance entre les citoyens et leurs élus.

Dans leur très grande majorité, les députés ont accueilli favorablement l'objectif général poursuivi par ces textes. « *Comment ne pas être d'accord avec les impératifs de dignité, de probité et d'impartialité ?* », s'interrogeait ainsi le député radical et professeur Roger-Gérard Schwartzberg⁶¹⁹. « *Nous sommes tous frappés, victimes du comportement inique de certains de nos collègues, à cause de qui nous subissons la réprobation publique*, témoignait Jean-Frédéric Poisson (UMP). *Il est difficile de faire état de sa bonne foi, lorsque, la veille ou le lendemain, un de nos congénères, quel que soit son camp politique, est frappé d'opprobre. Rétablir la confiance entre le peuple et ses représentants est une ambition louable, digne, mais difficile à atteindre. Aucun d'entre nous ne peut s'y opposer car, si nous sommes tous frappés par le mal, nous pourrions tous profiter du remède* »⁶²⁰. Pour sa part, Laurent Wauquiez (UMP) appelle à l'émergence d'une nouvelle culture déontologique face au syndrome du « tous pourris ». « *Entre l'excès du "tous pourris" et celui de la transparence, mon choix se porte clairement sur le second. Cela suppose un changement de culture, cela implique que nous fassions tous preuve d'esprit de responsabilité, en ne proposant pas une transparence au*

⁶¹⁵ Décision du Bureau de l'Assemblée du 27 janvier 2016 (actualisation du code de déontologie).

⁶¹⁶ Rapport MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *op. cit.*, 2015, p. 85.

⁶¹⁷ À l'heure où nous écrivons ces lignes, cette mesure est la seule qui a été retenue par le Bureau de l'Assemblée sur les 10 recommandations figurant dans le rapport public.

⁶¹⁸ Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, *préc.*

⁶¹⁹ Ass. Nat., 1^{ère} séance du 17 juin 2013, p. 6479.

⁶²⁰ *Ibid.*, p. 6466.



rabais. (...) Pour réparer une démocratie représentative abîmée par la défiance généralisée, la morale doit cesser de se dire, elle doit se faire ! »⁶²¹.

Cependant, un grand scepticisme était perceptible dans les rangs de l'opposition UMP. Jean-Frédéric Poisson a ainsi pu reprocher aux projets de lois, élaborés dans la précipitation quelques jours à peine après « l'affaire Cahuzac » et débattus en urgence au Parlement, leur « caractère opportun, pour ne pas dire opportuniste »⁶²². Une précipitation également dénoncée par Guy Geoffroy, pour qui l'attitude du Gouvernement contribuait au populisme : « Avec ce texte, vous continuez [à être] des cultivateurs au long cours du populisme ambiant »⁶²³. Olivier Marleix était lui aussi « profondément choqué qu'à travers ces textes (...), le Président de la République et le Gouvernement fassent le choix d'entretenir, d'alimenter, de nourrir sciemment un climat de suspicion à l'égard des élus, fassent le choix de nourrir l'antiparlementarisme »⁶²⁴. Il déplorait que, « pour s'exonérer de sa responsabilité personnelle dans "l'affaire Cahuzac", le Président de la République a fait le choix de jeter l'opprobre sur tous les parlementaires. Tous sont priés désormais de vider leurs poches et de tout mettre sur la table : on trouvera les voleurs ! Et l'on entend déjà la rumeur du soupçon s'élever, ici ou là, à l'encontre de ceux qui osent dire que cette loi n'est pas la bonne réponse »⁶²⁵. Une contribution à l'antiparlementarisme qui étonnait également Roger-Gérard Schwartzberg (RRDP) puisqu'elle « n'appartient guère à la culture de gauche »⁶²⁶.

S'ils en critiquaient la manière, les députés n'étaient pas hostiles à la transparence. François De Rugy (EELV) estimait ainsi que « les Français ne nous demandent pas de nous mettre à nu. Ils nous demandent de leur assurer, par la preuve, que l'exercice d'une fonction politique n'est pas l'occasion d'un conflit d'intérêts, ou d'un enrichissement indu et de leur rendre compte de l'utilisation des moyens publics mis à notre disposition pour exercer nos mandats »⁶²⁷. C'est encore une chose « normale au regard des abus qui ont eu lieu par le passé » pour Monique Boulestin (SRC)⁶²⁸.

⁶²¹ *Ibid.*, pp. 6475-6476.

⁶²² *Ibid.*, p. 6466.

⁶²³ *Ibid.*, p. 6457.

⁶²⁴ *Ibid.*, p. 6461.

⁶²⁵ *Ibid.*

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 6479.

⁶²⁷ *Ibid.*

⁶²⁸ Entretien avec Monique Boulestin, *préc.*



Sur le fond, en revanche, leur première préoccupation concernait les limites de la transparence. En effet, jusqu'où devait-elle aller sans porter atteinte au droit au respect de la vie privée des députés ? Avec la mention « *À bas l'inquisition !* » sur sa déclaration d'intérêts, Jacques Myard (UMP) traduisait parfaitement la crainte attendue des députés : le voyeurisme et l'avènement de la « *démocratie paparazzi* »⁶²⁹. Or, la publication des déclarations de patrimoine incite à cela. « *Étalage et déballage ne peuvent devenir les deux piliers de la vie publique. Il faut éviter d'entrer dans une démocratie du Peep Show !* »⁶³⁰, tonnait en ce sens Roger-Gérard Schwartzberg.

Il est donc revenu au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité des déclarations et de leur publicité au regard du principe à valeur constitutionnelle du droit au respect de la vie privée. Dans un considérant de principe, les Sages indiquent que « *le dépôt de déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* »⁶³¹. Ils ont alors regardé les objectifs poursuivis par la loi : « *l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général* »⁶³². Le Conseil a ensuite contrôlé le caractère proportionné de la mesure : « *le législateur organique pouvait imposer la mention, dans les déclarations d'intérêts et d'activités, des activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée compte tenu de la vie commune avec le déclarant* »⁶³³. Il en a finalement conclu qu'une publication des déclarations d'intérêts et d'activités des députés et une publicité de leurs déclarations de situation patrimoniale sous la forme d'une consultation par les électeurs, ne

⁶²⁹ « Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi, ce n'est pas mon truc" », *Libération*, 16 avril 2013.

⁶³⁰ Ass. Nat., 1^{ère} séance du 17 juin 2013, p. 6480.

⁶³¹ Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 26.

⁶³² *Ibid.*, cons. 28.

⁶³³ *Ibid.*, cons. 29.



portent pas au droit au respect de la vie privée des déclarants une atteinte qui revêt un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi⁶³⁴.

Mais qu'en est-il dans les faits ? Avec le recul, la pratique démontre que la crainte émise par les députés était fondée. « *Cet exhibitionnisme n'éteint pas les doutes des citoyens* »⁶³⁵, selon le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SER). Jean-Frédéric Poisson (UMP) partage le même avis : « *Si j'en crois les nombreux commentaires dans la presse ou sur les réseaux sociaux, en fait de rétablissement de la confiance, elle a surtout suscité, le sarcasme, la moquerie, voire le doute* »⁶³⁶. Et, en effet, on a pu assister dans la sphère médiatique à un véritable « concours *Lépine* » des ministres et parlementaires les plus fortunés, les plus pauvres, les héritiers et les « self made man/woman ». Une situation, il faut l'avouer, largement nourrie par les déclarants qui, souhaitant rectifier leur image auprès des citoyens, ont péché par excès de transparence⁶³⁷. En vue de prévenir toute suspicion à l'égard des gouvernants, sans doute conviendrait-il de renforcer les pouvoirs et les moyens attribués au Déontologue. Dans cet esprit, la fonction ne serait plus assurée à mi-temps mais à temps complet⁶³⁸. Il conviendrait aussi d'accroître le nombre de fonctionnaires de l'Assemblée spécialement affectés à cette mission et à temps complet⁶³⁹. Un effectif compris entre cinq et dix personnes semble optimal pour assurer l'effectivité du contrôle de l'éthique et de la déontologie à l'Assemblée. Enfin, le déontologue pourrait se voir attribuer un pouvoir d'investigation et de contrôle⁶⁴⁰ car, « *face à un député qui dit qu'il ne veut rien déclarer, ni même venir le voir, le déontologue ne peut rien faire*, déplore le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien. *Sans pouvoir d'injonction ni d'investigation, face à la réticence d'un député, il ne peut que dire bonsoir et s'en aller...* »⁶⁴¹. Par cette nouvelle compétence, son rôle pédagogique et dissuasif serait renforcé. Ainsi conforté dans son statut, le déontologue pourrait remplir sa mission dans de meilleures conditions :

⁶³⁴ *Ibid.*, cons. 33.

⁶³⁵ « Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi..." », *art. cit.*

⁶³⁶ Ass. Nat., 1^{ère} séance du 17 juin 2013, p. 6466.

⁶³⁷ « Transparence. Les insolites du patrimoine des ministres », *SudOuest.fr*, 15 avril 2013.

⁶³⁸ Rapport MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *op. cit.*, 2015, pp. 88-89 ; MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Rapport public annuel – La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale*, La Documentation française, 30 novembre 2016, p. 111 ; Ferdinand Mélin-Soucramanien in GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, séance du 13 novembre 2017, Compte rendu n° 5, p. 12 ; Entretien avec Ferdinand Mélin-Soucramanien, 6 mars 2018.

⁶³⁹ Rapport MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *op. cit.*, 2016, p. 112 ; Ferdinand Mélin-Soucramanien in Compte rendu n° 5, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁴⁰ Entretien avec Ferdinand Mélin-Soucramanien, *préc.*

⁶⁴¹ Ferdinand Mélin-Soucramanien in Compte rendu n° 5, *op. cit.*, p. 12.

« servir la représentation nationale en la protégeant contre elle-même, de l'antiparlementarisme diffus, sinon du populisme ambiant »⁶⁴².

Leur seconde préoccupation concernait l'absence de garanties face aux risques de communication des informations patrimoniales du fait des nouvelles technologies. « *Il est bien que [la loi org. du 11 octobre 2013] précise qu'il est interdit de publier des éléments consultés en préfecture mais chacun sait que le risque n'est pas négligeable*, fulminait Jean-Frédéric Poisson (UMP). *N'importe qui, après avoir consulté ces éléments, pourra les publier par n'importe quel moyen, anonymement, et s'il le faut depuis des sites ou des outils basés hors de France. Cela va sans dire. Il n'y a aucune espèce de garantie de protection des éléments de la vie privée pour les élus concernés, ce qui est très grave !* »⁶⁴³. Guy Geoffroy (UMP) s'indignait lui aussi du manque de protection des données : « *Allez dire sérieusement aujourd'hui à l'un de nos concitoyens, dont beaucoup connaissent l'informatique encore plus que chacun d'entre nous ici, qu'il ne sera pas possible qu'une information tirée de ces déclarations de patrimoine soit diffusée ! Allez dire cela à quelqu'un qui connaît un peu le sujet, il ne pourra pas y croire une seule seconde !* »⁶⁴⁴. Pour l'heure, la protection mise en place par le Gouvernement – à savoir une consultation en présence d'un agent des services préfectoraux⁶⁴⁵ et une amende de 45.000 € pour l'électeur en cas de reproduction ou copie – semble suffisante puisque aucune affaire n'a été encore recensée. Mais qu'arrivera-t-il lorsque des photos du patrimoine des députés seront diffusées sur internet, notamment par des sites hébergés à l'étranger ? La crainte est légitime au regard du droit au respect de la vie privée. D'autant que, depuis la publication ouverte en Préfecture, le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SER) a relevé la présence de badauds en bas de ses fenêtres : « *J'habite une maison en Seine-Saint-Denis depuis quinze ans. Pour la première fois, j'ai vu des gens passer devant chez moi pour prendre des photos. On en est là !* »⁶⁴⁶. Face à une certaine curiosité populaire suscitée par ce nouveau dispositif de transparence, la vigilance est de mise.

⁶⁴² GICQUEL J., *Rapport du Déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, 28 juin 2012, p. 5.

⁶⁴³ Ass. Nat., 1^{ère} séance du 17 juin 2013, p. 6467.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, p. 6456.

⁶⁴⁵ Art. 1 al. 2 de l'Arrêté du 28 mai 2014, *préc.*

⁶⁴⁶ « Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi..." », *art. cit.*



Malgré l'exigence de probité et d'exemplarité récemment satisfaite par l'obligation de transparence, les Français continuent de garder une mauvaise image de leurs responsables publics. En cela, force est d'admettre que le mécanisme préventif mis en place n'a rien arrangé. Trois raisons peuvent expliquer cet échec.

Tout d'abord, il est évident que la loi est accessoire. Ce n'est effectivement pas à une loi de régler le naufrage moral, la carence éthique ou de probité d'un individu, fut-il ministre ou parlementaire. François Fillon (LR) considère aussi « *qu'il n'y a pas besoin de loi car [il] récuse l'idée que tous les hommes politiques soient corrompus* »⁶⁴⁷. « *Quand vous êtes en présence de quelqu'un de malhonnête, aucune loi, aucune réglementation ne réglera le problème ; rien ne réglera le fait que Jérôme Cahuzac a été malhonnête* »⁶⁴⁸. Le Président de l'Assemblée ajoute en ce sens que « *cet affichage ne permet pas de démasquer les fraudeurs [parce que] Monsieur Cahuzac n'aurait pas déclaré un compte au Singapour. Ce sont la liberté de la presse et l'indépendance de la justice qui ont permis la révélation de cette affaire* »⁶⁴⁹.

Ensuite, comment rétablir la confiance des citoyens envers leurs élus lorsque plusieurs sources ministérielles, administratives ou policières révèlent à la presse que certains d'entre eux font l'objet d'une enquête, et que celle-ci menace de divulguer leurs noms⁶⁵⁰. L'attitude de certains médias et leurs sources participent au climat de suspicion à l'endroit des élus. Ils se retrouvent « jetés en pâture » alors même que l'instruction de leurs dossiers et le recueil de leurs observations ne sont pas clos. Ainsi, le doute émis par la Haute Autorité, à l'origine de l'enquête de Bercy, ou la simple ouverture d'une enquête préliminaire par le Parquet National Financier, vaut présomption de culpabilité pour le citoyen ordinaire. L'emballement médiatique participe aux atteintes à la présomption d'innocence, à la protection du secret de l'instruction et du secret fiscal. Le Bureau s'en est d'ailleurs ému et a écrit au président de la Haute Autorité, ainsi qu'au ministre des finances, pour évoquer les fuites parues dans la presse, relatives aux déclarations de situation patrimoniale des parlementaires, et les poursuites pénales que cette publicité pourrait engendrer⁶⁵¹.

⁶⁴⁷ François Fillon in Extrait du « 20 Heures », *France 2*, 9 avril 2013, 17 min 38 : <www.francetvinfo.fr/interview-de-francois-fillon-publier-son-patrimoine_299377.html>.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, 21 min 37.

⁶⁴⁹ « Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi..." », *art. cit.*

⁶⁵⁰ « Près de 60 parlementaires en délicatesse avec le fisc », *Le Canard enchaîné*, 22 octobre 2013.

⁶⁵¹ Décision du Bureau de l'Assemblée du 12 novembre 2014 (questions diverses).



Enfin, la nouvelle législation destinée à assurer la transparence de la vie publique s'est avérée incomplète. La révélation en septembre 2014 de « l'affaire Thévenoud » a montré qu'un député pouvait garder son mandat malgré des manquements graves et répétés à ses obligations fiscales, et a créé un véritable malaise dans l'opinion publique et sur les bancs de l'hémicycle. En 2017, le législateur organique a entendu répondre à ce malaise et restaurer la confiance des citoyens dans leurs élus. Dans cette perspective, il a instauré, par le nouvel article LO. 136-4 C.élec. issu de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, un contrôle de la régularité de la situation d'un parlementaire à l'égard de ses obligations fiscales susceptibles de conduire à sa démission d'office et au prononcé d'une inéligibilité pour une durée maximale de trois ans par le Conseil constitutionnel.

Concrètement, la procédure se déroule en quatre étapes.

1) Dans le mois suivant son entrée en fonction, l'administration fiscale délivre au député une attestation constatant s'il a satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Selon le paragraphe I de l'art. LO 136-4, le député est considéré comme ayant satisfait à ces obligations s'il a acquitté ses impôts ou conclu un accord contraignant avec le comptable en vue du paiement.

2) Si l'attestation fait état d'une non-conformité, le député est invité, dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette invitation, à se mettre en conformité ou à contester cette appréciation devant l'administration fiscale (par la voie d'un recours administratif) ou devant le juge. À l'issue de ce délai, l'administration fiscale transmet au Bureau de l'Assemblée nationale l'attestation (de conformité en cas de régularisation ou de non-conformité en l'absence de régularisation) et l'informe, le cas échéant, de l'existence d'une contestation. Cette dernière information a son importance dans la mesure où la contestation interrompt la procédure en cours devant le Bureau jusqu'à l'adoption d'une décision administrative ou juridictionnelle définitive.

3) Lorsque le Bureau de l'Assemblée constate que le député ne s'est pas mis en conformité avec ses obligations fiscales et qu'il n'y a pas de contestation en cours, celui-ci est tenu de saisir le Conseil constitutionnel.

4) Il appartient au Conseil constitutionnel, en fonction de la gravité du manquement, de déclarer le député inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat par la même décision.



En 2018, le Conseil constitutionnel a pour la première fois été saisi par le Président de l'Assemblée nationale au nom du Bureau de l'Assemblée nationale, sur le fondement de l'art. LO. 136-4 C.élec.⁶⁵². En l'espèce, à la suite de l'examen de sa situation fiscale, l'administration fiscale a adressé à Thierry Robert, élu député en juin 2017, une attestation de non conformité aux obligations déclaratives et de paiement des impôts dont il était redevable. À l'expiration du délai de régularisation d'un mois, l'élu « *n'avait pas, à la date du 29 janvier 2018, acquitté ses impôts, ni constitué des garanties suffisantes, ni conclu un accord contraignant en vue de payer ses impôts* »⁶⁵³, mais avait « *partiellement régularisé sa situation fiscale* »⁶⁵⁴. Constatant que Thierry Robert ne s'était pas mis en conformité, le Bureau de l'Assemblée a saisi le Conseil constitutionnel. Au regard des faits de l'espèce, et « *compte tenu de l'importance des sommes dues et de l'ancienneté de sa dette fiscale qui porte sur plusieurs années et sur plusieurs impôts* »⁶⁵⁵, le Conseil a prononcé l'inéligibilité de M. Robert à tout mandat pour une durée de trois ans à compter de sa décision et, « *par suite* »⁶⁵⁶, l'a déclaré démissionnaire d'office.

Trois enseignements ressortent de cette décision. Premièrement, le Conseil apprécie la situation fiscale du député à la date de sa prise de fonction, celle de sa régularisation dans le délai d'un mois ou, en cas de contestation, dans le délai d'un mois après la décision administrative ou juridictionnelle devenue définitive. Deuxièmement, le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation pour décider de la durée de l'inéligibilité. Pour estimer la gravité du manquement, il tient compte de l'importance des sommes dues par le député, de l'ancienneté et du caractère répétitif de sa dette fiscale. Troisièmement, le Conseil prononce l'inéligibilité et « *par suite, le déclare démissionnaire d'office* ». La déclaration d'inéligibilité entraîne donc obligatoirement la démission d'office du mandat parlementaire. En ce sens, les deux sanctions sont liées.

Il est encore trop tôt pour connaître les effets de cet art. LO. 136-4 C.élec. sur l'opinion publique et les parlementaires. Toutefois, il peut participer à restaurer la dignité de la fonction parlementaire, à garantir la probité et l'intégrité de chacun des députés, à faire diminuer le

⁶⁵² Décision n° 2018-1 OF du 6 juillet 2018, Situation de M. Thierry Robert au regard du respect de ses obligations fiscales, JORF du 7 juillet 2018, texte n° 106.

⁶⁵³ *Ibid.*, cons. 5.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, cons. 6.

⁶⁵⁵ *Ibid.*

⁶⁵⁶ *Ibid.*



discours antiparlementaire et à renforcer le lien de confiance qui doit exister entre les citoyens et leurs élus.

§ 2 - La modernisation du statut par le renforcement des conditions d'exercice du mandat

La modernisation et le renforcement du « statut de l'élu » constituerait également une avancée significative. La question des droits et garanties reconnus au député lors de son mandat et à l'issue de celui-ci est en effet fondamentale, dans la mesure où c'est elle qui va permettre le bon fonctionnement de la démocratie représentative. Or, ce qui fait office aujourd'hui de « statut » au cours et au terme du mandat n'est plus adapté à la société d'aujourd'hui, et encore moins à celle de demain. D'une part, le monde politique, sa parole, ses formes, ses rites, ses pratiques ont été fondés par des hommes et pour des hommes, sans s'être adapté à l'arrivée de femmes dans l'hémicycle. D'autre part, la législation organique n° 2014-125 sur la limitation du cumul des mandats a supprimé le « filet de sécurité » que représentait le second mandat pour le député sortant ou battu, sans avoir prévu de mesures d'accompagnement. Ainsi, le manque d'anticipation et la crainte de nourrir l'antiparlementarisme ont retardé la modernisation du statut de l'élu. Pourtant, il y a urgence à agir car l'actuel statut constitue un frein au renouvellement des hommes et à l'égalité d'accès au mandat de député.

À titre d'illustration, le statut pourrait s'adapter au territoire d'élection, aux contraintes familiales et domestiques, aux mobilités professionnelles. En somme, il s'agirait de rompre avec l'unicité du statut actuel, et supplanter à la culture institutionnelle masculine une nouvelle culture fonctionnelle. Plus largement, de quelles mesures serait-il question ?

Pour renouveler les responsables publics, il a été suggéré d'instaurer le mandat unique. L'un des effets attendus de cette mesure est, qu'une fois dessaisi de ses activités d'élu local, le député sera amené à s'investir davantage à l'Assemblée, tant pour les réunions en commission que pour les débats en plénière. Dès lors, la semaine de trois jours de séances les mardis, mercredis et jeudis ne se justifiera plus (art. 50 al. 1 RAN), et lui sera préférée la semaine de

cinq jours de séances⁶⁵⁷. Resté plus longtemps à Paris, le député sera amené à moins fréquenter la circonscription.

Dans cette perspective, et dans le but de maintenir un lien de proximité avec les électeurs, il peut être suggéré de reconnaître un statut particulier pour le suppléant du député, notamment pour les députés de province⁶⁵⁸. L'objectif ici n'est pas de lui attribuer des responsabilités et avantages identiques au député titulaire, mais simplement lui reconnaître un « crédit d'heures trimestriel », indemnisé, et défrayé sur les frais de mandat du député, afin de lui permettre de disposer d'un temps nécessaire pour suppléer le député dans l'ensemble de sa circonscription. Un tel mécanisme se justifie dans la mesure où, en province, certaines circonscriptions sont si vastes (comme la Creuse, la Lozère, les circonscriptions des Français établis hors de France) qu'il est impossible pour le député de fréquemment les visiter, y tenir des permanences, rencontrer les élus et les citoyens, assister aux cérémonies, *etc...*

Il convient de relever, s'agissant du défraiement, que le Bureau de l'Assemblée, dans son arrêté n° 12/XV relatif au frais de mandat des députés, a prévu la prise en charge des frais de déplacement, d'hébergement et de restauration occasionnés lorsque le suppléant représente le titulaire dans le cadre de la circonscription.

Il serait également proposé d'adopter une nouvelle culture fonctionnelle à l'Assemblée nationale. Cela signifie que, pour répondre aux besoins et aux intérêts des hommes et des femmes, dans ses structures, son organisation et son fonctionnement, l'Assemblée doit être plus sensible au genre. Sur le manque de jeunes femmes sur les bancs de l'Assemblée, Marine Le Pen (FN) avoue : *« c'est tellement chronophage, tellement difficile, ça demande tellement de sacrifice de la vie privée que souvent les femmes qui se lancent en politique sont des femmes qui se lancent en politique après que leurs enfants aient été éduqués. Donc elles démarrent en politique tard ; et comme elles démarrent tard et qu'en France il faut 20 ans pour se faire connaître, pour arriver à un poste à responsabilité, du coup on finissait par avoir des femmes politiques qui se faisaient connaître quand elles avaient 50 ou 60 ans. C'est vrai que des femmes*

⁶⁵⁷ Nous sommes ici rejoint par Jean-Éric Gicquel, in GICQUEL J-É, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. Une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », *JCP G* 2015, doctr. 137, p. 212 *in fine*.

⁶⁵⁸ Voir le prolongement de cette proposition au *Chap. 8, Sect. 2*, pp. 365-367.



jeunes en politiques, avec des enfants, à un haut niveau, il n'y en a pas beaucoup »⁶⁵⁹. Sophie Beaudouin-Hubière, nouvelle députée LREM, atteste aussi de cette difficulté. « *Je n'ai été candidate que maintenant parce que j'avais sûrement autre chose à faire : construire ma vie professionnelle, construire ma vie de famille et la vivre intensément. C'est aussi une question d'opportunité : j'ai 44 ans, mes enfants sont majeurs et étudiants. Ils n'ont plus besoin de moi au jour le jour. Sur le plan professionnel, à cet instant-là, je n'étais non pas en pause mais en souhait de réorientation. Donc s'est ouverte une fenêtre temps* »⁶⁶⁰.

Dans ce cadre, différents moyens pourraient être envisagés pour adapter le statut de l'élu aux contraintes familiales et domestiques des député(e)s. Chaynesse Khirouni, députée socialiste, quadragénaire et mère de trois enfants, en témoigne : « *L'un des freins que j'ai identifiés au cours de mon parcours politique, personnel et professionnel est la question très importante de l'équilibre entre la vie personnelle et familiale et la vie professionnelle ou politique. Tant que nous garderons le mode de travail et d'organisation actuel, qui implique, en substance, de faire un choix entre l'engagement politique et la famille et les proches, de nombreuses femmes, en tout cas une certaine génération de femmes, mais aussi certains hommes refuseront de s'engager en politique. Il est loin d'être évident de concilier une vie personnelle et familiale avec une vie politique, qui exige un engagement quasi total, presque vingt-quatre heures sur vingt-quatre – hier soir, par exemple, nous avons siégé jusqu'à cinq heures du matin* »⁶⁶¹. Ainsi, il pourrait être question d'une redéfinition des conditions de travail, à commencer par l'aménagement des horaires des séances et la suppression des séances tardives et nocturnes. Aujourd'hui, les séances de nuit sont victimes d'une « *dérive préoccupante* »⁶⁶². Elles « *se sont banalisées et s'avèrent de plus en plus fréquentes et tardives* »⁶⁶³. Or, une évaluation de l'UIP révèle que « *les femmes parlementaires sont plus enclines à penser que les parlementaires devraient travailler suivant des horaires semblables à ceux d'autres professions, et que les séances de nuit devraient être supprimées* »⁶⁶⁴. Partant, les débats

⁶⁵⁹ Extrait de l'émission « Une Ambition Intime », épisode 1, M6, 1 h 53 min 55 sec : <www.6play.fr/une-ambition-intime-p_6204/une-ambition-intime-c_11614102>.

⁶⁶⁰ Entretien avec Sophie Beaudouin-Hubière, députée de la Haute-Vienne (2017-...), 2 juin 2017.

⁶⁶¹ Rapport COUTELLE, *op. cit.*, p. 55.

⁶⁶² Prop. de résolution de Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'assemblée nationale, 14^e Lég., n° 2273, *Ass. Nat.*, 14 octobre 2014, p. 6.

⁶⁶³ URVOAS J-J., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la Proposition de résolution (n° 2273) de Claude Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale », 14^e Lég., n° 2381, *Ass. Nat.*, 20 novembre 2014, p. 23.

⁶⁶⁴ BALLINGTON J., « Des Parlements sensibles au genre », in UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Le Parlement est-il ouvert aux femmes ? Évaluation*, Genève, UIP, 2010, p. 89.

pourraient se terminer plus tôt le soir, par exemple à 20h. La séance prévue à l'art. 50 al. 4 RAN de 21h30 à 1h du matin serait dès lors supprimée. Les effets d'une telle mesure seraient multiples. Elle permettrait d'abord un meilleur équilibre entre la vie personnelle et familiale et la vie politique. Elle encouragerait, ensuite, les jeunes parents à se présenter à la députation. Elle répondrait, en outre, aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire⁶⁶⁵ ; de même qu'elle répondrait à l'apostrophe du Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SER) : « *Comme si l'on pouvait bien légiférer à 4h du matin...* »⁶⁶⁶. Enfin, elle permettrait au député de faire quelques économies sur le coût de fonctionnement de l'Assemblée⁶⁶⁷, ce qui est non négligeable en période de rigueur budgétaire.

Une autre mesure consisterait à moderniser les règles de suppléance en mettant fin à l'impossibilité pour un-e député-e en congé parental de se faire remplacer par son suppléant. Aujourd'hui, le suppléant ne peut remplacer le député que dans des cas strictement limités : pour cause de décès, de nomination au Conseil constitutionnel, au Gouvernement, comme Défenseur des droits ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement⁶⁶⁸. Pour demain, il est proposé que le suppléant remplace le titulaire au cours de son congé maternité (prénatal et postnatal) ou de son congé paternité (11 jours). Deux objectifs sont ici visés : permettre au député et jeune parent de trouver un équilibre avec ses nouvelles responsabilités familiales, et assurer la représentation de ses citoyens à l'Assemblée. Pour cela, il sera nécessaire d'ajouter une telle disposition à l'art. LO. 176 C.élec. Néanmoins, si cette mesure se veut sensible au genre, favorable à la famille, et conforme aux pratiques d'autres Parlements en Europe, elle divise en France. L'élue socialiste Seybah Dagoma s'est ainsi vu reprocher dans une assemblée générale des militants socialistes de son arrondissement, son manque de présence sur le terrain, alors qu'elle connaissait des soucis de santé durant sa grossesse⁶⁶⁹. La classe politique française l'est également à commencer par les femmes députées. Alors qu'en plein débat sur le non cumul des mandats, Eva Sas

⁶⁶⁵ Voir *Contra* : Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, cons. 23.

⁶⁶⁶ « Entretien avec Claude Bartolone », *JCP G* 2014, act. 1169, p. 2063.

⁶⁶⁷ LE FUR M., « Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le Projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234). Annexe n° 36 du Projet de loi de finances pour 2015 », 14^e Lég., n° 2260, *Ass. Nat.*, 9 octobre 2014, p. 43. Les indemnités de travaux supplémentaires du personnel statutaire sont estimées à 23,79 millions € – en hausse de 6,58 % par rapport au budget 2014. Selon la *Fondation IFRAP*, le coût d'une heure de séance de nuit serait de 50.000 €. Voir *Étude de la Fondation IFRAP*, « Assemblée nationale : la mandature de la transparence ? », Société civile n° 125, juin 2012, p. 15.

⁶⁶⁸ Art. LO. 176 C.élec.

⁶⁶⁹ « La galère des députées mères », *LeParisien.fr*, 18 août 2014.



enceinte de son troisième enfant proposa une telle amélioration⁶⁷⁰, elle reçut très peu de soutien de la part de ses collègues. Nathalie Kosciusko-Morizet (UMP), enceinte elle-aussi à ce moment-là, a reconnu qu'il s'agissait « *des mêmes difficultés pour toutes celles qui ont un travail prenant ou concurrentiel comme les commerçantes ou les médecins* »⁶⁷¹. Michèle Alliot-Marie (eurodéputée PPE), a quant à elle ironisé : « *Pendant qu'on y est, pourquoi ne pas remplacer un homme qui se casse la jambe ?* »⁶⁷². Le changement de mentalités s'annonçait donc difficile. Toutefois, le rajeunissement et la féminisation de l'Assemblée par suite des dernières élections législatives laissent entrevoir une évolution prochaine. En effet, dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », le rapporteur Yves Blein (LREM) proposait que le suppléant puisse remplacer le député en cas de congé maladie de longue durée et de congé maternité⁶⁷³.

Beaucoup de familles monoparentales ou de jeunes parents, à l'image du socialiste Yann Galut, père de jumeaux de trois ans, regrettent que « *le fonctionnement de l'Assemblée [soit] inadapté aux députées qui ont ou vont accoucher, comme il l'est pour les nouvelles générations de députés avec des enfants en bas âge* »⁶⁷⁴. C'est pourquoi, il pourrait être suggéré la mise en place d'une aide financière pour les frais de garde d'enfants⁶⁷⁵. Certes une allocation de garde d'enfant de 308,19 € mensuel leur est versée, mais elle ne joue qu'au titre des enfants de moins de trois ans. L'aide proposée serait versée pour les enfants de plus de trois ans. À défaut, la création d'une structure de garde d'enfants sur place (et ouverte à l'ensemble du personnel travaillant à l'Assemblée nationale) permettrait aux élus de faire garder leurs enfants pendant l'exercice de leur mandat à Paris⁶⁷⁶. L'Assemblée rejoindrait ainsi le Sénat, qui dispose d'une crèche depuis 2010, ainsi que l'ensemble des principaux lieux de pouvoirs et grandes entreprises du secteur public et privé. Encore faut-il une réelle volonté politique, en plus de trouver du foncier, ce qui, à lire la réponse du Questeur Bernard Roman (SRC), constitue la principale

⁶⁷⁰ Amdt n° 301 et 307 (rejetés) sur le Projet de loi org. n° 885, *préc.*

⁶⁷¹ « La galère des députées mères », *art. cit.*

⁶⁷² *Ibid.*

⁶⁷³ GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, *Rapport - Première conférence, op. cit.*, p. 23, « Proposition n° 3 ».

⁶⁷⁴ « La galère des députées mères », *art. cit.*

⁶⁷⁵ RESSOT C., Rapport n° 2015-02-26-PAR-015, *op. cit.*, p. 53, « Recommandation 6 ».

⁶⁷⁶ Ségolène Royal fut l'une des premières à réclamer une telle structure à l'Assemblée en 1991. Voir « Interview Ségolène Royal à propos de l'Assemblée nationale », *INA.fr*, 11 juillet 1991 : <www.ina.fr/video/CPD07008331>.

difficulté pour mener à bien ce projet⁶⁷⁷. Cependant, depuis les élections législatives de 2017, le projet de crèche est à nouveau à l'ordre du jour de la Questure.

D'autres mesures pourraient être envisagées pour adapter le statut de l'élu concernant la sécurité professionnelle, sociale et financière du député. L'ouverture de l'Assemblée à la diversité des profils socio-professionnels implique qu'une meilleure mobilité entre mandat électif et vie professionnelle soit offerte, pour faciliter les reconversions professionnelles⁶⁷⁸. Mais par quels outils ?

D'abord, nombreux sont les députés à dire leur difficulté de garder leur emploi concomitamment à leur mandat. « *Étant moi-même issue du secteur privé, raconte Karine Berger (SRC), je sais, pour l'avoir vécu, ce que signifie avoir un engagement politique de gauche dans une entreprise. Il est vrai qu'en tant que salarié, on manque de disponibilité pour exercer une activité politique, non seulement pour mener campagne mais aussi pour participer à la vie du parti, ne serait-ce que pour assister à des réunions. La première question qui se pose est donc celle du temps dont dispose un salarié pour avoir une activité militante, citoyenne ou associative* »⁶⁷⁹. Pour le député-salarié, il pourrait ainsi lui être attribué un statut de personnel protégé⁶⁸⁰, à l'image des représentants du personnel.

D'autres n'ont pas cette opportunité et sont invités à quitter l'entreprise. Jean-Pierre Fourré (Soc) fut l'un d'eux : « [Au moment des élections législatives] *la question de confiance m'était posée par mon patron : "ou vous choisissez l'entreprise et nous pouvons envisager ensemble des résultats intéressants pour chacun, ou vous optez pour la politique et dans ce cas je dois vous trouver un remplaçant"* »⁶⁸¹. Sophie Beaudouin-Hubière (LREM) se place également dans cette situation : « *Jusqu'à encore très récemment, j'avais une fonction de responsable RH dans un réseau bancaire. Je pense que si j'avais eu un engagement politique tel que celui que j'ai aujourd'hui, tout en ayant cette fonction, il aurait fallu ou que je demande*

⁶⁷⁷ Lettre de Bernard Roman en date du 12 février 2013, en réponse à la lettre d'Axel Lemaire (SRC) du 11 décembre 2012.

⁶⁷⁸ « Après la défaite électorale, l'épineux sujet de la reconversion », *LeFigaro.fr*, 16 juin 2017.

⁶⁷⁹ Karine Berger in Ass. Nat., GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, séance du 13 février 2015, Compte rendu n° 6, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁸⁰ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, *Refaire une démocratie, op. cit.*, p. 53, « Proposition n° 2 ».

⁶⁸¹ FOURRÉ J-P., *Député, et alors !!!*, Éditions de Matignon, 2016, p. 31.



un congé sans solde pour me mettre en retrait, ou que je démissionne purement et simplement. Cela, pas seulement pour mon employeur, mais aussi pour toutes les personnes avec lesquelles j'étais en contact au quotidien. On ne partage pas automatiquement la même philosophie avec les autres. Aussi, poursuivre mon activité professionnelle aurait été compliqué. Cet engagement me connote et dans l'échange cela aurait pu créer des biais. Par respect pour les différences des autres, j'aurai donc été amenée à m'arrêter »⁶⁸². Pour le salarié nouvellement député forcé à démissionner de son emploi, il pourrait être suggéré un mécanisme de détachement, comme il en existe pour les fonctionnaires. Ainsi, il retrouverait son emploi à la fin de son mandat.

Dans les cas d'impossibilités conjoncturelles, et plus généralement pour l'ensemble des députés issus du secteur privé, il pourrait leur être donné un droit à la formation et à la validation des acquis d'expérience tirée du mandat de député⁶⁸³. Il pourrait enfin leur être proposé d'intégrer en fin de mandat le Conseil économique, social et environnemental⁶⁸⁴, en tant que « membre associé ». Là, leur expérience permettrait une assistance et une amélioration de la qualité technique de la législation ; parer aux éventuelles difficultés de sa mise en œuvre ; apporter un éclairage sur la réalité du terrain et les difficultés rencontrées par les catégories socio-professionnelles ; et, proposer des pistes d'améliorations de la réglementation en vigueur.

Quant à ceux exerçant une fonction de conseil, ils pourraient la poursuivre au cours du mandat. La question s'est posée de savoir si l'activité de conseil ne constituait pas un conflit d'intérêts. Il serait faux de croire que le risque n'existe pas. C'est pourquoi, dans la version initiale de la loi organique sur la transparence de 2013, le législateur avait rendu incompatible la fonction de conseil avec le mandat parlementaire lorsqu'il ne l'exerçait pas avant le début de son mandat dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif que l'interdiction, « *par [sa] portée, excéd[ait] manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* »⁶⁸⁵. En conséquence, malgré le risque de conflit d'intérêts entre le mandat parlementaire et la fonction de conseil, les Sages ont autorisé

⁶⁸² Entretien avec Sophie Beaudouin-Hubière, *préc.*

⁶⁸³ HCE, Avis n° 2013-0613-PAR005, *préc.*, pp. 10-11, « Recommandation n° 4 » ; RESSOT C., Rapport n° 2015-02-26-PAR-015, *op. cit.*, p. 53, « Recommandation 6 » ; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, *Refaire une démocratie, op. cit.*, p. 53, « Proposition n° 2 ».

⁶⁸⁴ Voir le prolongement de cette proposition au *Chap. 8, Sect. 1*, pp. 359-360.

⁶⁸⁵ Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 53.



le titulaire du mandat à poursuivre ses activités de conseil⁶⁸⁶. Il est à noter que la loi n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 a renforcé la prévention de tels risques en apportant trois limitations supplémentaires dans le respect de la jurisprudence constitutionnelle. Celles-ci concernent la poursuite d'une activité débutée moins de douze mois avant l'élection ; la fourniture de conseils à des entreprises privées ou publiques (LO. 146-1 C.élec.). Cependant, pour éviter toute suspicion de conflit d'intérêts et comme le suggère le Déontologue de l'Assemblée, il conviendrait, lors d'une discussion, que le député fasse une déclaration orale d'intérêts. *« Il existe une obligation de déclaration écrite d'intérêts. Je recommande aux députés, s'ils souhaitent se prémunir de toute suspicion de conflit d'intérêts, ou même de proximité d'intérêts, de faire, en plus de la déclaration écrite, une déclaration orale d'intérêts, comme cela se fait dans certaines assemblées parlementaires. Notamment quand ils interviennent en séance ou en commission, ou quand ils déposent un amendement, de bien préciser quelle est la nature de leurs intérêts dans le secteur de leur intervention »*⁶⁸⁷. En pratique, cette obligation permettrait à l'élu d'exercer en toute transparence à la fois son mandat et son activité professionnelle⁶⁸⁸. Dès lors, il ne serait pas contraint d'abandonner son métier au profit de son mandat.

Au regard de ces considérations, il paraît opportun de moderniser le statut juridique de l'élu pour améliorer la diversité des profils socio-professionnels à l'Assemblée. Pour cela, il devrait faciliter la mobilité entre mandat électif et vie professionnelle. Il devrait également offrir au député des mesures d'accompagnement au cours du mandat (notamment par la redéfinition du rôle du suppléant) et à l'issue de celui-ci (bilan de compétences, aide au reclassement, accompagnement personnalisé, etc...).

⁶⁸⁶ Malgré cette censure, cette incompatibilité figurait dans la Prop. de loi org. de moralisation de la vie politique, 14^e Lég., n° 4649, *Ass. Nat.*, 22 mai 2017, « Article 4 » ainsi que dans MACRON E., *Programme pour 2017*, p. 27.

⁶⁸⁷ « Ferdinand Mélin-Soucramanien : "La fonction de conseil n'est pas incompatible avec un mandat de député" », *LeMonde.fr*, 11 février 2017.

⁶⁸⁸ *Ibid.* ; « Affaire Fillon : le déontologue de l'Assemblée nationale répond aux députés écologistes », *LeMonde.fr*, 21 février 2017.

