TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

2017

POUR UN PARLEMENT EXEMPLAIRE

INTRO DUCTION

Dans son dernier rapport d'évaluation sur la France, le GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption, organe du Conseil de l'Europe) dresse un portrait préoccupant et peu flatteur de l'Assemblée nationale et du Sénat. On peut notamment y lire que l'emploi des moyens et ressources du Parlement « reste globalement peu transparent et réglementé » et « ne répond pas aux exigences de discipline financière (« rendre des comptes »), ce qui peut donner lieu à des pratiques clairement inacceptables ». Ce rapport pointe trois sources d'inquiétudes : les conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires, l'opacité de l'IRFM, et la réserve parlementaire. Il appelle à « des réformes importantes en vue d'assurer une utilisation adéquate et responsable des ressources concernées et limiter les risques de conflits d'intérêts, et pour l'intégrité des parlementaires et du système parlementaire et politique plus généralement »[1].

Certes, d'indéniables progrès ont été faits au cours des dernières années. Transparency International France le souligne régulièrement. La loi sur la Transparence de la Vie Publique constitue à l'évidence un jalon décisif sur le chemin vers une démocratie plus transparente. La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) est désormais citée en exemple à l'étranger[2]. A cela s'ajoutent des mesures internes au Parlement, comme la création d'un poste de déontologue à l'Assemblée nationale, l'amélioration de la transparence sur les votes des parlementaires, l'interdiction pour un parlementaire d'acheter sa permanence parlementaire avec l'IRFM, la transparence sur l'usage de la réserve parlementaire, le statut associatif pour tous les groupes parlementaires, la signature d'une convention avec la Cour des Comptes pour la certification des comptes de l'Assemblée, la suppression des badges dits de « collaborateurs bénévoles », le développement des données ouvertes (opendata), ou encore l'interdiction de reverser tout reliquat de crédit collaborateur vers l'IRFM.

Néanmoins, l'Assemblée nationale et le Sénat continuent d'accuser un retard certain en matière de transparence par rapport aux autres Parlements occidentaux, notamment les modèles anglosaxons et scandinaves. Chez les citoyens, l'exigence de transparence n'a jamais été aussi forte.

C'est le sens des recommandations que nous formulons ici.

Ces recommandations ne surprendront pas les observateurs assidus de la vie parlementaire. Elles s'inscrivent dans la droite ligne des propositions déjà formulées par Transparency International, les déontologues de l'Assemblée nationale et la HATVP, et s'inspirent largement des meilleures pratiques observées dans les grandes démocraties occidentales. Notre diagnostic nous conduit à les classer en trois grandes catégories, qui recoupent les trois grands points de fragilité évoqués par le GRECO : améliorer la transparence financière, encadrer le statut des collaborateurs parlementaires, et renforcer les dispositifs déontologiques internes au Parlement.

La plupart de ces mesures ne nécessitent pas nécessairement de légiférer : elles peuvent être mises en œuvre sur décision du Bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La restauration de la confiance entre les citoyens et les élus appelle des mesures fortes : le Parlement doit devenir sans attendre une maison de verre.

La restauration de la confiance entre les citoyens et les élus appelle des mesures fortes : le Parlement doit devenir sans attendre une maison de verre.

Synthèse des recommandations

Assurer la transparence et mieux encadrer l'usage de l'Indemnité Représentative de Frais de Mandats (IRFM) des parlementaires

Améliorer la transparence et le contrôle des comptes du Parlement

Elaborer un véritable statut des collaborateurs parlementaires

Interdire aux parlementaires d'embaucher des membres de leurs familles comme collaborateurs

Renforcer la prévention des conflits d'interets des parlementaires

Renforcer le rôle et les pouvoirs du déontologue

1 ASSURER LA TRANSPARENCE ET MIEUX ENCADRER L'USAGE DE L'INDEMNITÉ REPRÉSENTATIVE DE FRAIS DE MANDATS (IRFM) DES PARLEMENTAIRES

Etat des lieux et enjeux

Pour faire face aux frais liés à l'exercice de leurs mandats, les parlementaires perçoivent mensuellement une enveloppe d'environ 6000€[3], l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). Virée sur un compte bancaire spécifique, cette indemnité s'ajoute aux indemnités personnelles et à l'enveloppe servant à rétribuer les collaborateurs.

Si mettre à disposition des élus les moyens nécessaires à l'exercice indépendant de leur mission participe au bon fonctionnement de la démocratie, il est problématique que l'IRFM ne fasse aujourd'hui l'objet d'aucune transparence et d'aucun contrôle réel. Il n'est ni logique ni souhaitable que le parlementaire soit le seul juge de l'utilisation faite de son IRFM, comme c'est le cas aujourd'hui. Cette situation est à la porte ouverte à de nombreux abus. Elle met par ailleurs les députés honnêtes et soucieux de l'intérêt général dans l'inconfort et l'incertitude.

Les exemples d'usage inapproprié de cette enveloppe ne manquent pas, du financement de dépenses personnelles sans lien avec le mandat[4] au financement de campagnes électorales. En 2012, la Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique (ancêtre de la HATVP) indiquait dans son rapport que «le montant de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM) contribue, pour la durée d'un mandat, à un enrichissement oscillant entre 1 400 € et 200 000 € »[5] . Autrement dit, rien ne prémunit l'Assemblée nationale contre un scandale similaire à celui qui s'est produit en 2009 au Royaume-Uni[6]. Partant de ces constats, la Commission Nationale des Comptes de Campagne et du Financement Politique (CNCCFP)[7] et la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)[8] préconisent toutes deux la transparence et le contrôle de cette indemnité.

Ces questions peuvent être abordées dans une loi organique. Pour autant, il n'est pas nécessaire de légiférer pour réformer les règles relatives à l'IRFM, qui résultent pour l'Assemblée nationale d'un arrêté du Bureau de 1997, et peuvent donc être réformées de la même manière. C'est d'ailleurs bien le Bureau de l'Assemblée nationale qui a interdit en 2015, sur proposition des Questeurs, l'achat de permanences parlementaires via cette enveloppe budgétaire.

Evolutions depuis notre dernier rapport

Depuis 2015, chaque Chambre fixe les grandes catégories de dépenses imputables sur l'IRFM[9], l'achat de biens immobiliers via cette enveloppe est désormais interdit, et les parlementaires doivent désormais établir chaque année une déclaration attestant sur l'honneur qu'ils ont utilisé l'IRFM de manière conforme. A la fin de leur mandat, les parlementaires sont tenus de reverser la part non dépensée de l'IRFM au budget de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Par ailleurs, suite à plusieurs cas de comptes de campagnes invalidés, la loi a sanctuarisé l'interdiction stricte faite aux parlementaires d'utiliser leurs indemnités pour financer une campagne électorale[10].

Recommandations

Le moyen le plus efficace de réformer l'IRFM est d'en assurer la transparence.

La transparence vise à restaurer la confiance des citoyens envers leurs élus : loin de nourrir l'antiparlementarisme, elle permet au contraire de déconstruire certains fantasmes et de démystifier l'idée selon laquelle les parlementaires seraient « tous pourris ». Elle constitue par ailleurs un préalable nécessaire à tout débat serein sur le montant de l'IRFM - débat qui ne manquera pas d'être posé avec l'entrée en vigueur du non-cumul des mandats.

Cette proposition fait désormais l'objet d'un quasi-consensus politique. Interrogés par Transparency International France à ce sujet pendant la campagne de 2017, dix candidats à la présidentielle sur onze se disent favorables à une transparence de l'IRFM.

Dans sa mise en œuvre concrète, la transparence de l'IRFM implique au préalable une meilleure définition des dépenses éligibles, ainsi que la mise en place d'un dispositif de contrôle afin de garantir la sincérité et l'exhaustivité des informations rendues publiques.

Définir précisément quelles sont les dépenses imputables sur cette enveloppe et consigner ces règles dans un guide.

Dans son rapport de 2015, le déontologue distingue les dépenses juridiquement interdites, les dépenses « déontologiquement non recommandées » et les dépenses autorisées : un travail de clarification s'avère indispensable pour les dépenses déontologiquement non recommandées. Signe que les parlementaires sont souvent hésitants sur le bon usage de l'IRFM, faute de règles clairement établies, les rapports des déontologues de l'Assemblée nationale fourmillent d'exemples de questions légitimes formulées par les députés, contraints de demander des conseils individuels au déontologue. Une jurisprudence déjà assez complète se dessine de facto, au fil des rapports des déontologues, mais certains sujets doivent encore être approfondis (par exemple, quelles lignes directrices pour les frais de bouche ou les achats de véhicules ?).

A l'étranger :

Le Canada, le Royaume-Uni et les Etats-Unis (notamment) détaillent très précisément, dans des rapports qui sont publics, l'utilisation possible des indemnités de frais de mandat. Dans de nombreux parlements, le montant de l'indemnité varie d'un parlementaire à l'autre en fonction de critères objectifs, tels que l'éloignement de la circonscription.

Prévoir la publication des dépenses prises en charge par leur IRFM, dans un format ouvert et standardisé.

Les exemples américains, britanniques et écossais montrent que la transparence totale est tout à fait possible, et qu'elle ne nuit pas au fonctionnement du Parlement.

A l'étranger

Rares sont les parlements qui n'appliquent aucune transparence sur les indemnités de frais de mandat. A minima, il est possible de consulter des récapitulatifs globaux des dépenses (Canada, Chili).

Aux Etats-Unis, la loi oblige depuis 1964 la Chambre des Représentants à publier toutes les dépenses de l'institution, y compris les dépenses des parlementaires. Ces dépenses sont publiées sur une base trimestrielle (Statement of Disbursements, ou SOD), dans un format Open Data. Chaque dépense d'un parlementaire se voit attribuer un numéro de document et est associée à l'une des neuf grandes catégories de dépenses autorisées (affranchissement, frais de personnel, impressions et reproduction, frais de bureau, fournitures, transports, déplacements, équipement, autres services). Les dépenses administratives de l'institution sont également inclues dans cette base de données. Parallèlement à la publication de la base de données complète, un rapport trimestriel au format PDF présente un tableau récapitulatif des dépenses de chaque député.

Au Royaume-Uni, le scandale de 2009 a poussé les autorités à mettre en place une autorité indépendante, l'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA), chargée d'assurer la publication et le contrôle des dépenses des parlementaires. Comme aux Etats-Unis, l'intégralité des dépenses des parlementaires sont publiées en open data et traçables. Le Parlement écossais s'inscrit également dans cette même logique.

En Suède, en Norvège et en Finlande, les citoyens ont le droit d'accéder sur demande à tous les justificatifs relatifs au paiement des indemnités et remboursements de frais des députés.

Mettre en place un dispositif de contrôle, pour s'assurer de la sincérité et de l'exhaustivité des données publiées.

Deux solutions sont envisageables, qui ne sont pas exclusives et peuvent parfaitement être combinées :

1- Une solution simple consisterait à basculer vers un système de remboursement sur justificatifs. C'est la solution retenue dans la plupart des parlements anglo-saxons et scandinaves. Elle n'est pas extérieure à la culture française : à l'Assemblée nationale, certaines dépenses sont d'ores et déjà remboursées sur pièce (frais de taxis ou achat du matériel informatique) ou sous forme de droit de tirage (téléphonie, affranchissement et reprographie), en sus de l'IRFM. De même, les salaires des collaborateurs sont versés par le trésorier de l'Assemblée nationale, après transmission par le député des contrats et justificatifs.

A l'étranger

Le remboursement sur justificatifs est la règle pour la Chambre des Représentants aux Etats-Unis et à Westminster au Royaume-Uni. Au Canada, les parlementaires bénéficient d'une somme dite de « petty cash » (avance de 2000€, soit environ 1300€) ; les dépenses d'un montant supérieur à 100$ (70€) doivent être réglées par le Parlement ou sont remboursées sur pièces justificatives. Dans les pays scandinaves, l'indemnité forfaitaire pour frais de mandat est généralement d'un faible montant (moins de 700€ au Danemark par exemple), l'essentiel des frais étant remboursés sur présentation de pièces justificatives. En Italie, les députés perçoivent une enveloppe d'un montant de 3690€ pour leurs frais ; 50% de cette somme ne peut être versée que sur présentation de justificatifs.

2- Alternativement, le Parlement pourrait signer une convention avec un organisme de contrôle extérieur pour le contrôle des dépenses des parlementaires. Dès lors que la convention est à l'initiative du Parlement, cette solution ne contrevient pas à la séparation des pouvoirs. Cette disposition pourrait d'ailleurs prendre la forme d'une extension de la convention signée avec la Cour des Comptes.

A l'étranger

En Irlande, l'Oireachtas mandate un cabinet d'audit pour effectuer des contrôles par échantillon sur 10% des députés, couvrant une période de cinq ans, et ce cabinet extérieur peut exiger des remboursements en cas de dépenses indues. En Finlande, les auditeurs indépendants des comptes du Parlement réalisent deux fois par an un audit des dépenses de 10 à 20 parlementaires.

2 AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET LE CONTRÔLE DES COMPTES DU PARLEMENT

Etat des lieux et enjeux

A l'Assemblée nationale et au Sénat, la responsabilité du contrôle et de l'audit interne repose sur une commission spéciale (une pour chaque chambre), composée d'une quinzaine de parlementaires. Ces deux commissions reçoivent chaque année de la part des Questeurs - parlementaires élus par leurs pairs, chargés des finances et de l'administration de chaque chambre parlementaire - un rapport sur le règlement des comptes. Sur cette base, elles publient à leur tour un rapport, qui donne quitus aux Questeurs.

Or, les parlementaires qui siègent dans ces commissions se plaignent régulièrement de son manque de pouvoir et de leurs difficultés à exercer leur vigilance[11]. Même les membres de la Commission des Finances chargés d'examiner le budget du Parlement peuvent avoir des difficultés à accéder aux documents comptables de l'Assemblée nationale[12]. Par ailleurs, la presse s'est déjà fait l'écho d'incohérences entre les comptes publiés et les documents remis à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes[13]. Enfin, on ignore presque tout des procédures de contrôle interne et de leur place dans l'organisation administrative : dans l'organigramme officiel de l'Assemblée nationale, le service du budget, du contrôle financier et des marchés publics n'occupe au total qu'une vingtaine de personnes (seulement trois spécifiquement affectés au contrôle du budget en 2017, selon l'organigramme public des services), tandis que cette information n'est pas publique pour le Sénat[14].

Par ailleurs, l'opacité des comptes des groupes parlementaires constitue l'un des maillons faibles de la transparence du financement de la vie publique. Plusieurs affaires ont défrayé l'actualité et sont actuellement dans les mains de la justice : crédit collaborateur détourné via le groupe parlementaire pour être rétrocédé à des sénateurs pendant plus de dix ans, versement occulte d'argent à un ancien président de groupe devenu ministre pendant trois ans, et prêt secret d'un groupe parlementaire pour renflouer les comptes d'un parti politique.

Enfin, la réserve parlementaire (environ 130M€ par an) continue de faire l'objet de vives critiques (attribution discrétionnaire par les parlementaires, risques de clientélisme, faiblesse des contrôles, manque de détails sur les organisations ou les actions financées).

C'est un principe constitutionnel : depuis la Révolution, chaque chambre parlementaire bénéficie d'une autonomie administrative et financière à l'égard du pouvoir exécutif, condition d'une séparation effective des pouvoirs. En conséquence, le contrôle du Parlement et des parlementaires ne peut émaner que du Conseil constitutionnel, ou bien de décisions internes au Parlement : rien n'empêche ainsi l'Assemblée nationale et le Sénat de se doter de dispositifs d'auto-contrôle exigeants et/ou de faire appel à un contrôle extérieur dès lors que celui-ci est organisé par leurs soins. La Cour des Comptes ne peut donc pas contrôler les comptes du Parlement de sa propre initiative, et les dépenses des parlementaires sont « réputées conformes » aux yeux de l'administration fiscale. En revanche, l'Assemblée nationale et le Sénat ont eu toute latitude pour signer une convention avec la Cour des Comptes en 2013, dès lors que celle-ci était à leur initiative. Le Parlement s'appuie ainsi sur plusieurs types de normes organisant son fonctionnement interne : règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat (soumis à contrôle constitutionnel automatique), décisions du Bureau pouvant être consignées dans l'Instruction Générale du Bureau (IGB) de chaque chambre, décisions de questure pour les décisions relatives au budget (y compris marchés publics), et code de déontologie (à l'Assemblée nationale uniquement).

Evolutions depuis notre dernier rapport

Des avancées notables ont été enregistrées ces dernières années. A l'Assemblée nationale comme au Sénat, les Questeurs publient un rapport annuel sensiblement plus détaillé qu'auparavant (plus de 200 pages). Depuis 2012, la présidence de ces commissions est désormais confiée à un membre de l'opposition, ce qui constitue une forme de garde-fou. L'Assemblée nationale publie sur son site Internet la liste de tous les marchés publics de plus de 20 000€ passés depuis 2011.

Surtout, les comptes du Parlement font désormais l'objet d'une certification par la Cour des comptes, suite à une convention signée en 2013 par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Même si cette convention prévoit un contrôle essentiellement formel qui n'a pas pour objectif de mesurer l'efficience de la gestion ni d'apprécier l'efficacité des dépenses engagées au regard des objectifs poursuivis, la Cour des Comptes s'est tout de même penchée sur la qualité des dispositifs de contrôle interne, qui semblent être en voie d'amélioration. Elle soulignait ainsi en mai 2016 « l'importance que l'Assemblée se dote d'un corpus de normes et d'une organisation de nature à installer un contrôle interne apte à fiabiliser les comptes. Cette démarche implique la formalisation et la mise en place de procédures et de contrôles de tâches et des dépenses ; elle suppose l'instauration de processus permettant d'identifier et d'anticiper certains enjeux ou risques au regard des principes comptables. La Cour observe que la démarche engagée par les services de l'Assemblée a en partie permis de sécuriser le contrôle interne »[15]. Cependant, le dernier rapport de la Cour, portant sur les comptes de 2016, évoque toujours des recommandations relatives au contrôle interne.

Malgré tout, les rapports de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes restent lacunaires : de 2012 à 2016, le rapport de la commission spéciale chargée de vérifier les comptes de l'Assemblée nationale ne fait que deux à trois pages, en-têtes et signatures inclus. De même, les rapports de la Cour des Comptes ne sont pas publiés dans leur version complète, incluant le détail des recommandations formulées par la Cour et les réponses des Questeurs, mais uniquement sous forme d'une courte synthèse.

S'agissant des groupes parlementaires, un grand pas en avant a été réalisé sous cette législature en obligeant les groupes à se constituer en association et à publier leurs comptes certifiés. Toutefois, le budget et les dépenses des groupes politiques parlementaires restent encore très peu

transparents : les rapports publiés ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre un véritable contrôle et aucun groupe ne s'est doté d'un dispositif de contrôle interne digne de ce nom. De plus, si les noms des collaborateurs parlementaires de députés et de sénateurs sont désormais publics, ce n'est pas le cas des salariés des groupes.

Enfin, l'attribution détaillée de la réserve parlementaire est désormais transparente, publiée en opendata sur le site de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par ailleurs, chaque parlementaire reçoit désormais la même somme d'argent (130 000€ pour les députés et 150 000€ pour les sénateurs) : auparavant, les montants étaient répartis de manière opaque et inégale.A l'Assemblée nationale et au Sénat, la responsabilité du contrôle et de l'audit interne repose sur une commission spéciale (une pour chaque chambre), composée d'une quinzaine de parlementaires. Ces deux commissions reçoivent chaque année de la part des Questeurs - parlementaires élus par leurs pairs, chargés des finances et de l'administration de chaque chambre parlementaire - un rapport sur le règlement des comptes. Sur cette base, elles publient à leur tour un rapport, qui donne quitus aux Questeurs.

Or, les parlementaires qui siègent dans ces commissions se plaignent régulièrement de son manque de pouvoir et de leurs difficultés à exercer leur vigilance. Même les membres de la Commission des Finances chargés d'examiner le budget du Parlement peuvent avoir des difficultés à accéder aux documents comptables de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, la presse s'est déjà fait l'écho d'incohérences entre les comptes publiés et les documents remis à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes. Enfin, on ignore presque tout des procédures de contrôle interne et de leur place dans l'organisation administrative : dans l'organigramme officiel de l'Assemblée nationale, le service du budget, du contrôle financier et des marchés publics n'occupe au total qu'une vingtaine de personnes (seulement trois spécifiquement affectés au contrôle du budget en 2017, selon l'organigramme public des services), tandis que cette information n'est pas publique pour le Sénat.

Par ailleurs, l'opacité des comptes des groupes parlementaires constitue l'un des maillons faibles de la transparence du financement de la vie publique. Plusieurs affaires ont défrayé l'actualité et sont actuellement dans les mains de la justice : crédit collaborateur détourné via le groupe parlementaire pour être rétrocédé à des sénateurs pendant plus de dix ans, versement occulte d'argent à un ancien président de groupe devenu ministre pendant trois ans, et prêt secret d'un groupe parlementaire pour renflouer les comptes d'un parti politique.

Enfin, la réserve parlementaire (environ 130M€ par an) continue de faire l'objet de vives critiques (attribution discrétionnaire par les parlementaires, risques de clientélisme, faiblesse des contrôles, manque de détails sur les organisations ou les actions financées).

Recommandations

Publier les rapports de la Cour des Comptes sur l'Assemblée nationale et le Sénat.

Renforcer les dispositifs de contrôle et d'audit interne à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Remplacer l'actuelle commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes par une commission des comptes mixte, qui inclurait des parlementaires et des membres indépendants

et publierait un rapport annuel détaillé sur les comptes et l'exécution du budget, et sur la qualité des dispositifs de contrôle interne et d'attribution des marchés publics. Un contrôle extérieur obligerait en effet cette commission à davantage de volontarisme politique et de transparence. Pour que ses travaux soient efficaces, cette commission pourrait éventuellement se faire assister de magistrats détachés auprès de l'Assemblée.

A l'étranger

S'il est fréquent que les commissions d'apurement des comptes soient composées en majorité de parlementaires, la plupart des parlements étrangers cherchent à combiner les principes de séparation des pouvoirs et d'autonomie financière du Parlement, avec l'exigence accrue de transparence des comptes publics. Pour ce faire, les Parlements étrangers ont recours à deux grandes solutions : inclure des personnes indépendantes dans les procédures de contrôle budgétaires et comptables et publier les données financières et budgétaires[16].

Les Etats-Unis constituent l'exemple le plus abouti : depuis 1992, la Chambre des Représentants accueille un inspecteur général (Office of Inspector General ou OIG), personnalité indépendante chargée d'établir chaque année un rapport d'audit comptable, budgétaire et financier. Le dernier rapport de l'OIG inclut un rapport d'audit détaillé, incluant les recommandations et la réponse du secrétaire général de la Chambre. Par ailleurs, l'ensemble des dépenses du Parlement sont publiées trimestriellement dans un format open data dans le Statement of Dibursments, à l'instar des dépenses des parlementaires (cf supra).

En Finlande, le Parlement désigne parmi ses membres trois députés chargés du contrôle des comptes, et ceux-ci élisent deux autres auditeurs (un titulaire et son adjoint) qui doivent être indépendants et certifiés.

Faire toute la transparence sur les comptes détaillés des groupes politiques parlementaires et obliger les groupes à se doter de dispositifs de contrôle interne.

A l'étranger

Le Parlement européen exige que les comptes de chaque groupe politique soient audités et publiés et fixe un corpus de règles auxquelles les groupes doivent se soumettre, notamment : obligation de se doter d'un budget annuel et de règles de contrôle interne qui sont rendues publiques, interdiction formelle d'utiliser ces fonds pour financer directement ou indirectement des partis politiques et des campagnes électorales, obligations de se doter de procédures pour l'attribution de marchés avec sollicitation obligatoire de devis auprès de plusieurs prestataires pour tout contrat d'une valeur supérieure à 15000€, renouvellement du commissaire aux comptes au moins tous les cinq ans. Lorsque la Commission du Contrôle Budgétaire constate des dépenses non conformes aux règles ainsi établies, le Bureau du Parlement Européen peut demander au groupe parlementaire concerné de rembourser une partie des fonds alloués.

A défaut de supprimer la réserve parlementaire, élaborer des règles déontologiques strictes pour son attribution,

pour limiter au maximum les risques de conflits d'intérêts et de pratiques clientélistes et s'assurer qu'elle finance des projets d'utilité publique. Par ailleurs, le principe d'une égale répartition de la réserve parlementaire entre tous les parlementaires est un usage qui doit être pérennisée.

Parallèlement à la transparence et au contrôle de l'utilisation de l'IRFM (cf recommandation n°1),

veiller à ce que tous les parlementaires reversent bien la part non utilisée de leur IRFM au budget de l'Assemblée nationale ou du Sénat à la fin de leur mandat.

3 ELABORER UN VÉRITABLE STATUT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

Etat des lieux et enjeux

Les députés et les sénateurs peuvent salarier des collaborateurs, sous contrat de droit privé, pour les assister dans l'exercice de leurs mandats. Ils recrutent et organisent librement leurs équipes, qu'ils rémunèrent via une enveloppe dédiée, communément appelée « crédit collaborateurs » et prévue dans les Règlements des deux chambres. Les collaborateurs parlementaires n'ont donc pas de lien contractuel avec le Parlement, qui n'a ni pouvoir de direction ni pouvoir de contrôle sur eux.

Le statut de cette profession doit être clarifié. L'enjeu consiste à définir clairement les conditions d'utilisation de l'enveloppe du crédit collaborateur : il est nécessaire de s'assurer que cet argent est alloué à l'emploi de salariés remplissant des missions liées au mandat parlementaire de leur employeur. Or, à ce jour, il n'existe aucune définition particulière des tâches qui peuvent être confiées à un collaborateur parlementaire : le parlementaire est le seul juge du bien-fondé des missions qu'il confie aux membres de son équipe.

Par ailleurs, le nombre de collaborateurs à temps partiel entraîne des risques de conflits d'intérêts. Cette situation concerne près de la moitié des collaborateurs à l'Assemblée nationale, et environ 40% des collaborateurs du Sénat. Pour ceux d'entre eux qui exercent une activité professionnelle annexe, cela pose la question du risque de conflits d'intérêts. Il existe des cas de collaborateurs à temps partiel exerçant parallèlement une activité de consultant ou lobbyiste, une pratique avérée même si rien n'accrédite l'idée qu'elle soit répandue. Le sujet a notamment été évoqué en 2013 par la déontologue Noëlle Lenoir dans son rapport annuel[17]. Dans au moins un cas, la déontologue a été conduite à mettre fin à une situation de cumul entre une fonction de collaborateur parlementaire et une activité de conseil.

L'instauration de règles déontologiques communes à l'ensemble des collaborateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, quel que soit le parlementaire qui les emploie, suppose d'élaborer des règles supra-contractuelles. Ainsi, lors du débat sur le projet de loi transparence de la vie publique en 2013, Jean-Jacques Urvoas avait préconisé une clarification du statut des collaborateurs.

On recense 2018 collaborateurs à l'Assemblée nationale et 956 au Sénat, soit environ 3000 collaborateurs au total. Une équipe parlementaire est composée d'environ trois collaborateurs. Les collaborateurs exercent le plus souvent des fonctions de conseillers techniques, chefs de cabinet, attachés de presse ou assistants de direction. Les deux-tiers travaillent dans les permanences parlementaires, réparties sur l'ensemble du territoire, le tiers restant étant basé à l'Assemblée nationale et au Sénat. Outre les collaborateurs parlementaires de députés et sénateurs, on recense les collaborateurs parlementaires employés par les groupes politiques, et les collaborateurs des Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat qui disposent de contrats de travail de droit public et doivent soumettre une déclaration d'intérêts à la HATVP.

Evolutions depuis notre dernier rapport

Quelques avancées ont été enregistrées au cours des dernières années, même si l'objectif n'est toujours pas atteint :

- Réforme des règlements de l'Assemblée et du Sénat en 2014, qui fixent un embryon de statut : les parlementaires « peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. ».

- Signature à l'Assemblée nationale d'un accord collectif entre les syndicats représentatifs de collaborateurs et les députés, en novembre 2016.

- Publication des noms des collaborateurs parlementaires, et de leurs activités annexes, dans les déclarations d'intérêts des parlementaires, depuis 2013. L'Assemblée nationale et le Sénat publient également la liste des collaborateurs sur leurs sites Internet.

- Suppression de la possibilité de reverser le crédit collaborateur vers l'IRFM[18].

- Rationalisation des badges de « collaborateurs bénévoles » : les députés ne peuvent plus en délivrer que deux, uniquement à des membres de sa famille (conjoint notamment) ou à des personnes avec lesquelles ils travaillent au titre d'un mandat extra-parlementaire avéré. Ces badges étaient souvent attribués de manière complaisante à des représentants d'intérêts[19].

- Publication, sur le site des deux assemblées, de la liste des collaborateurs parlementaires.

Recommandations

Elaborer un véritable statut pour les collaborateurs parlementaires, incluant l'élaboration d'un code de déontologie obligatoire pour cette profession. Deux solutions s'offrent à l'Assemblée nationale et au Sénat :

Solution de droit public : aligner le statut des collaborateurs parlementaires sur celui des collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Contrairement aux collaborateurs de députés, les conseillers des Présidents ont notamment l'obligation de faire une déclaration d'intérêts à la HATVP et sont assujettis à des obligations déontologiques. Cela reviendrait à transformer les contrats des collaborateurs parlementaires en contrats de droit public (régime similaire à celui des collaborateurs de cabinet en collectivités territoriales ou en ministère). Cette solution suppose a minima une réforme du règlement de l'Assemblée nationale, et implique de légiférer pour instaure des obligations déclaratives auprès de la HATVP.

Solution de droit privé : établir une branche professionnelle et/ou une convention collective.

L'applicabilité du droit du travail ne fait pas de doute : la Chambre sociale de la Cour de cassation a déjà rendu des jugements sur les relations individuelles ou collectives de travail des collaborateurs parlementaires et des députés-employeurs. Une convention collective pourrait notamment fixer une grille salariale et des fiches de poste - ce qui permettrait de clarifier les règles d'utilisation du crédit collaborateur - ainsi que des obligations déontologiques. D'autres conventions collectives font d'ores et déjà référence à des codes de déontologie[20].

Cette solution ne nécessite pas de légiférer puisqu'elle repose sur les procédures du Code du Travail. En outre, l'Assemblée nationale ne partirait pas de zéro puisqu'un premier accord collectif a été signé en novembre 2016 entre une association de députés-employeurs et les syndicats représentatifs de collaborateurs parlementaires.

Dans l'hypothèse où une solution de droit privé serait retenue, il conviendrait que l'Assemblée nationale et le Sénat se dotent d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte (conformément à la loi dite Sapin 2), y compris d'un référent indépendant «doté de la compétence, de l'autorité et des moyens suffisants à l'exercice de ses missions» (décret 2017-564 du 19 avril 2017).

A l'étranger

Au Parlement Européen, les collaborateurs parlementaires sont recrutés par le Parlement européen, via une procédure d'accréditation, puis mis à disposition des eurodéputés. Cela ne concerne toutefois pas les collaborateurs employés sous contrat local dans les différents pays de l'Union Européenne, du fait de la spécificité des droits du travail locaux. L'enveloppe allouée à leur rémunération peut servir à rémunérer des prestataires non salariés, sous condition de plafonds. Les collaborateurs accrédités doivent remplir une déclaration d'absence de conflits d'intérêts préalablement à la renverse. Le statut des collaborateurs parlementaires inclut notamment une grille de salaires très détaillée (une vingtaine de grades, adossés à des critères de qualifications et de diplômes).

Au Royaume-Uni, l'IPSA impose depuis 2010 aux députés de fournir une fiche de poste basée sur des modèles fournis par l'autorité. Une grille salariale est également fournie.

En Autriche, le statut des collaborateurs parlementaires est régi par une loi fédérale. Préalablement à l'embauche, le parlementaire doit attester que le collaborateur qu'il envisage de recruter respecte certaines conditions. Il est notamment interdit d'embaucher un collaborateur employé par ailleurs par un parti ou un groupe politique, dans un organisme public, ou dans tout organisme sur lequel le parlementaire peut avoir une influence déterminante. Le collaborateur parlementaire doit lui aussi fournir une attestation.

Dans le système scandinave (Folketing danois, Riksdagen suédois), ce sont les groupes politiques parlementaires qui perçoivent l'équivalent du crédit collaborateur et recrutent des collaborateurs. Les députés finlandais peuvent toutefois employer un assistant personnel, employé par le Bureau du Parlement et percevant un salaire fixe.

4 INTERDIRE AUX PARLEMENTAIRES D'EMBAUCHER DES MEMBRES DE LEURS FAMILLES COMME COLLABORATEURS

Etat des lieux et enjeux

Il n'est pas interdit à un député ou un sénateur d'employer comme collaborateur parlementaire son ou sa conjoint(e), ses enfants, et plus généralement tout membre de sa famille. Cette pratique est même relativement répandue : selon notre outil Integrity Watch (www.integritywatch.fr), cela concerne environ 14% des parlementaires, chiffre probablement sous-estimé car il ne s'appuie que sur les données détectables (noms de famille communs).

Si cette pratique n'est effectivement pas illégale, elle nourrit les soupçons de complaisance. Elle est d'autant plus surprenante et problématique que la pratique est, dans les faits, exclue dans les collectivités territoriales

Evolution depuis notre dernier rapport

La proportion de collaborateurs familiaux est remarquablement stable : en février 2017 la proportion de députés employant un collaborateur ayant le même patronyme s'élevait toujours à 14%[22]. La transparence n'a donc pas suffi à limiter cette pratique. Depuis 2011, l'Assemblée nationale a plafonné le salaire d'un conjoint à la moitié du crédit collaborateur. Au Sénat, si le collaborateur partage le même foyer fiscal que le sénateur, le salaire est plafonné au tiers de l'enveloppe, et la moitié s'il s'agit d'un emploi familial mais un foyer fiscal différent.

Recommandations

Transparency International France recommande d'interdire aux parlementaires de recruter dans leur équipe parlementaire leurs conjoints, ascendants, descendants et conjoints de ceux-ci, et déclarer tout autre lien de parenté (cousin, neveu, beau-frère, etc.) dans leurs déclarations d'intérêts. Cette mesure ne nécessite pas nécessairement de légiférer : elle peut être imposée par une décision des Questeurs et/ou du Bureau.

A l'étranger

Les emplois familiaux sont interdits au Parlement Européen, en Autriche (loi fédérale sur les assistants parlementaires), en Allemagne (article 12.3 du Bundestag Parliament Act), ou encore aux Etats-Unis (lois anti-népotisme de 1967). Le Royaume-Uni a annoncé que cette mesure s'appliquerait au prochain renouvellement du Parlement23.

5 RENFORCER LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTERETS DES PARLEMENTAIRES

Etat des lieux et enjeux

Prévenir les conflits d'intérêts dans la vie publique permet d'éviter le mélange des genres entre le pouvoir politique, économique et médiatique. Cela permet de garantir que seul l'intérêt général est pris en compte par les parlementaires et de restaurer la confiance envers l'institution et ses membres.

La France a longtemps accusé un vrai retard en la matière. Si une culture déontologique pénètre progressivement au sein du Parlement, le chemin à parcourir reste encore long. Parmi les principales sources de conflits d'intérêts potentiels, on peut citer :

- Certains revenus annexes des parlementaires : les déclarations d'intérêts rendues publiques sur le site de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) révèlent que 10 à 15% des parlementaires ont des activités privées annexes, dont une vingtaine pour qui ces activités génèrent des revenus supérieurs à 100 000 euros par an selon notre base de données Integrity Watch.

En principe, un parlementaire peut conserver une activité professionnelle. Par exemple, certains parlementaires médecins ou agriculteurs continuent d'exercer leur profession parallèlement à leur mandat. Toutefois, pour garantir l'indépendance des parlementaires, la loi prévoit un certain nombre « d'incompatibilités ». C'est le cas, notamment, des fonctionnaires : on ne peut pas exercer un mandat parlementaire tout en restant agent public. S'agissant des activités de conseil, la loi interdit à un parlementaire de « commencer à exercer une activité de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ». Mais le Conseil constitutionnel considère qu'on ne peut pas interdire à un parlementaire d'exercer une activité de conseil, y compris de conseil en affaires publiques ou lobbying, dès lors que celle-ci a été commencé avant le début de son mandat. Il en va de même pour la profession d'avocat. Cette situation peut être source de conflits d'intérêts, et nourrit les soupçons.

- Participation à des organismes extra-parlementaires : comme l'a abondamment documenté en 2012 le rapport du premier déontologue de l'Assemblée nationale, Jean Gicquel24, il existe environ 250 organismes extra-parlementaires (comités d'orientation, conseils d'administration d'établissements publics, et autres plateformes consultatives en tous genres), qui exercent une compétence consultative ou décisionnelle auprès du Gouvernement et dans lesquels siègent régulièrement des parlementaires.

- Clubs parlementaires, colloques parlementaires ou groupes d'études : plusieurs espaces de rencontres invitent des parlementaires à échanger de manière plus ou moins formelle avec des acteurs de la société civile (entreprises, organisations, syndicats). L'essentiel des préconisations du premier rapport du déontologue Jean Gicquel, publié en 2012, sont pour la plupart toujours pertinentes, de même que celles formulées par la HATVP dans un rapport de mai 201625.

- Groupes d'amitiés : ces groupes réunissent les parlementaires ayant un intérêt particulier pour un pays étranger ou une région, et organisent des déplacements à l'étranger. Si ces délégations participent à la diplomatie parlementaire, les programmes de ces déplacements sont opaques et peuvent être sources de conflits d'intérêts26.

La loi sur la transparence de la vie publique de 2013 (à laquelle notre association a beaucoup contribué) définit le conflit d'intérêt comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

La déontologue de l'Assemblée nationale a, dans une lettre d'actualité d'octobre 2013, définit les clubs parlementaires comme des associations, financées par des représentants d'intérêts, des sociétés de relations publiques ou des associations professionnelles, regroupant des parlementaires autour d'un sujet précis. S'ils constituent des lieux essentiels pour approfondir certains enjeux et créer du dialogue entre différents acteurs, le manque d'encadrement et le flou juridique qui les entoure a pu mener à certains abus.

Evolution depuis notre dernier rapport

En 2012, la France était le seul pays européen, avec la Slovénie, à ne pas rendre publiques les déclarations d'intérêts des parlementaires : la loi pour la Transparence de la Vie Publique de 2013 a mis fin à cette anomalie en rendant publiques les déclarations d'intérêts des parlementaires.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la loi sur le non-cumul des mandats, qui prendra effet dès le mois de juin 2017 pour l'Assemblée nationale avec les élections législatives, signe la fin de la figure du député-maire et du sénateur-maire, ce qui va atténuer les conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître entre enjeux locaux et enjeux nationaux.

Enfin, l'instauration d'un registre des représentants d'intérêts, dans la loi Sapin 2, devrait permettre de rendre le lobbying plus équitable, plus intègre et plus transparent. Il aura pour effet de démystifier la réalité du lobbying aux yeux du grand public, tout en tirant vers le haut les standards éthiques de la profession.

Recommandations

Plafonner la rémunération issue des activités annexes

des parlementaires exercées en parallèle à leur mandat. Cette solution constitue un compromis pragmatique permettant de prévenir les dérives tout en prenant en compte certaines préoccupations professionnelles parfois légitimes ;

A l'étranger

Aux Etats-Unis, une loi de 1978 (Ethics in Government Act) plafonne les revenus annexes des parlementaires à 15% de leurs indemnités d'élus.

Imposer une déclaration orale des intérêts préalablement à un vote

S'il semble constitutionnellement délicat d'instaurer une règle de déport obligatoire, la déclaration orale des intérêts préalablement à un vote constitue indéniablement une bonne pratique déontologique. Il est dans l'intérêt des députés que cette règle soit obligatoire. En effet, une telle mesure ne manquerait pas d'être mal comprise si elle n'est pas institutionnalisée et mieux formalisée, voire de se retourner contre ceux qui s'engagent volontairement dans cette voie, comme le souligne le rapport 2013 de la déontologue. Cette mesure est préconisée dans les trois derniers rapports du déontologue de l'Assemblée nationale. Transparency International préconise en outre que les députés s'abstiennent d'être nommés rapporteur d'un texte sur un sujet pour lequel ils détiennent un intérêt personnel.

A l'étranger

Au Royaume-Uni, l'obligation de déclaration publique d'intérêts préalablement à un vote est pleinement intégrée dans les pratiques parlementaires depuis les années 1990. En Allemagne, l'article 6 du Code de Conduite des membres du Bundestag impose une obligation similaire, dès lors que la déclaration d'intérêts publique du parlementaire ne permet pas d'identifier de manière claire et évidente la situation de conflit d'intérêts.

Au Canada, le Code régissant les conflits d'intérêts des députés (dont le contrôle est assuré par un Commissaire aux conflits d'intérêts qui peut mener des enquêtes et prononcer des sanctions) va plus loin en prévoyant un déport : « Le député ne peut participer à un débat ou voter sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel ». (article 13 du Code). Il en est de même en Australie (article 134 des House Standing Orders).

Interdire les activités de conseil et d'avocat-conseil exercées par les parlementaires, ce qui pose toutefois une difficulté constitutionnelle[28] ; à défaut, dans l'hypothèse où aucune solution juridique conforme à la Constitution n'était trouvée, les encadrer très strictement,

avec des règles déontologiques précises qui doivent être édictées d'urgence afin d'encadrer les conflits d'intérêts qui découlent immanquablement de ces situations. Les

noms des clients et/ou des secteurs pour lesquels des activités de conseil sont conduites devraient être rendus publics. Cela implique notamment de s'assurer que les parlementaires concernés s'inscriront bien sur le registre numérique des représentants d'intérêts, créé par la loi Sapin 2 et abrité auprès de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Le secret professionnel ne devrait plus pouvoir être invoqué, comme le prévoit d'ailleurs une décision du Conseil national des Barreaux[29] qui oblige les avocats, ayant des activités de lobbying, à s'inscrire sur les registres des représentants d'intérêts et à dévoiler le nom de leurs clients. Cette mesure mériterait de s'accompagner d'une réflexion plus large sur le statut de l'élu.

Poursuivre l'encadrement et la régulation du lobbying

- S'assurer de l'inscription au registre des représentants d'intérêts de tous les acteurs publics et privés qui exercent une action d'influence, y compris les syndicats et organisations professionnelles, les associations d'élus et les associations cultuelles. Interrogé sur cette proposition par Transparency International France lors de la campagne électorale, la plupart des candidats à l'élection présidentielle – y compris l'actuel Président de la République Emmanuel Macron - s'y sont engagés.

- Assurer une transparence de la participation des parlementaires à des clubs parlementaires (recommandation reprenant une proposition exprimée dans le dernier rapport du déontologue).

- Demander aux parlementaires de publier leurs rendez-vous avec les représentants d'intérêts afin que l'obligation de transparence ne repose pas exclusivement sur les acteurs privés ;

- Assurer une transparence sur les sources des amendements déposés par les parlementaires, lorsque ceux-ci ont été proposés par des acteurs extérieurs.

- Harmoniser les règles déontologiques des codes de conduite de l'Assemblée nationale et du Sénat, et les actualiser à l'aune du futur registre des représentants d'intérêts.

- Inciter les parlementaires à consulter le registre préalablement à toute rencontre avec un représentant d'intérêts.

Suscitant nombre d'a priori critiques, et mal connu du grand public, le lobbying joue un rôle croissant dans l'élaboration de la décision publique. Il concourt à la vitalité du débat démocratique, à condition de respecter trois principes : équité, intégrité, et transparence. Cependant, les obligations déclaratives ne doivent pas reposer que sur les acteurs privés, mais aussi sur les élus eux-mêmes.

Publier les déclarations de patrimoine des députés

cette mesure nécessite de légiférer. Toutefois, l'Assemblée nationale et le Sénat pourraient prendre les devants sans attendre, en proposant aux députés qui le souhaitent de le faire sur une base volontaire. C'est notamment ce qu'a mis en place la Ville de Paris : à ce jour, plus d'un tiers des conseillers de Paris publient leurs déclarations de patrimoine sur une base volontaire.

6 RENFORCER LE RÔLE ET LES POUVOIRS DU DÉONTOLOGUE

Etat des lieux et enjeux

La fonction de déontologue a été instituée en 2011 par le Bureau de l'Assemblée nationale, en même temps que l'élaboration d'un code de déontologie, ce qui a eu pour effet de rattraper une partie du retard de la France par rapport à ses voisins européens. Le dispositif continue de monter en puissance.

En revanche, le Sénat n'a pas nommé de déontologue : un comité de déontologie, composé exclusivement de parlementaires, est chargé des questions d'ordre déontologique. Il n'existe par ailleurs pas de Code de déontologie, mais certaines règles déontologiques ont néanmoins été intégrées dans l'Instruction générale du Bureau (obligation de déclarer les cadeaux, dons et avantages en nature d'une valeur supérieure à 150€).

Toutefois, le rôle du déontologue de l'Assemblée nationale reste limité. Ses moyens et ressources sont limités : un seul collaborateur mis à sa disposition et aucun pouvoir d'injonction. Les députés n'ont aucune obligation de le consulter.

Evolution depuis notre dernier rapport

La loi transparence de la vie publique de 2013 a pérennisé la fonction de déontologue au sein du Parlement en complétant l'ordonnance de 1958, et a opéré un transfert partiel de compétence vers la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique. La réforme du règlement de l'Assemblée nationale en 2014 a consolidé la base juridique du dispositif, qui ne repose plus exclusivement sur une décision de Bureau.

Ces deux textes on fait l'objet d'un contrôle du Conseil constitutionnel, ce qui a permis de clarifier le rôle et la place des dispositifs déontologiques internes aux assemblées : les missions, les compétences et les pouvoirs du déontologue sont donc fixées à la fois par décision du Bureau, par la loi et par le Règlement de l'Assemblée nationale. Il n'est donc pas nécessaire de légiférer.

Recommandations

Transparency International France préconise de renforcer les pouvoirs du déontologue, afin de mieux détecter et solutionner les situations déontologiquement problématiques. La fonction doit être davantage institutionnalisée, de manière à ce que le rôle du déontologue ne varie pas en fonction de sa seule personnalité et de sa seule vision de la fonction.

Aligner le cadre déontologique au Sénat : nomination d'un déontologue indépendant, et publication d'un Code de déontologie.

Prévoir un avis préalable obligatoire du déontologue dans les situations suivantes, et rendre public cet avis (y compris lorsque celui-ci comporte des réserves) :

- Nomination comme président de commission ;

- Nomination en tant que rapporteur sur un texte ;

- Nomination dans un organisme extra-parlementaire ;

- Dons d'une valeur supérieure à 150€ ;

- Invitations par des entités extérieures au Parlement lorsque la valeur de ces invitations excède un montant de 150€ ;

- Programme des séjours à l'étranger organisés par les groupes d'amitiés.

Inclure dans le rapport annuel du déontologue une liste anonymisée des recommandations de sanctions transmises au Bureau de l'Assemblée nationale (et du Sénat), précisant la suite donnée à chacune de ces recommandations.

Permettre au déontologue de s'appuyer sur les services de contrôle interne de l'Assemblée nationale et du Sénat, et lui donner accès aux relevés bancaires des comptes IRFM des députés - comme recommandé dans le dernier rapport du déontologue31 - afin qu'il puisse notamment contrôler les déclarations sur l'honneur établies par les députés en fin de mandat.

Notes et références

1 - GRECO - Rapport d'évaluation France (publié le 27 janvier 2014)

2 - Voir notamment le rapport « Access all areas » de Transparency International EU (2017)

3 - Montants exacts au 1er février 2017 : 5372,80€ nets à l'Assemblée nationale et 6109,89€ nets au Sénat. Ces montants sont comparables à ceux pratiqués notamment au Royaume-Uni (Chambre des Communes), au Bundestag allemand, et au Parlement Européen.

4 - "Les vacances d'un député PS aux frais de l'Assemblée", Mediapart, 25 mai 2012.

5 - Quinzième rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, JORF n°0021 du 25 janvier 2014 ; « Cahuzac utilisait son compte de député pour des dépenses personnelles », Mediapart, 17 septembre 2013.

6 - « Scandale des notes de frais au Royaume-Uni : des têtes tombent », Libération, 14 mai 2009

7 - Les trois derniers rapports d'activité de la CNCCFP évoquent les difficultés posées par l'IRFM en matière de transparence du financement de la vie politique. La commission évoque notamment les utilisations de l'IRFM pour financer directement ou indirectement des campagnes électorales, ce qui a donné lieu à plusieurs cas de comptes de champagne rejetés. Le rapport d'activité 2015 de la CNCCFP préconise à nouveau que soient mis en place des procédures permettant de vérifier que les cotisations d'élus en provenance de parlementaire ne sont pas versées via l'IRFM.

8 - Proposition n°5 du rapport d'activité 2016 de la HATVP. Dans ce rapport, la HATVP constate que l'IRFM doit « régulièrement être prise en compte pour expliquer des variations de la situation patrimoniale des parlementaires », et indiqué qu'elle « ne prendra plus en compte cette indemnité dans les revenus susceptibles d'expliquer une variation de situation patrimoniale » à l'avenir et « se réservera la possibilité de transmettre un dossier au parquet en cas d'évolutions inexpliquées intervenues dans ce contexte ».

9 - A l'Assemblée nationale, la décision du Bureau du 16 février 2015 retient une liste de cinq grandes catégories de dépenses autorisées : frais liés à la permanence (à sa location comme à son fonctionnement) et à l'hébergement du député, frais de transport du député (dont acquisition et utilisation d'un véhicule) et de ses collaborateurs, frais de communication, frais de représentation et de réception, frais de formation du député et de ses collaborateurs. Au Sénat, l'arrêté n°2015-144 du 25 juin 2015 annexe à l'instruction générale du Bureau une liste de six grandes dépenses – dont la participation aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire.

10 - L'article L52-8-1 du Code électoral, créé par la loi pour la Transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 est ainsi rédigé : « Aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat."

11 - Voir notamment : Bruno Botella, “Petits secrets et grands privilèges de l’Assemblée nationale”, Les Editions du Moment, 2013, chapitre VIII ; René Dosière, « Comment assurer la transparence des comptes de l’Assemblée nationale », actes du colloque 2012 de Transparency International France ; « Marie- Lyne Reynaud : ‘beaucoup trop d’opacité’ », La Charente Libre, 9 mars 2017.

12 - Témoignage du rapporteur thématique de la mission « Pouvoirs Publics » en 2007-2012 (mission incluant les comptes de l’Assemblée nationale et du Sénat) cité par Bruno Botella, Ibid.

13 - « Sénat, les énormités d’un budget qui n’a jamais été publié », Mediapart, 22 septembre 2011 ; « Vins, fleurs, salaires : les dépenses cachées de la présidence de l’Assemblée », Mediapart, 30 mai 2012

14 - « Des millions d’euros ont été siphonnés par des sénateurs UMP », Mediapart, 24 janvier 2017 ; « L’ex-ministre Raincourt reconnaît avoir été payé depuis un compte secret des sénateurs UMP », Mediapart, 10 février 2015 ; « L’emprunt caché de 3 millions d’euros », Mediapart, 21 juin 2014

15 - Rapport de certification des comptes de l’Assemblée nationale – exercice 2015, mai 2016, version mise en ligne par l’Assemblée nationale consultée le 19 mai 2017.

16 - Overview of oversight mechanisms of parliamentary budgets in Europe, Transparency International Helpdesk, 17 mars 2017

17 - Rapport de Noëlle Lenoir, 2013 - page 68 et suivant

18 - « Quand les députés se reversaient une part des crédits collaborateurs», Public Sénat, 3 février 2017

19 - “Face aux lobbys, l’Assemblée veut régler la pression”, Libération, 8 mars 2013 -

20 - Exemples : les conventions collectives de la banque et de l’inspection d’assurance définissent des principes généraux de déontologie. D’autres conventions collectives, comme par exemple celle de l’industrie pharmaceutique et celle des entreprises de prévention et de sécurité, imposent une formation obligatoire à la déontologie. Enfin, certaines conventions font explicitement référence à des codes de déontologie définis par voie règlementaire, notamment dans le secteur sanitaire (conventions des vétérinaires, des praticiens-conseils du régime général de la sécurité sociale et du RSI) ou bancaire (convention des activités de marches financiers).

21 - « Pas d’emplois familiaux pour les élus locaux », La Gazette des Communes, 14 février 2017

Si le Code général des collectivités territoriales (CGCT) ne l’interdit formellement, cela se déduit du droit pénal et de la jurisprudence administrative. Le Ministère de l’Intérieur a pu le confirmer à un député qui s’interrogeait à ce sujet (Question écrite n° 75550 du 06/04/2010). La question

mériterait toutefois d'être clarifiée via une évolution du CGCT en ce sens. A lire à ce sujet : «Pas d'emplois familiaux pour les élus locaux », La Gazette des Communes, 14 février 2017 ; «Le fait pour un élu de recruter un de ses enfants sur un emploi de la commune peut être qualifié de prise illégale d'intérêt» ; CE 27 juillet 2005, Lebon 2005.

22 - Source : analyse par Transparency International de la liste des collaborateurs parlementaires publiée par l'Assemblée nationale en février 2017. 79 députés étaient concernés.

23 - "Ban on MPs from employing spouses at next election", BBC, 16 mars 2017

24 - Rapport du déontologue Jean Gicquel, 2012.

25 - "Rapport sur les clubs parlementaires", Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, mai 2016

26 - "Diplomatie sénatoriale, des voyages aux frontières du conflit d'intérêt", La Lettre A 12/11/2015; "Dérives ou fantasmes ? Qu'y a-t-il derrière les groupes d'amitiés parlementaires ?", AFP, 28 octobre 2016

27 - Evoquant le texte sur la biologie médicale, Noëlle Lenoir relate le cas de deux députés ayant déclaré oralement leurs engagements professionnels dans le secteur des laboratoires médicaux, ce qui avait déclenché une mini-polémique car la Ministre y avait vu une revendication corporatiste et s'était dite choquée. (rapport 2013, page 45).

28 - Décision n°2013-675 DC du 9 octobre 2013 du Conseil Constitutionnel.

29 - « Avocat lobbysite – Publication au Journal Officiel de la décision portant ajout d'un article 6.2.3 au Règlement Intérieur National (RIN).", Article du 25 juin 2015, Conseil National des Barreaux.

30 - Rapport du déontologue Ferdinand Mélin-Soucramanien, 30 novembre 2016 (page 21)

31 - Depuis 2015, les députés doivent fournir au déontologue de l'Assemblée nationale une déclaration sur l'honneur, dans laquelle ils certifient qu'ils ont utilisé leur IRFM à bon escient. Cette déclaration ne fait l'objet d'aucun contrôle sous-jacent.

Contact

Elsa Foucraut
Chargée de plaidoyerTransparency France
elsa.foucraut@transparency-france.org
+33 (0)1 84 16 94 68
+33 (0)6 43 69 27 45

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE