

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi

23 novembre 2011

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

- Présentation du rapport d'information budgétaire sur la diversité du recrutement dans la gendarmerie et la police nationales (M. Guy Geoffroy, rapporteur) 2
- Examen de la proposition de loi organique (n° 3838) et de la proposition de loi (n° 3866) de M. François de Rugy et plusieurs de ses collègues relatives à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts (M. François de Rugy, rapporteur) 9
 - *Amendements examinés par la Commission* 24
- Informations relatives à la Commission 26

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
*Président***



La séance est ouverte à 9 heures 30.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission examine le rapport d'information budgétaire de M. Guy Geoffroy sur la diversité du recrutement dans la gendarmerie et la police nationales.

M. Guy Geoffroy, rapporteur d'information. Mon exposé s'inscrit dans le prolongement des échanges que nous avons eus avec le ministre de l'Intérieur, le 14 septembre dernier, et qui avait montré l'appétence de notre Commission pour ce sujet. La question de l'ascension sociale est, en effet, un enjeu majeur. En 2008, le Président de la République avait d'ailleurs demandé « *une mobilisation de tout l'appareil d'État* » pour que « *la promotion sociale redevienne une promesse pour tous* ».

La police et la gendarmerie ont, depuis plus de douze ans, orienté leurs dispositifs de recrutement afin de permettre à des jeunes en difficulté scolaire ou sociale de pouvoir disposer d'une deuxième chance en bénéficiant d'un accès sur contrat à la police et à la gendarmerie nationales, pour l'essentiel sur la base des dispositifs issus des « emplois-jeunes ».

Depuis 1999, les statuts de gendarmes adjoints volontaires et d'adjoints de sécurité permettent à des jeunes de bénéficier de contrats pouvant durer cinq ans pour les premiers et six ans pour les seconds – depuis la loi d'orientation et de programmation pour la performance et la sécurité intérieure de 2011 – tout en pouvant passer un concours spécifique permettant d'accéder au statut de sous-officier de gendarmerie ou à celui de gardien de la paix. Pour 2012, le plafond d'emplois des adjoints de sécurité est de 11 791 et celui des volontaires de la gendarmerie de 12 529.

Lancé en 2004 par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, le programme des cadets de la République vise à promouvoir l'égalité des chances au sein de la police. Après une scolarité d'un an leur permettant une remise à niveau, les jeunes – 900 cette année – peuvent passer le concours interne de gardien de la paix ou devenir adjoint de sécurité.

Depuis 2005, le souci de favoriser la diversité dans l'encadrement des forces de sécurité a conduit à la mise en place de classes préparatoires intégrées préparant aux concours d'officier ou de commissaire de police et d'officier de gendarmerie. Les résultats sont très prometteurs.

L'intérêt de l'ensemble de ces dispositifs est double : il permet à des jeunes de valoriser leur potentiel – et de reprendre confiance en eux – et aux forces de sécurité de mieux s'ouvrir à la diversité et, ainsi, mieux correspondre à la société française dans sa réalité.

La promotion de la diversité implique que l'ensemble de ce que recouvre cette notion soit pris en compte, qu'il s'agisse des origines sociales ou géographiques – quartiers difficiles, zones rurales, outre-mer. Concernant les cadets de la République, il peut s'agir de fils et filles d'ouvriers, d'employés, de chômeurs ; les personnes concernées proviennent majoritairement, mais pas uniquement, des quartiers sensibles.

Mais l'égalité des chances, ce n'est pas seulement favoriser la diversité. J'ai retenu, dans mon rapport, la définition de l'égalité des chances qui lui a été donnée par un élève de la classe préparatoire de la gendarmerie nationale : il s'agit de « *gommer le facteur d'inégalité* »

qui limite les chances de réussir professionnellement. Le mérite des différents dispositifs proposés est d'offrir aux jeunes concernés une formation de qualité avec un encadrement marqué par une forte implication des fonctionnaires et des militaires concernés. Les jeunes que j'ai rencontrés ont tous souligné l'utilité des repères que leur offre leur formation et les bienfaits de la discipline, qui apparaît indispensable au bien-être individuel et collectif.

Je vous rappelle que nous avons entendu, le 14 septembre dernier, le ministre de l'Intérieur, pour un point d'étape. Depuis le mois de juillet, j'ai effectué une série de déplacements et d'auditions afin de rencontrer les responsables du recrutement de la police et de la gendarmerie, mais aussi les personnes chargées d'accueillir et d'informer les jeunes dans les centres d'information ou lors de forums, les responsables des écoles, les cadres et, bien sûr, les jeunes. Au cours de mes réflexions, je me suis également intéressé aux conditions de reclassement des jeunes concernés. En effet, le nombre de places offertes aux concours de gardiens de la paix ou de sous-officiers de la gendarmerie diminuant, il faut expliquer à ces jeunes que leur passage dans les forces de sécurité peut être un tremplin pour une carrière professionnelle dans un autre secteur de l'administration ou dans le secteur privé.

Si j'ai été, au cours de mes déplacements, très favorablement impressionné par les jeunes que j'ai rencontrés, je ne l'ai pas moins été par leurs encadrants. En effet, les formateurs et les encadrants de ces jeunes, que ce soit dans la police ou dans la gendarmerie, font preuve d'un enthousiasme qui mérite d'être souligné et salué. Je tiens à leur rendre hommage.

Dans la police nationale, je me suis tout particulièrement intéressé au dispositif des cadets de la République et aux adjoints de sécurité. Je souligne le grand intérêt du dispositif des cadets, qui permet de remettre à niveau des jeunes en difficulté en leur offrant des perspectives d'avenir. J'ai rencontré une promotion de cadets à Fos-sur-mer en juillet dernier. Tous m'ont dit à quel point leur passage à l'école de police avait été important dans leur vie. Ces jeunes ont pu reprendre confiance en eux et constater qu'ils n'étaient pas des « enfants perdus de la République ».

S'agissant de leur formation, je n'ai pas de remarque particulière à formuler. Simplement, à l'occasion des stages qu'ils effectuent dans les commissariats, j'ai appris qu'ils ne pouvaient pas participer aux activités opérationnelles proprement dites, parce qu'ils ne peuvent porter d'armes. C'est pourquoi je suggère, avec un cadre juridique adapté, de faire participer les cadets aux activités opérationnelles, en les autorisant, de manière exceptionnelle et pour une durée réduite, à porter une arme.

À l'issue de leur année de formation, ils peuvent passer le concours interne de gardien de la paix – quand il a lieu. Dans l'attente ou à défaut de réussite immédiate à ce concours, ils deviennent adjoints de sécurité pour cinq ans, au maximum.

La rémunération des cadets, pendant leur année de formation, est inférieure de moitié à celle des adjoints de sécurité, qui perçoivent, pendant leur période de formation de 14 semaines, un traitement complet. À l'occasion de son audition par notre Commission, le ministre de l'Intérieur a rappelé que cette situation s'expliquait par le fait que – les deux dispositifs ne relevant pas de la même logique – les adjoints de sécurité étaient recrutés dans une logique de service et non de préparation aux concours. Je suggère donc que, par souci, d'harmonisation avec les adjoints de sécurité qui ne sont pas issus du dispositif des cadets, ces derniers bénéficient, pendant les 14 dernières semaines de leur formation, de la même rémunération que les adjoints de sécurité.

Par ailleurs, j'ai observé que la date du concours interne réservé aux adjoints de sécurité et aux cadets – les années où il a lieu – ne coïncide plus avec la fin de la scolarité des cadets de la République. Un décalage de deux mois dans le temps de ce concours permettrait d'offrir de meilleures chances aux cadets de la République, qui m'ont fait part des difficultés qu'ils rencontraient pour passer un tel concours neuf mois après la fin de leur formation. J'ai d'ailleurs noté que le calendrier actuel favorisait paradoxalement les rares cadets de la République titulaires du baccalauréat qui peuvent, eux, se présenter au concours externe en cours de formation.

S'agissant du vivier de recrutement des jeunes, vous constaterez dans le rapport écrit que les objectifs, en matière de diversité, me semblent atteints. Pour les adjoints de sécurité, le ministre de l'Intérieur a rappelé devant notre Commission, le 14 septembre 2011, que depuis 1997, le dispositif avait permis de recruter plus de 57 000 jeunes, dont 84 % ont un niveau d'études équivalent ou inférieur au baccalauréat, et 46 % sont issus de zones urbaines sensibles. Pour les gendarmes adjoints volontaires, j'ai pu constater que près de 50 % des candidats étaient issus d'une famille d'ouvriers, d'employés ou de chômeurs. Les objectifs de diversité géographique sont aussi remplis : qu'il s'agisse du recrutement de jeunes issus des quartiers sensibles, de milieux ruraux ou résidant outre-mer. Le taux de volontariat des jeunes ultramarins est supérieur de presque 50 % à celui observé en métropole.

Pour arriver à ces bons résultats, la police et la gendarmerie nationales accomplissent des efforts importants pour communiquer et promouvoir les outils offerts aux jeunes par les forces de sécurité. Je me suis rendu dans un centre d'information et de recrutement de la gendarmerie nationale, à Amiens et j'ai rencontré les acteurs du dispositif d'information et de recrutement de la police nationale pour la zone est, à Metz.

Les deux dispositifs de sensibilisation me semblent efficaces. La démarche de rencontre avec les jeunes se fonde aussi sur des partenariats nationaux ou locaux avec d'autres acteurs de la sécurité et par la participation aux salons et forums d'information destinés aux jeunes. Pour la police nationale, ils permettent d'informer les jeunes sur les dispositifs des adjoints de sécurité et des cadets de la République. Deux ont particulièrement retenu mon attention : il s'agit d'un partenariat avec la société de travail temporaire *Randstad* et avec la fédération française de judo. Cette démarche vise à promouvoir un meilleur dialogue entre la police et la population, « *en direction des jeunes en difficultés sociales* ».

Par ailleurs, compte tenu de la spécificité du public visé pour les classes préparatoires intégrées, il semble difficile de définir une politique de communication et de recrutement. Si la diffusion de l'information auprès des universités s'effectue correctement, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) refusent de transmettre les listes des étudiants boursiers – public particulièrement concerné par les classes préparatoires intégrées –, pour des raisons de confidentialité de ces fichiers parfaitement compréhensibles. Je suggère cependant de promouvoir une politique de communication dans les résidences universitaires gérées par les CROUS car une forte majorité des résidents sont par ailleurs boursiers.

J'en viens maintenant à la question de la reconversion, qui est essentielle, car l'immense majorité des jeunes concernés ne deviendront pas gardiens de la paix ou sous-officiers de la gendarmerie. De nombreux témoignages que j'ai recueillis montrent que beaucoup de ces jeunes ayant bénéficié d'une reconversion dans le secteur privé n'auraient pas pu accéder à un tel emploi sans la formation et l'expérience acquises dans le cadre du dispositif d'adjoint de sécurité ou de gendarme adjoint volontaire.

Grâce à sa longue expérience militaire, la gendarmerie dispose d'une gamme de dispositifs de reconversion très variée. Notamment, parce que les gendarmes adjoints volontaires sont des militaires, ils peuvent bénéficier, après 4 ans de contrat, du dispositif des « emplois réservés », qui concerne les administrations de l'État, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière et des établissements publics à caractère administratif. Ce dispositif permet donc à des gendarmes adjoints volontaires de pouvoir être recrutés directement, sans concours, par exemple comme gardien de police municipale. Cette faculté est doublement bénéfique : pour le jeune militaire, qui peut ainsi valoriser l'expérience et les compétences acquises dans la gendarmerie et pour la collectivité territoriale qui le recrute, qui peut utilement bénéficier de cette expérience.

Pour autant, à l'occasion de mon déplacement à Metz, j'ai pu percevoir combien cette faculté offerte aux gendarmes adjoints volontaires, du fait de leur statut militaire, pouvait être ressentie comme une « injustice » par les adjoints de sécurité.

C'est pourquoi je propose que le ministère de l'Intérieur mette en place un dispositif en faveur des adjoints de sécurité ayant exercé au moins quatre ans leur permettant d'être inscrit sur des listes d'aptitude pour l'accès aux emplois de police municipale de la fonction publique territoriale.

La police nationale a également une politique dynamique de reconversion de ses contractuels. Pourtant, des jeunes hésitent à accepter un emploi dans le secteur privé – qui nécessite leur démission – dès lors que la perte de leur statut les prive de la possibilité de passer le concours interne de gardien de la paix. Je propose donc de permettre aux adjoints de sécurité, ayant effectué un premier contrat de trois ans – et bénéficiant de son renouvellement – de pouvoir conserver la possibilité de se présenter au concours interne de gardien de la paix jusqu'au terme théorique du contrat, malgré une démission.

Enfin, et c'est le dernier volet de mon rapport, je souhaite insister sur un très bon outil de formation : le baccalauréat professionnel « sécurité-prévention », qui résulte d'une heureuse initiative conjointe du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Éducation nationale.

Je me suis rendu dans le lycée polyvalent de Dammarie-lès-Lys, en Seine-et-Marne, qui propose cette formation, pour y rencontrer le chef de l'établissement ainsi qu'un responsable pédagogique. J'ai pu constater que ce diplôme faisait l'objet d'un vif engouement puisque 300 jeunes ont postulé l'an dernier pour 18 places proposées...

Globalement, ce baccalauréat professionnel fait l'objet d'une appréciation positive consensuelle. Pourtant, seuls 5 établissements proposent cette formation en Île-de-France, alors même qu'elle est le principal bassin d'emploi des métiers de la sécurité. Il est vrai que la mise en place de plateaux techniques, destinés aux activités de sécurité civile, est particulièrement coûteuse. Je propose donc de développer le nombre des établissements scolaires proposant le baccalauréat professionnel « sécurité-prévention » en Île-de-France en raison des débouchés qui existent dans cette région pour ces métiers.

Ce baccalauréat professionnel doit aussi être mieux articulé avec les dispositifs de la police et de la gendarmerie en faveur des jeunes. Les cadets de la République ne sont pas, dans leur immense majorité, titulaires d'un baccalauréat. J'estime que, compte tenu de la qualité et de la densité des enseignements qui leur sont dispensés, ceux d'entre eux qui le souhaitent doivent pouvoir accéder, par la validation des acquis de l'expérience, au

baccalauréat professionnel « sécurité-prévention ». Une telle possibilité serait de nature à conforter l'attrait du dispositif des cadets de la République, tout en offrant à ces jeunes la juste récompense des efforts – réels et que j'ai constatés – qu'ils accomplissent. La validation des autres modules – notamment celui relatif à la sécurité civile – par les cadets pourrait faire l'objet d'une aide spécifique du ministère de l'Intérieur.

Une autre solution pourrait consister, pour l'Éducation nationale, à scinder cette formation en deux et prévoir un baccalauréat professionnel orienté vers la sécurité civile et un autre orienté vers la sécurité publique et privée.

Je propose également, de manière générale, d'accompagner les jeunes adjoints de sécurité et gendarmes adjoints volontaires souhaitant obtenir le baccalauréat professionnel « sécurité-prévention », par validation des acquis de l'expérience, en les aidant dans l'obtention du module relatif à la sécurité civile.

À l'issue de ces travaux, je tiens, une nouvelle fois à saluer l'intérêt des différents dispositifs mis en œuvre, qu'ils répondent à une logique première de service ou qu'ils soient conçus spécifiquement pour promouvoir l'égalité des chances, comme c'est le cas des cadets de la République et des classes préparatoires intégrées.

Je suis pleinement convaincu que l'« investissement » de la Nation en faveur de ces jeunes méritants est non seulement pleinement justifié sur le plan des principes, mais aussi également d'un point de vue opérationnel, car ces jeunes ont toutes les qualités requises pour faire d'excellents serviteurs de l'État.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je félicite le rapporteur pour la qualité de son travail qui s'appuie sur les nombreux déplacements et auditions qu'il a effectués.

M. Yves Nicolin. Il s'agit d'un rapport à la fois fouillé, concis et clair. Son mérite est de formuler un nombre resserré de propositions, tout à fait réalistes. Parmi elles, la recommandation visant à développer la communication sur le recrutement diversifié de la police et de la gendarmerie a une importance toute particulière, car les jeunes manquent souvent d'information en la matière. J'insiste également sur la proposition consistant à proposer aux jeunes, cadets de la République, de passer le baccalauréat professionnel « sécurité-prévention », par validation des acquis obtenus dans le cadre de leur formation : il y a là une source prometteuse pour l'avenir. J'ai cependant un regret : la promotion de la diversité aurait mérité d'être envisagée, non seulement sous l'angle de la carrière professionnelle, mais aussi sous l'angle de la vocation à servir dans la police ou la gendarmerie.

M. Claude Bodin. Je salue également la très grande qualité du travail du rapporteur. À la lecture du rapport, il apparaît que le taux de candidature aux fonctions de gendarmes adjoints volontaires atteint seulement trois jeunes pour 10 000 dans la région Île-de-France, qui est pourtant le premier bassin d'emplois en ce domaine. Quelles mesures préconisez-vous pour faire progresser ce taux et encourager le recrutement de volontaires ?

Mme Marietta Karamanli. Le rapport de M. Guy Geoffroy présente plusieurs recommandations intéressantes. Pour autant, la promotion de la diversité ne devrait pas seulement être faite en direction des agents, mais aussi de l'ensemble du public. Des concours et des formations spécifiques peuvent, par exemple, être mis en place en faveur des personnes handicapées, ceci en vue du recrutement initial des agents – et non pas exclusivement au

cours de leur carrière. Ce type de dispositifs existe notamment en Belgique, qui promeut depuis de nombreuses années la « diversité identitaire » au sein de la police fédérale. Par ailleurs, que devient l'Observatoire de la diversité et de la parité ? Cet organisme avait été créé en 2007 pour lutter contre les discriminations et favoriser la parité entre les hommes et les femmes. Mais son site Internet se contente aujourd'hui d'annoncer la tenue de deux réunions... prévues en 2009. Quelle est donc l'activité réelle de cet Observatoire ?

M. Jacques Valax. Les dispositifs visant à favoriser l'emploi de jeunes et à développer la diversité dans la police et la gendarmerie sont positifs *a priori*, en particulier s'ils débouchent sur une formation de qualité. Malheureusement, en pratique, force est de constater que ces dispositifs sont en voie d'abandon. Il y a fort à craindre, comme l'indique d'ailleurs le rapport dès son introduction, que les contraintes budgétaires conduisent à se tourner de plus en plus vers le secteur privé. C'est dommage.

M. Michel Hunault. Depuis l'été 2011, à la suite d'une recommandation de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), qui y avait vu – à juste titre – un élément discriminatoire, la condition de taille minimale a été supprimée pour le recrutement dans la gendarmerie. Dispose-t-on d'une première évaluation de cette mesure ? Par ailleurs, des passerelles existent-elles entre les dispositifs de recrutement traités dans le rapport d'information et l'accès à la réserve de la gendarmerie nationale ?

M. Christian Vanneste. Cet excellent travail du rapporteur suscite de ma part trois questions. Tout d'abord, j'ai eu connaissance d'un cas d'échec à un concours d'entrée dans la gendarmerie nationale au seul motif que, lors de l'épreuve orale, le jury avait décelé un excès de motivation du candidat. Sauf à détourner ce type de profil vers des entreprises privées de sécurité, il est gênant de voir qu'un candidat adhérant tout particulièrement à la valeur de protection de l'ordre public puisse être écarté pour cette unique raison. Je souhaiterais par ailleurs connaître la position du rapporteur sur la problématique dite de la « discrimination positive » en matière de recrutement dans la police et la gendarmerie. Enfin, l'ouverture à la diversité passe également, selon moi, par l'embauche de personnes handicapées. Par exemple, le développement croissant de la vidéo-protection devrait fournir des tâches susceptibles d'être exercées par des personnes souffrant de difficultés de mobilité.

M. Philippe Goujon. Je souhaite également saluer l'excellent travail du rapporteur, qui qualifie l'Île-de-France, dans sa proposition n° 8, de premier bassin d'emploi des métiers de la sécurité, que celle-ci soit publique ou privée.

Rejoignant les propos de notre collègue Claude Bodin, je voudrais insister sur la nécessité d'accroître les formations et les recrutements dans ces métiers et ce, grâce à des programmes de fidélisation et de soutien – comme les aides au logement.

Je souhaiterais également revenir sur le nouveau dispositif de passerelles qui permet aujourd'hui le détachement d'un gardien de la paix dans le grade et l'emploi de gendarme et inversement. Ce dispositif, qui permet de diversifier les perspectives de carrière, a-t-il vocation à se développer davantage et à s'appliquer au recrutement ?

M. Jérôme Lambert. Je souhaiterais revenir sur deux points.

Tout d'abord, en réponse à la question soulevée par M. Christian Vanneste sur l'excès de motivation d'un candidat recalé à un concours de la gendarmerie nationale, je tiens

à rappeler qu'un jury de concours ne motive pas, en général, sa décision, quelle qu'en soit la nature – admission ou rejet.

Ensuite, compte tenu de l'important vivier de recrutements que constitue aujourd'hui la réserve – opérationnelle, mais aussi citoyenne – de la gendarmerie nationale, j'aurais souhaité que l'accent soit mis dans le rapport sur la diversité de recrutement dans cette réserve, en particulier dans sa dimension citoyenne.

Mme George Pau-Langevin. Ce rapport est intéressant et porte sur un sujet très important, celui de la diversité. Je voudrais à ce titre rappeler qu'aujourd'hui, un grand nombre de policiers en exercice sont originaires des départements et collectivités d'outre-mer.

Si l'objet du présent rapport est de permettre à des jeunes de quartiers populaires – métropolitains – d'accéder à la police et à la gendarmerie nationales et notamment à des postes d'encadrement, il me semble important de rappeler que cette question de la promotion se pose également pour les agents issus de l'outre-mer. Il serait, dans cette perspective, opportun de comparer leur situation avec celle des surveillants de prison qui sont également très souvent issus de l'outre-mer et pour lesquels la question de l'accès à des postes d'encadrement se pose avec acuité.

M. le rapporteur. Je partage l'analyse de notre collègue Yves Nicolin. En effet, les propositions n° 3 – développer la communication sur le recrutement diversifié de la police et de la gendarmerie en utilisant les supports de communication des collectivités territoriales – et n° 9 – proposer aux cadets de la République de passer le baccalauréat professionnel « sécurité-prévention » par validation des acquis obtenus dans le cadre de leur formation – sont la colonne vertébrale de cette réflexion. La question de la motivation des jeunes est effectivement essentielle : c'est d'ailleurs l'un des intérêts des partenariats que j'ai mentionnés puisqu'il s'agit, au travers d'une information précise, de faire découvrir les métiers des forces de sécurité et ainsi de faire naître des vocations. Il n'y a donc pas de contradiction entre vocation et carrière.

Les chiffres évoqués par notre collègue Claude Bodin concernent le taux de volontariat des jeunes franciliens pour la gendarmerie nationale. Or, nous savons que même si elle a un rôle important en Île-de-France, elle assure la sécurité d'une faible partie de la population de cette région. Elle est donc, de ce fait, moins connue des jeunes franciliens.

À Mme Marietta Karamanli et aux collègues qui ont évoqué la question du handicap, je voudrais rappeler que le ministre de l'Intérieur a souligné devant notre Commission, le 14 septembre dernier, que ses services remplissaient leurs obligations en la matière. Le rapport d'information traite uniquement des emplois opérationnels de la police et la gendarmerie nationales. S'agissant la situation de l'Observatoire de la diversité et de la parité entre les femmes et les hommes, je note votre observation préoccupante et j'interrogerai le Gouvernement sur ce point.

M. Jacques Valax ne peut pas dire que les dispositifs présentés sont « à l'abandon » ! Je constate simplement que la réduction du nombre de postes aux concours implique que certains de ces jeunes devront s'orienter vers d'autres secteurs. Cela n'entame en rien la vitalité des dispositifs des adjoints de sécurité et des gendarmes adjoints volontaires, bien au contraire ! Je peux témoigner du dynamisme des jeunes concernés et de leurs encadrants.

Je n'ai pas d'éléments d'appréciation des conséquences de la modification des critères de taille pour le recrutement dans la gendarmerie nationale, que M. Michel Hunault évoquait. S'agissant de la réserve, dont M. Jérôme Lambert a également fait état, je tiens à souligner que les jeunes doivent prendre toute leur place dans la réserve citoyenne.

M. Christian Vanneste a mentionné un exemple d'« excès de motivation ». Il n'a d'ailleurs pas précisé s'il s'agissait de la sélection d'un volontaire ou d'une épreuve d'un concours. Je dois dire que tous les jeunes que j'ai rencontrés, qu'ils soient cadets, adjoints de sécurité, gendarmes adjoints volontaires ou élèves de classe préparatoire intégrée font tous preuve d'une grande motivation. C'est d'ailleurs un critère décisif de leur sélection. Bien que l'on ne parle pas de discrimination positive, une grande priorité est accordée à des facteurs pouvant s'apparenter à cette notion. J'ai bien noté, également, la suggestion de placer des personnes handicapées dans les salles de surveillance des systèmes de vidéoprotection.

M. Philippe Goujon a abordé un vrai casse-tête : la question du logement des jeunes policiers, notamment en Île-de-France. C'est un vrai frein aux candidatures. Le fait que les gendarmes soient logés en caserne est un atout pour la gendarmerie. Le système des passerelles entre les deux forces de sécurité fonctionne puisqu'un nombre équivalent de jeunes des deux forces – environ 45 – en ont bénéficié cette année.

En ce qui concerne l'accès aux fonctions d'encadrement des jeunes originaires des outre-mers, que Mme George Pau-Langevin a évoqué, je confirme que cette dimension est bien prise en compte, notamment dans la classe préparatoire intégrée de la gendarmerie. Il s'agit de jeunes qui pourront accéder directement à des fonctions d'encadrement.

Enfin, l'accès des jeunes femmes à ces dispositifs me semble satisfaisant puisqu'elles représentent un tiers des gendarmes adjoints volontaires et 36 % des adjoints de sécurité.

M. Jean-Luc Warsmann, président. Je félicite à nouveau le rapporteur pour la qualité et l'excellence de son travail.

La Commission autorise ensuite à l'unanimité le dépôt du rapport de la mission d'information budgétaire en vue de sa publication.

*

* *

La Commission examine ensuite, sur le rapport de M. François de Rugy, la proposition de loi organique (n° 3838) et la proposition de loi (n° 3866) relatives à la transparence de la vie publique et à la prévention des conflits d'intérêts.

M. François de Rugy, rapporteur. Ces deux propositions de loi, que j'ai cosignées avec Yves Cochet, Noël Mamère et Anny Poursinoff, et qui seront examinées le 1^{er} décembre à la faveur d'une « niche parlementaire », ont pour origine la défiance que nourrissent actuellement nos concitoyens à l'égard de la classe politique : 72 % des Français jugent leurs élus et leurs dirigeants « plutôt corrompus », et 19 % seulement pensent qu'ils sont « plutôt honnêtes ». Nous ne pouvons rester sans réagir à ce jugement erroné, même si nous savons qu'il peut résulter pour partie d'une certaine incapacité de la politique à obtenir les résultats que tous souhaiteraient. Selon nous, le législateur peut concrètement lutter contre ce sentiment de défiance, en renforçant la transparence de la vie publique.

Je n'ai pas besoin de rappeler les différentes affaires qui ont eu lieu depuis le début de cette législature, en particulier les affaires « Woerth - Bettencourt ». Le Président de la République a suscité la constitution d'une Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, dite « commission Sauvé ». Toutefois, alors que cette commission a rendu ses conclusions depuis près d'un an, aucune action législative n'a encore été engagée. Un projet de loi a certes été déposé sur le bureau de notre Assemblée, mais il n'est pas encore inscrit, à ma connaissance, à notre ordre du jour. Comme on m'opposera sans doute ce dépôt, je ferai valoir un précédent qui nous fait douter que ce texte vienne jamais en discussion : en octobre 2010, j'ai déposé une proposition de loi organique relative à l'application de l'article 11 de la Constitution, puis un projet de loi a été déposé sur le même sujet au mois de décembre 2010. Or, si ce dernier texte a fait l'objet de travaux en commission, il n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour.

Ce que nous proposons aujourd'hui concerne, tout d'abord, le financement des partis politiques. L'existence de micro-partis a récemment fait l'objet de débats. Nous proposons, non de les interdire, mais de lutter contre un détournement de la législation sur le financement des formations politiques. Savez-vous quel est le quatrième bénéficiaire de la deuxième fraction du financement public des partis, liée au nombre d'élus ? C'est le parti polynésien *Fetia Api*, qui n'a recueilli que 1 021 voix aux élections législatives, mais qui bénéficie d'une dotation publique de 1,4 million d'euros ! C'est difficilement justifiable et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a d'ailleurs appelé notre attention sur ce cas lorsque nous avons entendu ses représentants.

Nous avons constaté, d'autre part, qu'un couple fortuné pouvait financer presque intégralement, à lui seul, la campagne d'un candidat aux élections législatives : les dons sont certes plafonnés à 4 600 euros par personne physique mais, en sus de ces 9 200 euros, le même couple peut verser deux fois 7 500 euros à un parti politique, et autant à un micro-parti créé par un candidat. En tout, il peut donc verser presque 40 000 euros, soit plus de la moitié du plafond des dépenses autorisées pour une élection législative qui s'élève en moyenne à 70 000 euros. Il y a là un détournement de l'esprit des dispositions qui visaient à empêcher toute personne physique de peser outrancièrement sur la vie politique grâce à sa fortune.

Lors de son audition, M. Sauvé nous a aussi indiqué que les contrôles exercés par la Commission pour la transparence financière de la vie politique n'ont débouché sur aucune poursuite judiciaire en vingt-trois ans, alors que des dossiers ont été transmis au parquet. Celui-ci décide librement d'exercer ou non des poursuites, mais M. Sauvé a précisé que la transmission des dossiers était toujours justifiée par des éléments sérieux. Le dispositif actuel souffre donc d'un problème de crédibilité.

De plus, nos concitoyens ne comprennent pas comment fonctionne la « réserve parlementaire », ni comment elle est utilisée. Au lieu de laisser le soupçon et la rumeur courir, et les parlementaires se justifier personnellement, nous proposons d'instaurer la transparence, sans supprimer ce dispositif – on pourrait également souhaiter que cette « réserve » soit attribuée de manière plus égale, mais cela relève du fonctionnement de notre assemblée.

Pour remédier à toutes ces difficultés, nous proposons un dispositif assez complet sur la transparence de la vie politique et sur la prévention des conflits d'intérêts.

La transparence porterait, tout d'abord, sur les revenus des élus et sur les moyens de fonctionnement qui leur sont attribués. Il existe, en effet, beaucoup de fantasmes et de

rumeurs, en particulier sur les indemnités, qui font l'objet d'une confusion, volontairement entretenue, avec les moyens de fonctionnement tels que l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM).

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, nous proposons des mesures assez étroitement inspirées des conclusions de la commission présidée par M. Sauvé, même si nous ne les reprenons pas dans leur intégralité – nous nous concentrons, en effet, sur la vie politique. Nos propositions tendent à rendre obligatoires les déclarations d'intérêts et de patrimoine et à instaurer une sanction en l'absence de déclaration.

Nous proposons, par ailleurs, d'obliger tout responsable public à se déporter en cas de conflit d'intérêts possible ou avéré et, pour les responsables les plus exposés, tels que les ministres, à confier à un tiers un mandat de gestion sans droit de regard de leurs intérêts financiers – M. Thierry Breton avait fait ce choix pour les actions qu'il détenait lorsqu'il était ministre de l'Économie, mais il n'existe pas d'obligation en la matière.

En dernier lieu, nous demandons que des déontologues soient institués dans chaque lieu de pouvoir, à l'image de ce que nous avons fait à l'Assemblée nationale, et que, conformément aux recommandations de la commission Sauvé, une Autorité de la déontologie de la vie publique soit créée. Il s'agirait, non de constituer une nouvelle autorité administrative indépendante, mais de regrouper des instances existant déjà, notamment la Commission pour la transparence financière de la vie politique et la Commission de déontologie de la fonction publique.

M. Bernard Roman. Nous constatons, sur tous les bancs, qu'une certaine défiance s'installe, mais je ne suis pas certain que toutes les réponses proposées par nos collègues soient les bonnes.

En effet, si la transparence peut être un moyen, elle ne doit pas constituer une fin en soi. Les auditions menées par le rapporteur, avec beaucoup d'intelligence et sans complaisance, nous ont permis de constater que le mieux était parfois l'ennemi du bien. Ainsi des parlementaires qui ont rendu public l'usage qu'ils font de leur IRFM nous ont dit que leur initiative avait suscité de nouvelles questions : pourquoi l'un consacrait-il 800 ou 900 euros à tel poste quand un autre dépensait moins pour la même charge ? Prenons garde à ce que la volonté de transparence ne nourrisse pas le voyeurisme !

Cela étant, ces deux propositions de loi comportent, à nos yeux, de nombreuses avancées. Je pense aux dispositions visant à empêcher le détournement de la législation relative au financement des partis politiques, notamment outre-mer. Le plafonnement des dons des personnes physiques aux partis politiques me semble constituer aussi une disposition utile, à condition de ne pas soumettre au même plafond les cotisations versées par les élus – il est en effet parfaitement républicain qu'ils contribuent au financement de leur formation politique.

Nous sommes également d'accord pour instaurer des sanctions en cas de déclaration de patrimoine sciemment frauduleuse, sujet dont nous avons déjà débattu à l'occasion d'un amendement déposé par le groupe SRC sur un précédent texte. M. Sauvé nous a indiqué qu'aucune poursuite n'avait jamais été enclenchée contre la vingtaine de parlementaires pour lesquels une situation d'enrichissement sans cause avait été constatée, faute de sanction pénale. Nous avons proposé, pour notre part, une peine de prison, mais nous sommes prêts à en débattre. En tout cas, il me semble nécessaire d'avancer sur ce point.

M. Patrick Devedjian. En l'état actuel du droit, l'enrichissement sans cause ne constitue pas une infraction.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le droit a évolué avec l'adoption de la loi du 14 avril 2011, dont Charles de La Verpillière était le rapporteur. Même si l'infraction n'est pas punie des sanctions que vous appelez de vos vœux, M. Roman, le parquet peut désormais engager des poursuites sur la base de ce texte.

M. Bernard Roman. C'est en tout cas un point sur lequel nous pourrions utilement reprendre le débat.

Nous approuvons, d'autre part, l'instauration d'une déclaration de revenus pour les élus. Une telle mesure ne ferait pas difficulté car ces revenus sont déjà publics. J'ajoute qu'elle devrait s'appliquer, à nos yeux, tant aux élus nationaux qu'aux élus locaux. Certaines situations mériteraient en effet d'être clarifiées – je pense en particulier aux structures intercommunales, qui échappent aujourd'hui aux règles en vigueur.

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, j'insisterai, à la suite de M. Sauvé, sur la nécessité d'une définition aussi adéquate que possible.

J'en viens à nos réticences. Comme je l'ai indiqué, il existe un risque de voyeurisme, notamment pour ce qui est de l'utilisation de l'IRFM. Comme plusieurs personnes auditionnées, je ne vois, en outre, aucun intérêt à la publication du patrimoine de l'ensemble des élus. Il faut que ce patrimoine soit déclaré auprès d'une commission, pour qu'on puisse vérifier qu'il n'y a pas d'enrichissement sans cause entre le début et la fin du mandat ; une publication risque en revanche de susciter plus de difficultés qu'elle n'en réglerait, sans contribuer en rien à restaurer la confiance dans la classe politique.

M. Jean-Jacques Urvoas. Chacun souscrit évidemment à l'objectif que s'assignent les auteurs de ces deux propositions de loi – « le rétablissement, aux yeux de l'opinion, de la légitimité morale des responsables politiques » – mais je ne crois pas que notre rôle soit de légiférer pour influencer l'opinion et j'ignore d'ailleurs comment nous pourrions évaluer les bons moyens d'atteindre un tel objectif.

Qui plus est, je doute que l'adoption de nouvelles dispositions puisse satisfaire l'opinion. Ceux qui entretiennent la suspicion à l'égard des élus, systématiquement présentés comme des corrompus, les trouveront de toute manière insuffisantes. On pourrait même craindre que cette réforme ne soit contreproductive : par son ampleur, elle pourrait laisser penser que certains comportements en réalité marginaux sont généralisés. Mieux vaut se préoccuper de pertinence et d'efficacité, plutôt que de chercher à apprivoiser le tribunal de l'opinion !

Le dispositif qui nous est proposé tend à sanctionner certaines pratiques, qui ont été constatées. Là encore, je crains qu'on n'obtienne l'effet contraire de ce qu'on recherche : par leur précision même, ces mesures ménagent des interstices qui offriront de nouvelles possibilités à ceux qui veulent frauder. Dans ces domaines qui touchent à l'éthique et à la conception qu'a chacun de ce qu'exige son mandat, gardons-nous de dispositions exagérément détaillées !

Quant à la création d'une autorité de la déontologie de la vie publique, préconisée par la commission Sauvé, ces deux propositions de loi diffèrent du projet de loi déposé par le

Gouvernement, le 27 juillet dernier, à la fois en ce qui concerne le champ d'intervention et la composition de cette instance. Pour ma part, je vois dans votre texte une contradiction entre le souhait d'instituer une autorité administrative et le choix d'y nommer des magistrats. Cette autorité aurait, en effet, toutes les apparences d'une juridiction.

L'état d'avancement des travaux du rapporteur dont nous avons été destinataires affirme que la seule manière d'assurer l'indépendance de cette autorité serait qu'elle soit composée de magistrats, ce qui est contraire au droit et à la pratique de notre pays. De nombreuses autorités indépendantes ne sont pas composées de magistrats et ont pourtant démontré leur liberté. Je crains, par ailleurs, qu'une instance structurellement « juridictionnalisée » ne se comporte comme un tribunal. Or ce n'est visiblement pas votre objectif, car vous souhaitez que l'autorité de la déontologie soit dotée de pouvoirs de consultation et de contrôle.

M. Dominique Perben. Sans entrer dans le détail de ces deux propositions de loi, je tiens à rappeler que des initiatives ont déjà été prises en la matière par le Gouvernement, avec la mission confiée au vice-président du Conseil d'État, comme par l'Assemblée nationale, qui a constitué un groupe de travail auquel le rapporteur participait, comme moi-même et d'autres députés – nous avons notamment travaillé sur les conflits d'intérêts.

Lorsque nous avons bien légiféré sur de tels sujets par le passé, c'était toujours après avoir réuni les conditions d'un consensus politique. Pour réaliser un travail intelligent et efficace, nous devons donc essayer d'avancer avec le souci de parvenir à un accord entre les différentes forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat. À chaque fois que nous avons légiféré rapidement, au cours des vingt ou trente dernières années, sans nous donner le temps de la réflexion, nous avons commis des erreurs. Je pense en particulier à la situation dans laquelle se sont trouvés deux collègues, l'une appartenant au parti socialiste et l'autre à l'UMP : il est totalement absurde de prévoir des peines d'inéligibilité automatiques – on peut y être condamné pour avoir acheté directement 45 euros de *chips* et de vin blanc pendant une campagne électorale !

En outre, je suis d'accord avec Jean-Jacques Urvoas sur la nécessité de ne pas judiciariser ces affaires : nous risquons de ne pas en maîtriser les conséquences. Commençons plutôt par des systèmes d'arbitrage, de conseil et de régulation à caractère administratif.

Au-delà de l'affichage politique que vous souhaitez peut-être, le seul moyen de modifier la législation sans trop se tromper est de chercher un accord politique et de se donner le temps de travailler dans la sérénité.

M. Christian Vanneste. Je me contenterai, pour ma part, d'évoquer le chapitre VI de la proposition de loi ordinaire, relatif à l'Autorité de la déontologie de la vie publique. Il en résultera une autorité administrative supplémentaire, alors que René Dosière et moi-même avons plutôt préconisé, dans un rapport commun établi au nom du Comité d'évaluation et de contrôle, d'en réduire le nombre. Il serait donc utile d'envisager un regroupement de toutes les instances aujourd'hui en charge de la transparence dans le domaine politique. Nos propositions allaient d'ailleurs plus loin que ce dispositif, car nous demandions l'instauration d'une autorité unique qui, sur le modèle de celles qui existent au Canada et au Québec, serait également compétente pour le découpage des circonscriptions – la procédure aujourd'hui appliquée paraît opaque à nos concitoyens.

Surtout, comme l'a observé Jean-Jacques Urvoas, nous devons éviter d'en arriver à un gouvernement des juges : la légitimité des élus est supérieure à celle des fonctionnaires de la justice. Il faut cesser de vénérer ces fonctionnaires, car ils sont au service de l'État, lui-même gouverné par des élus. C'est pourquoi nous proposons que le président de cette autorité administrative soit élu à la majorité qualifiée des membres des commissions parlementaires intéressées. Ne pourrait ainsi être élue qu'une personne jouissant d'une confiance dépassant un seul parti politique ou une majorité simple. Il est regrettable que le rapporteur manque, en partie, cette occasion de restaurer la dignité de la politique aux yeux du public.

S'agissant la reddition des comptes, pourquoi le rapport devrait-il être remis en priorité au Président de la République ? Pourquoi placer l'exécutif avant le législateur ? Notre rapport demandait que les autorités administratives rendent d'abord compte aux représentants du peuple que nous sommes !

M. Jérôme Lambert. Le rapporteur met en avant une suspicion qui semble gagner l'opinion et qu'il souhaite légitimement combattre. Mais, comme chacun d'entre vous sans doute, je reçois de nombreux messages, souvent par la voie électronique, auxquels je réponds systématiquement et je ne suis pas gêné par ce questionnement car je considère que nous sommes à même d'y faire face. Cela étant, pour vingt, cinquante ou même cent messages, reçus souvent à la veille d'élections et généralement des mêmes personnes, on ne peut guère parler d'un problème massif. Ne faisons pas de certaines campagnes, souvent menées par de petites officines liées à l'extrême droite, une affaire d'État qui devrait nous tétaniser – je ne le suis pas, pour ma part, et je crois savoir que la plupart d'entre vous ne l'êtes pas davantage.

Je dois dire que le comportement de certains parlementaires, qui se posent en chevaliers blancs, me gêne. J'ai répondu à une trentaine d'internautes, qui m'interrogeaient sur ce point, que j'étais favorable à une réduction de 10 % de mon indemnité parlementaire à condition qu'elle s'applique à tous les revenus supérieurs à 5 000 euros. En effet, je suis prêt à me soumettre à une mesure de solidarité mais je n'estime pas voler les indemnités que je reçois : elles correspondent à un véritable travail. En outre, quand on raisonne en taux horaire, nous ne gagnons que deux fois et demie le SMIC. Nous ne sommes donc pas des « richards ». Il ne faut pas que certains prétendent être plus blancs que d'autres, même s'il peut y avoir parmi nous, comme dans toute société humaine, une personne sur mille qui dérape et dont nous devons arrêter les agissements avant qu'ils ne provoquent des dégâts.

Pour ce qui est de la gestion de l'IRFM, ne commençons pas à tout étaler sur la place publique : si j'indique que je consacre 1 000 euros à la location d'un local quand un autre ne déclare que 300 ou 600 euros à ce titre, on va se demander pourquoi je dépense autant. On pourrait tout justifier, mais cela susciterait de vives polémiques.

L'IRFM pose une vraie difficulté, vraisemblablement insoluble, mais la solution actuelle me paraît la meilleure possible. Je crois savoir qu'environ 30 % d'entre nous n'ont qu'un seul mandat, alors que d'autres collègues en détiennent plusieurs – ils sont, par exemple, à la tête d'exécutifs locaux, parfois importants, qui mettent à leur disposition des voitures de fonction, des locaux ou des photocopieurs. Or l'IRFM est entièrement consacrée à ces mêmes frais quand on n'exerce qu'un mandat de député. On pourrait certes envisager d'en diversifier le montant en fonction des situations, mais le sujet est éminemment complexe. Afin de ne pas avoir à chicaner sans fin, le collège des questeurs a décidé, il y a quelques années, de ne pas entrer dans le détail et d'instaurer une indemnité permettant à tous d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions. En outre, je rappelle que si l'on s'aperçoit qu'un

parlementaire a accumulé par ce moyen, au fil des années, un patrimoine exorbitant, il existe des mécanismes de contrôle – la transparence que nous avons instaurée dans ce domaine permet d'exercer des vérifications et de poser des questions.

Pour toutes ces raisons, je ne suis pas partisan d'une modification du régime actuel, d'autant qu'il faudrait des dizaines de fonctionnaires pour contrôler tous les mois les notes de frais des parlementaires et que cet accroissement de la transparence se paierait ainsi d'une hausse des dépenses publiques.

M. Guy Geoffroy. Je fais volontiers miens les propos de Jean-Jacques Urvoas, de Dominique Perben et de Bernard Roman. « Qui se sent morveux se mouche ! », disait-on dans ma jeunesse. En nous « mouchant », nous risquerions d'aggraver la pression qui pourrait s'exercer sur nous – je m'exprime au conditionnel car je ne ressens, pour ma part, aucune pression. Si l'on en croit les sondages, nos concitoyens estiment que les élus sont corrompus. Ils doivent le penser des élus en général, mais ils ne le pensent pas de ceux auxquels ils ont affaire. Les jeunes que je rencontre, ainsi que les personnes à qui je fais visiter l'Assemblée nationale, s'intéressent effectivement à tous ces sujets, mais ils accueillent très favorablement les réponses, très simples et franches, que nous leur donnons.

En adoptant ces deux textes, catalogues de mesures dont certaines sont de détail mais d'autres posent des questions de principe, nous donnerions à nos concitoyens l'impression de vouloir mettre un terme à nos turpitudes juste avant de clore cette législature. Or je n'ai pas du tout l'impression d'être coupable de turpitudes, pas plus que le reste de mes collègues.

Par ailleurs, je tiens à rappeler qu'il y a vingt ans à peine, avant les grandes lois des années 1990, un élu de la République pouvait cumuler jusqu'à 200 000 francs d'indemnités non fiscalisées, soit environ 30 000 euros. Ceux qui détiennent plusieurs mandats voient aujourd'hui leurs indemnités plafonnées à 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire – nous sommes ainsi un certain nombre à percevoir environ 7 500 euros, montant qui est désormais fiscalisé. Nous sommes donc passés d'une situation assez inexcusable à une autre qui ne me semble pas des plus blâmables : ne sommes-nous pas, en quelque sorte, des cadres supérieurs de la République ? Avons-nous à nous excuser de percevoir des indemnités prévues par les textes pour nous permettre de nous consacrer pleinement à notre mandat ?

Sans faire de procès d'intention au rapporteur, j'invite donc à ne pas céder à la tentation d'un « coup » à quelques mois des élections, au prétexte de nous exonérer d'une certaine pression. Je crains d'ailleurs que nous n'obtenions le résultat inverse en donnant le sentiment d'acquiescer à ce qui nous serait reproché – on nous en demandera de plus en plus, jusqu'à tomber dans l'absurde. Veut-on que les élus de la République ne soient plus des représentants de la société civile qui consacrent une partie de leur vie à l'action publique, mais des apparatchiks qui trouveront dans les mandats électifs la récompense de leur engagement au sein de leur parti ? Je ne pense pas que la représentation du peuple sera mieux assurée si nous nous présentons la corde au cou, comme les Bourgeois de Calais, devant le tribunal de l'opinion populaire.

Prises une à une, les observations du rapporteur sont recevables, mais je ne puis les accepter dans leur ensemble. Je suis prêt à répondre de mon refus de voter cette proposition de loi, qui est un encouragement au populisme et à la démagogie. La montée de la défiance et de l'antiparlementarisme, dit l'exposé des motifs, est constante en temps de crise. Comment reconnaître qu'il y a là une constante historique et prétendre y mettre un terme avec une proposition de loi qui ferait des représentants du peuple les boucs émissaires des humeurs, des

aigreurs et des colères qui se manifestent dans les pays en crise ? Dans de telles périodes, le peuple a, au contraire, besoin de représentants pour pouvoir maîtriser son destin.

M. Philippe Houillon. Je souscris à l'essentiel de ce qui a été dit. Je souhaite simplement attirer l'attention sur les deux amendements du rapporteur à la proposition de loi organique. Le premier, qui vise à interdire le cumul d'un mandat parlementaire avec l'activité d'avocat, est un « classique », mais le second va beaucoup plus loin puisqu'il propose d'encadrer la rémunération de toutes les autres activités professionnelles exercées par un parlementaire. C'est la question du statut de l'élu qui est ici posée. La fonction de parlementaire est-elle un mandat ou une profession ? C'est sans doute une bonne question, mais nous ne pouvons y répondre au détour de cet amendement.

M. René Dosière. Je partage les propos de Bernard Roman, de Jean-Jacques Urvoas et de Dominique Perben. Prenons garde en effet à la tentation de la transparence absolue, et évitons de nous prêter au totalitarisme comme au voyeurisme ! Veillons de même à distinguer la transparence des institutions de la transparence concernant les personnes.

Je me permets d'autre part de rappeler, après mon collègue Christian Vanneste, que l'une des propositions du rapport que nous avons rédigé tous deux pour le Comité d'évaluation et de contrôle consistait à redonner le pouvoir au Parlement pour tout ce qui concerne la vie politique. Pour cela, il faut que le responsable de l'autorité administrative indépendante que vous proposez de créer soit désigné à la majorité des deux tiers du Parlement – ce qui, en pratique, veut dire à l'unanimité. Nous avons vu ce système fonctionner au Québec et au Canada, où cette personnalité ne rend compte qu'au Parlement, dont elle tient toute sa légitimité. La désignation par une telle majorité au Parlement, qui implique un accord de la majorité et de l'opposition, conférerait une tout autre légitimité qu'une nomination par le Président de la République qui, bien que président de tous les Français, reste l'élu d'une majorité. On pourrait dès lors aller jusqu'à donner à cette autorité le pouvoir de procéder aux découpages électoraux. Nous avons d'ailleurs constaté qu'au Québec, le découpage opéré à échéances régulières par le directeur général des élections ne faisait pas l'objet de contestations politiques. Il peut y avoir des contestations venant d'un territoire donné, par exemple lorsque le directeur général propose de supprimer une circonscription rurale parce la population y a diminué, mais ce type de propositions valent aussi bien pour des circonscriptions libérales que pour des circonscriptions acquises au Parti québécois, les oppositions ne sont pas de nature politique. Je tiens donc à insister sur cette proposition, qui est l'une de nos propositions phares. Elle permet à la fois d'éviter le risque d'un gouvernement des juges et de revaloriser le rôle du Parlement, objectif que nous n'atteindrons pas en multipliant le nombre des autorités administratives ou judiciaires.

M. le rapporteur. Les interventions de nos collègues posent deux questions de fond. La première a trait à l'idée que nous nous faisons de l'état de l'opinion. Si vous pensez que la grande majorité des Français se satisfait du fonctionnement de notre démocratie, en particulier en ce qui concerne le financement de la vie politique, et qu'il n'y a là que divagations des médias, c'est un point de vue. Je ne chercherai donc pas à vous convaincre, même si je pense que nous aurions pu nous épargner les envolées lyriques sur les Bourgeois de Calais...

La deuxième question que soulèvent ces interventions est plus importante : c'est celle de la transparence. J'entends bien l'argument selon lequel celle-ci nourrirait en quelque sorte la défiance mais la formule de notre collègue Guy Geoffroy peut aisément se retourner : nos concitoyens peuvent penser que, s'il y a une telle réticence vis-à-vis de la transparence, c'est au contraire parce que les parlementaires n'assument pas une situation privilégiée. Pour

ma part, j'assume totalement nos indemnités – je ne suis pas de ceux qui pensent que les élus sont trop payés. Le problème n'est donc pas là.

S'agissant de cette transparence, il y a deux écoles de pensée. Pour la première, un contrôle citoyen est nécessaire. À ceux qui vitupèrent le gouvernement des juges en prétendant que notre proposition y conduirait, je fais observer que, si le contrôle citoyen consiste à instaurer une transparence pour permettre à chacun d'être éclairé, et donc de voter en connaissance de cause, les déclarations d'intérêt et les déclarations de patrimoine visent précisément, non à interdire aux élus de détenir des intérêts ou un patrimoine importants, mais à permettre aux électeurs de le savoir si c'est le cas : à eux ensuite de tirer leurs conclusions si un parlementaire agit constamment dans le sens de ses intérêts propres. Pour la seconde école, mieux vaut s'en remettre à des commissions spécialisées pour éviter de tomber dans le voyeurisme. Soit, mais ces commissions doivent être dotées de pouvoirs de sanction. On en revient alors au gouvernement des juges.

Nous ne proposons pas de créer une nouvelle autorité, puisque l'Autorité de la déontologie de la vie publique fusionne plusieurs autorités existantes. Certains redoutent qu'elle ne s'érige en juge ; mais n'oublions pas que son action sera encadrée et qu'elle sera saisie principalement par des élus. En ce qui concerne sa composition, nous n'avons fait que reprendre celle de la Commission pour la transparence de la vie politique.

Je suis assez ouvert à la discussion sur la désignation de son responsable par le Parlement à la majorité qualifiée. J'observe néanmoins que celle-ci pourrait avoir des effets pervers. Nous savons en effet à quels « échanges », à quelle recherche d'équilibres subtils cela donnera lieu dans les nominations. Ayons l'humilité de le reconnaître : il n'y a pas de solution parfaite.

L'amendement dont a parlé M. Houillon est inspiré des discussions que nous avons eues lors des auditions. Le cumul de fonctions donnant lieu à rémunération, ou de certaines professions, avec le mandat parlementaire est une vraie question. Pour ma part, je ne saurais me satisfaire de la situation actuelle – j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur le sujet en séance publique. Je ne m'attarderai pas sur les cas personnels, dont un a particulièrement défrayé la chronique – il devait d'ailleurs poser problème, puisque la personne concernée, qui présidait l'un des groupes de notre assemblée, a finalement jugé bon de mettre fin à la situation. Mais il s'agit certainement de bien plus qu'un cas pour mille, M. Lambert...

Notre propos n'est pas de promouvoir des apparatchiks, M. Geoffroy, mais de dire sans ambages qu'il y a un choix à faire. Si certains veulent avant tout exercer telle ou telle profession et en tirer des revenus, qu'ils renoncent un temps à leur mandat : on n'est pas obligé de faire de la politique toute sa vie ! Nos concitoyens peinent d'ailleurs à comprendre que l'on puisse mener tout cela de front...

La Commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi organique.

Proposition de loi organique

Chapitre I^{er}

Transparence de la situation patrimoniale des élus

Article 1^{er} (art. L.O. 135-1 du code électoral) : *Renforcement des peines encourues en cas de déclaration mensongère de patrimoine*

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2 (art. L.O. 135-2 du code électoral) : *Principe de la publicité des déclarations de patrimoine des parlementaires*

La Commission rejette l'article 2.

Chapitre II

Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat politique et de l'utilisation faite par les élus des moyens mis à leur disposition

Article 3 (art. 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement) : *Publicité des rémunérations perçues, au titre de l'ensemble de leurs mandats, par les parlementaires*

La Commission rejette l'article 3.

Article 4 (art. 6 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement) : *Publicité de l'utilisation, par les parlementaires, des crédits afférents à l'exercice du mandat parlementaire et à la rémunération des collaborateurs*

La Commission rejette l'article 4.

Chapitre III

Prévention des conflits d'intérêts

Article 5 (art. 7 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement) : *Déclaration d'intérêts des membres du Parlement*

La Commission rejette l'article 5.

Après l'article 5

La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement, dont il a déjà été question, vise à rendre incompatible toute fonction d'avocat ou de conseil avec le mandat parlementaire. Les fonctions de conseil sont plus particulièrement en cause : dès lors qu'elles sont rémunérées par des sociétés privées, le conflit d'intérêts est manifeste.

M. Patrick Devedjian. Il n'y aurait pas de République sans les avocats ! De la Révolution à la IV^e République, voire à la V^e, avec François Mitterrand, il y eut bien des avocats dans l'histoire de la République !

M. Bernard Roman. Ne balayons pas d'un revers de main le problème soulevé par cet amendement, au demeurant très partiel.

D'autres cumuls qui restent tolérés sont certes autrement plus choquants. Le fait que les maires puissent être notaires dans leur commune, par exemple, conduit à des conflits d'intérêts sur lesquels nous fermons les yeux. N'élaborent-ils pas le plan local d'urbanisme alors qu'ils connaissent l'historique du patrimoine de toutes les familles ? Nous ne sommes pourtant pas parvenus à faire reconnaître cette incompatibilité ! Mais si Patrick Devedjian a raison de rappeler le rôle joué dans l'histoire de notre nation par de grands avocats qui ont aussi été de grands hommes politiques et de grands serviteurs de la République, cela ne nous dispense pas de nous interroger : peut-on continuer à plaider lorsqu'on est député ? Nos prédécesseurs ont répondu par l'affirmative, comme ils l'ont fait pour les professeurs d'université ou pour les chirurgiens. Dans le cas de ces derniers, la cessation momentanée d'activité pose en effet problème. M. de Rugy n'en a pas moins raison de poser à nouveau la question du cumul d'un certain nombre d'activités, même si nous n'y répondrons pas au travers de quelques amendements.

M. Dominique Perben. Je l'ai déjà dit dans le cadre du groupe de travail présidé par M. Bernard Accoyer, cela n'a aucun sens de supprimer toutes les occasions de conflit d'intérêts. Il faut en revanche une procédure qui permette de dire lorsqu'il y en a un. Pour certaines professions où il peut y avoir conflit d'intérêts, comme celle d'avocat – mais ce n'est pas la seule –, il faut que le parlementaire ait l'obligation de le dire et qu'il puisse se déporter – c'était d'ailleurs l'esprit des discussions que nous avons eues au sein du groupe de travail. Mais poser un principe général d'interdiction de l'exercice de telle ou telle profession est une absurdité, qui n'aboutirait qu'à stériliser le recrutement des parlementaires. C'est en effet une richesse de compter dans nos rangs des avocats, comme d'ailleurs des élus locaux, pour qui le conflit d'intérêts est aussi une réalité – j'en sais quelque chose comme rapporteur de la loi sur la réforme territoriale – qui ne heurte personne. Il est tout aussi important qu'il y ait des professionnels de la santé et des chefs d'entreprise à l'Assemblée nationale.

La question des conflits d'intérêts est une question importante, sur laquelle nous avons un retard à rattraper par rapport à d'autres pays. Mais ce n'est pas en supprimant les occasions de conflit que nous progresserons.

M. Patrick Devedjian. Je me suis demandé toute ma vie si l'on pouvait plaider en étant parlementaire. Je conviens volontiers qu'il y a des cas limites, et qu'il peut y avoir des conflits d'intérêts. Cela étant, un parlementaire exerçant comme avocat est souvent appelé à plaider dans le cadre même de sa vie politique. Cela a longtemps été le cas de Roland Dumas, qui défendait jusque dans son métier ses convictions d'homme politique. Interdire cela serait rayer d'un trait de plume toute l'histoire de la République depuis 1789 !

Il n'en demeure pas moins qu'il y a des problèmes. Je suis profondément choqué de voir un certain nombre d'hommes politiques qui n'ont jamais exercé le métier d'avocat être admis au barreau – en particulier à Paris – pour leur carnet d'adresses ou la clientèle qu'ils peuvent drainer : c'est une perversion. Sans doute y a-t-il lieu de réfléchir à cette facilité offerte aux parlementaires. Il est en effet discutable qu'il suffise d'avoir passé cinq ans à la commission des Lois pour s'inscrire au barreau de Paris, sans autre formalité.

M. Jean-Michel Clément. Il faut distinguer deux situations : celle de l'avocat qui devient député, et celle du député qui devient avocat. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

L'admission au barreau est soumise à des conditions d'expérience professionnelle, mais aussi à des règles discrétionnaires. Toute la difficulté est là : je connais d'excellents juristes d'entreprise qui se sont vu refuser l'accès à certains barreaux. Cela n'aurait sans doute pas été le cas ailleurs, ce qui n'est guère satisfaisant du point de vue de l'équité. Il y a là une première réponse à trouver.

Les avocats ont un code de déontologie. Ils sont donc à même d'apprécier s'ils peuvent travailler sur telle ou telle affaire. Il me semble que la notion de conflit d'intérêts devrait être consubstantielle à celle de déontologie : l'arbitrage doit d'abord être fait par l'intéressé. Nous pourrions bien sûr envisager d'aller au-delà s'il y a lieu.

C'est en tout cas la question du statut de l'élu qui est posée. Que se passera-t-il en effet si vous devez abandonner votre profession au motif que vous êtes élu député ? Soit vous faites tout pour assurer votre réélection, et vous sacrifiez votre entreprise ; soit vous envisagez la possibilité d'une alternance démocratique, et *quid* alors de vos chances de revenir à votre profession d'origine, surtout lorsqu'il s'agit d'une profession indépendante ? Tout le monde ne travaille pas au sein d'un grand cabinet d'avocats ! Certes, il y a des cas qui ont défrayé la chronique ; mais combien sont-ils ? L'exposé des motifs invoque l'intérêt général. Celui-ci ne commande-t-il pas aussi de pouvoir défendre dans certains cas des intérêts particuliers ? Un parlementaire peut trouver là l'occasion de défendre ses valeurs, d'autant qu'un avocat a le choix de ses dossiers.

M. le rapporteur. Je ne suis pas étonné que le sujet fasse débat. Mais on ne peut parler des conflits d'intérêts sans évoquer les incompatibilités, même si le dispositif devrait être plus précis. Fort heureusement, des incompatibilités existent déjà aujourd'hui. Je pense bien sûr à celle qui concerne la fonction publique, à l'exception des professeurs d'université – ce qui peut apparaître comme une anomalie.

Loin de moi l'idée de rayer d'un trait de plume des pans entiers de notre histoire, M. Devedjian : je n'ai jamais eu la prétention de penser que le législateur puisse agir en quoi que ce soit sur l'histoire... Il ne s'agit pas d'interdire aux avocats de devenir députés, mais de les conduire à suspendre cette activité durant la période où ils exercent un mandat politique. Nous pouvons certes discuter de l'ampleur de cette suspension et des sujets concernés, mais convenez qu'il y a eu un détournement de la fonction d'avocat. S'il ne s'agissait que de plaider des affaires pour la beauté de la chose, nous n'en parlerions pas. Mais le métier d'avocat permet d'exercer un certain nombre d'activités de conseil lucratives, qui sont sources de conflits d'intérêts. C'est pourquoi je vous invite à voter cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à plafonner à la moitié de l'indemnité parlementaire de base les rémunérations qui résultent de l'exercice, par un parlementaire, d'une activité privée lucrative.

La Commission rejette l'amendement.

Article 6 (art. L.O. 135-1, L.O. 135-3, L.O. 136-1 et L.O. 136-2 du code électoral) :
Coordinations

La Commission rejette l'article 6.

Article 7 : *Gage financier*

La Commission rejette l'article 7, puis l'ensemble de la proposition de loi organique.

Elle examine pour finir les articles de la proposition de loi.

Proposition de loi

Chapitre I^{er}

Transparence du financement de la vie politique

Article 1^{er} (art. 9, 11-4 et 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et art. 131-26 du code pénal) : *Renforcement et clarification des règles de financement des partis politiques*

La Commission rejette l'amendement rédactionnel CL 1 du rapporteur.

Elle rejette ensuite l'article 1^{er}.

Chapitre II

Transparence de la situation patrimoniale des élus

Article 2 (art. 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) : *Renforcement des peines encourues en cas de déclaration mensongère de patrimoine*

La Commission rejette l'article 2.

Article 3 (art. 3 et 4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) : *Principe de la publicité des déclarations de patrimoine des ministres et des élus locaux*

La Commission rejette l'article 3.

Chapitre III

Transparence des revenus tirés de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction politique

Article 4 : *Publicité des rémunérations perçues par les membres du Gouvernement*

La Commission rejette l'article 4.

Article 5 (art. L. 2123-24-2, L. 3123-19-3 et L. 4135-19-3 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : *Publicité des rémunérations perçues par les élus locaux au titre de leurs mandats*

La Commission rejette l'article 5.

Chapitre IV
Transparence de l'attribution des subventions publiques

Article 6 (art. 13-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : *Transparence de l'utilisation de la réserve parlementaire*

La Commission rejette l'article 6.

Chapitre V
Prévention des conflits d'intérêts

Article 7 : *Énoncé des principes déontologiques et définition des conflits d'intérêts*

La Commission rejette l'article 7.

Article 8 : *Suppléance et déclaration d'intérêts des membres du Gouvernement*

La Commission rejette l'article 8.

Article 9 : *Gestion par un tiers des instruments financiers des membres du Gouvernement et de leurs proches collaborateurs*

La Commission rejette l'article 9.

Article 10 : *Déclaration d'intérêts des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République*

La Commission rejette l'article 10.

Article 11 (Titre II [nouveau] au livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales) : *Prévention des conflits d'intérêts et déclarations d'intérêts des élus locaux*

La Commission rejette l'article 11.

Article 12 (art. 432-12 du code pénal) : *Modification du délit de prise illégale d'intérêts*

La Commission rejette l'article 12.

Chapitre VI
Autorité de la déontologie de la vie publique

Article 13 : *Création et composition de l'Autorité de la déontologie de la vie publique*

La Commission rejette l'article 13.

Article 14 : *Compétences de l'Autorité de la déontologie de la vie publique*

La Commission rejette l'article 14.

Article 15 (art. 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) : *Remplacement de la Commission pour la transparence financière de la vie politique par l’Autorité de la déontologie de la vie publique*

La Commission examine l’amendement CL 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à punir d’une amende le fait de ne pas transmettre ses déclarations de revenus et d’impôt de solidarité sur la fortune.

La Commission rejette l’amendement.

Elle examine ensuite l’amendement CL 3 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit qu’à l’occasion de la saisine du parquet par l’Autorité de la déontologie de la vie publique, une publicité soit donnée aux éléments du dossier, afin qu’un classement sans suite ne mette pas à mal tout le travail de l’Autorité.

La Commission rejette l’amendement, puis l’article 15.

Article 16 : *Rapport annuel de l’Autorité de la déontologie de la vie publique*

La Commission rejette l’article 16.

Chapitre VII Dispositions finales

Article 17 (art. 1^{er}, 2, 4 et 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique) : *Coordinations*

La Commission rejette l’article 17.

Article 18 : *Mesures transitoires*

La Commission rejette l’article 18.

Article 19 : *Gages financiers*

La Commission rejette l’article 19.

La Commission rejette l’ensemble de la proposition de loi.

La séance est levée à 11 heures 30.



Amendements examinés par la Commission

(Proposition de loi organique)

Amendement CL1 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Après l'article 5

Insérer l'article suivant :

« Le code électoral est ainsi modifié :

« 1° L'article L.O. 146-1 est ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 146-1.* – Est incompatible avec le mandat de député toute fonction de conseil ou d'avocat. » ;

« 2° L'article L.O. 149 est abrogé ;

« 3° À l'article L.O. 151-3, les mots : « les articles L.O. 149 ou » sont remplacés par les mots : « l'article ». »

Amendement CL2 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Après l'article 5

Insérer l'article suivant :

« L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le parlementaire qui exerce une activité professionnelle de quelque nature qu'elle soit ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à cette activité avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière. »

Amendements examinés par la Commission

(Proposition de loi)

Amendement CL1 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Article 1^{er}

Supprimer l'alinéa 7.

Amendement CL2 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Article 15

Compléter l'alinéa 5 par la phrase suivante :

« Le fait, pour une personne à qui l'Autorité a demandé communication de ces déclarations, de ne pas les lui transmettre, est puni de 3 750 € d'amende. »

Amendement CL3 présenté par M. de Rugy, rapporteur :

Article 15

Compléter l'alinéa 9 par les mots : « et rend publiques les déclarations déposées et les observations formulées par les déclarants ».

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. François Vannson*, rapporteur sur le projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire (n° 4000).

La Commission a désigné *M. Charles de la Verpillière*, rapporteur sur le projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (*sous réserve de son dépôt*).

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Manuel Aeschlimann, M. Abdoulatifou Aly, Mme Brigitte Barèges, Mme Delphine Batho, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Patrick Braouezec, M. Dominique Bussereau, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Bernard Derosier, M. Patrick Devedjian, M. René Dosière, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaél Huet, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, Mme Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Noël Mamère, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Hervé Morin, M. Yves Nicolin, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. François de Rugy, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Alain Vidalies, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller.

Excusés. - M. Michel Buillard, M. Jean-Christophe Lagarde.

Assistait également à la réunion. - M. Lionel Tardy.